

В.И. Самаруха
И.В. Деревцова

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В.И. Самаруха
И.В. Деревцова

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 336.1
ББК 65.261.8
С17

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р экон. наук, проф. Д.Ю. Федотов
д-р экон. наук, проф. М.Г. Жигас

Самаруха В.И.

С17 Государственный финансовый контроль в Российской Федерации
[Электронный ресурс] : учеб. пособие / В.И. Самаруха, И.В. Деревцова. –
Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 160 с. – Режим доступа: lib-catalog@bgu.ru.

Рассмотрены вопросы роли денег и денежного обращения в рыночной экономике и государственного финансового контроля в бюджетной системе Российской Федерации.

Для студентов (магистрантов), практических работников сферы управления финансовыми ресурсами.

УДК 336.1
ББК 65.261.8

© Самаруха В.И.,
Деревцова И.В., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Оглавление	3
Введение	5
Тема 1. Государственный финансовый контроль в системе государственного управления.	7
1.1. Сущность и значение государственного финансового контроля в управлении экономикой.....	7
1.2. Виды и элементы системы государственного финансового контроля	8
1.3. Функции и задачи государственного финансового контроля	17
Тема 2. Организация государственного финансового контроля за соблюдением норм бюджетного законодательства.	19
2.1. Понятие и сущность бюджетного контроля.	19
2.2. Нарушения в ходе формирования бюджетов	22
2.3. Проблемы при реализации ФАИП, которые следует учитывать при планировании ГФК	38
2.4. Нарушения в ходе исполнения бюджетов	42
Тема 3. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации	56
3.1. Состав, структура и организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации	56
3.2. Методы государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ.....	65
3.3. Аудит Эффективности	74
3.4. Стандарты контрольно-счетных органов РФ	84
Тема 4. Государственный финансовый контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства.	88
4.1. Организация контрольно-ревизионной работы	88
в органах Федерального казначейства	88
4.2. Контроль казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы РФ.....	96
4.3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств.....	103
4.3.1. Доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств.....	103
4.3.2. Ведение реестра государственных контрактов органами ФК.....	105

4.3.3. Санкционирование оплаты денежных обязательств (ОДО) государственных учреждений.....	107
4.3.4. Санкционирование операций при казначейском сопровождении государственных контрактов и целевых субсидий	113
4.4. Контроль казначейства в сфере межбюджетных отношений и социального страхования.....	116
4.5. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства	117
Тема 5. Государственный финансовый контроль, осуществляемый ЦБ РФ	120
5.1. Содержание и организация денежного обращения	120
5.2. Сущность современной инфляции и способы стабилизации денежного обращения	131
5.3. Понятие и структура денежной системы	136
5.4. Банковская система. Центральный банк, его роль и функции.	144
5.5. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения	148
5.6. Контроль за безналичным денежным обращением	154
5.7. Государственный финансовый контроль в банковском секторе.....	157
Список использованной литературы.....	159

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о роли государственного финансового контроля (ГФК), финансов и бюджетной системы в социально-экономическом развитии современной России являются весьма актуальными.

Необходимо отметить, что объективная необходимость бюджетной системы обусловлена государственным устройством и наличием товарно-денежных отношений. В этой связи финансы и бюджетная система непосредственно связаны с функционированием денег. Деньги создают условия для функционирования бюджетной системы как самостоятельной сферы денежных отношений в системе общегосударственных финансов национальной экономики.

Финансы являются основным инструментом организации, а также регулирования государством экономики страны на основе денежных отношений, которые возникают между: хозяйствующими субъектами; хозяйствующими субъектами и государством; государством и населением; хозяйствующими субъектами и населением; государством и кредитной системой; государством, хозяйствующими субъектами, населением и субъектами системы страхования; отдельными звеньями бюджетной системы в рамках бюджетного федерализма. Из этого следует, что финансы – это, прежде всего, распределительная и перераспределительная денежная категория национальной экономики. В рыночной экономике они представляют особую форму экономических отношений, обусловленных товарно-денежными отношениями, которая неразрывно связана с действием закона стоимости. В условиях рыночной экономики функционирование финансовых отношений осуществляется в соответствии с объективными законами спроса и предложения. При этом экономическая сущность, содержание и назначение финансов (в том числе общегосударственных финансов) заключается в обеспечении жизнедеятельности общества и связана с социальными задачами и функциями государства, которые в развитых рыночных странах реализуются посредством бюджетной системы. Большинство ученых – экономистов считают, что экономическая сущность финансов реализуется за счет выполнения ими следующих основных функций: 1) формирование доходов денежных средств; 2) распределение доходов денежных средств; 3) контрольная. Реализация контрольной функции происходит одновременно при реализации первых двух функций организаторами и регуляторами денежных отношений, в том числе в бюджетной сфере – органами (институтами) ГФК. С изменением экономической политики и функций государства, условий, содержания и задач его макроэкономической деятельности (к примеру, при проведении модернизации социальной сферы и экономики страны) изменяются и задачи финансовой политики, осуществляется кардинальное изменение форм и методов финансовых механизмов, и функций финансов, а также государственного финансового контроля.

Выдвинутые Президентом Российской Федерации задачи модернизации социально-экономической сферы страны и повышения качества бюджетных

услуг на основе эффективного использования финансовых ресурсов обуславливают необходимость развития теории общегосударственных финансов и ГФК.

Анализ допущенных в последние годы ошибок и просчетов в проведении экономических реформ, последствия экономических кризисов выявляют назревшие проблемы, диктует необходимость учета рекомендаций ученых, а также опыта зарубежных стран с развитой рыночной экономикой, при выработке финансовой политики по управлению бюджетной системой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и соответственно повышение эффективности ГФК.

Тема 1. Государственный финансовый контроль в системе государственного управления

1.1. Сущность и значение государственного финансового контроля в управлении экономикой

Используемое в современном русском языке понятие «контроль» имеет французские корни. Первоначально это слово применялось для обозначения встречной, повторной записи с целью проверки первой, т.е. являлось синонимом слова «**проверка**».

В английском языке слово «контроль» может быть использовано для обозначения состояния **управления, руководства, регулирования, распоряжения, господства, власти.**

В современной трактовке под контролем понимается не только проверка кого-либо или чего-либо, но и некоторую подотчетность, ограничение в действиях и т.д.

В зависимости от цели, контроль определяют по-разному: как средство, функцию, вид деятельности, систему, метод и т.д. В любом случае, контроль, так или иначе, **связан с осуществлением управленческой деятельности человека, с принятием управленческих решений.**

Любой вид управления, в том числе на уровне государства не возможен без осуществления контроля социально-экономических процессов и деятельности людей. Без осуществления контроля процесс управления становится формальным, неэффективным. Без контрольной деятельности невозможно принятие правильных управленческих решений.

Сущность понятия «контроль» можно охарактеризовать как вид трудовой деятельности, осуществляемой в процессе управления с целью сопоставления зафиксированного положения подконтрольного объекта и его состояния, предусмотренного определенными нормативами.

В научной литературе есть упоминание следующих видов контроля: экономического, технического, хозяйственного, административного и финансового.

Экономический контроль изучает факты потерь и нерационального использования ресурсов. Хозяйственный контроль есть система наблюдения и проверки хозяйственной деятельности объекта контроля. Технологический контроль обеспечивает соблюдение технологии производства продукции в соответствии с требованиями технических условий, нормативов, лимитов. Если в рамках любого из вышеперечисленных видов контроля информация о проведенных контрольных мероприятиях поддается денежной оценки, она является предметом **финансового контроля.**

Финансовый контроль является универсальным, охватывающим все сферы деятельности хозяйствующих субъектов.

Финансы в рыночной экономике необходимо рассматривать как специфический универсальный вид товара – деньги (денежные потоки) при их движении.

Финансы – это денежные отношения в обществе, связанные с формированием денежных доходов, их распределением и использованием, в виде финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, домашних хозяйств, органов государственной и местной власти. Финансы опосредуют (обслуживают) все стадии воспроизводственного процесса: производство товаров и услуг, их распределение, обмен и потребление.

В укрупненном плане структура финансов состоит из: общегосударственных финансов (государственных (федеральных и субъектов федерации), муниципальных) и негосударственных (частнохозяйственных).

Финансовый контроль подразделяется на государственный и негосударственный. Негосударственный контроль осуществляется в сфере частногохозяйственных финансов.

Государственный финансовый контроль осуществляется в сфере финансовой деятельности государства и его публично-правовых образований (регионов и муниципальных образований).

Основной сферой ГФК является контроль за формированием и расходованием средств бюджетной системы РФ, т.к. основными звеньями системы государственных финансов являются:

1) бюджетная система РФ: федеральный, региональные и местные бюджеты;

2) государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования;

3) денежные средства и финансовые ресурсы организаций сектора государственного управления: казенных, бюджетных, автономных учреждений; государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций; государственных компаний и холдингов, которые функционируют в форме ПАО и имеют долю государственного участия в своем капитале (как правило, контрольный пакет акций).

Поэтому, **государственный финансовый контроль** это: основанная на нормах финансового права система органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности в сфере формирования, распределения и использования денежных средств государства; одна из форм контроля, способствующая обеспечению законности и охране государственной собственности, целевому и эффективному использованию государственных средств, помогающая вскрыть нарушения, установленной государством финансовой дисциплины.

1.2. Виды и элементы системы государственного финансового контроля

В экономически развитых странах финансовый контроль распадается на две взаимодействующие, но обособленные сферы: государственный и негосударственный контроль (рис. 1.1).

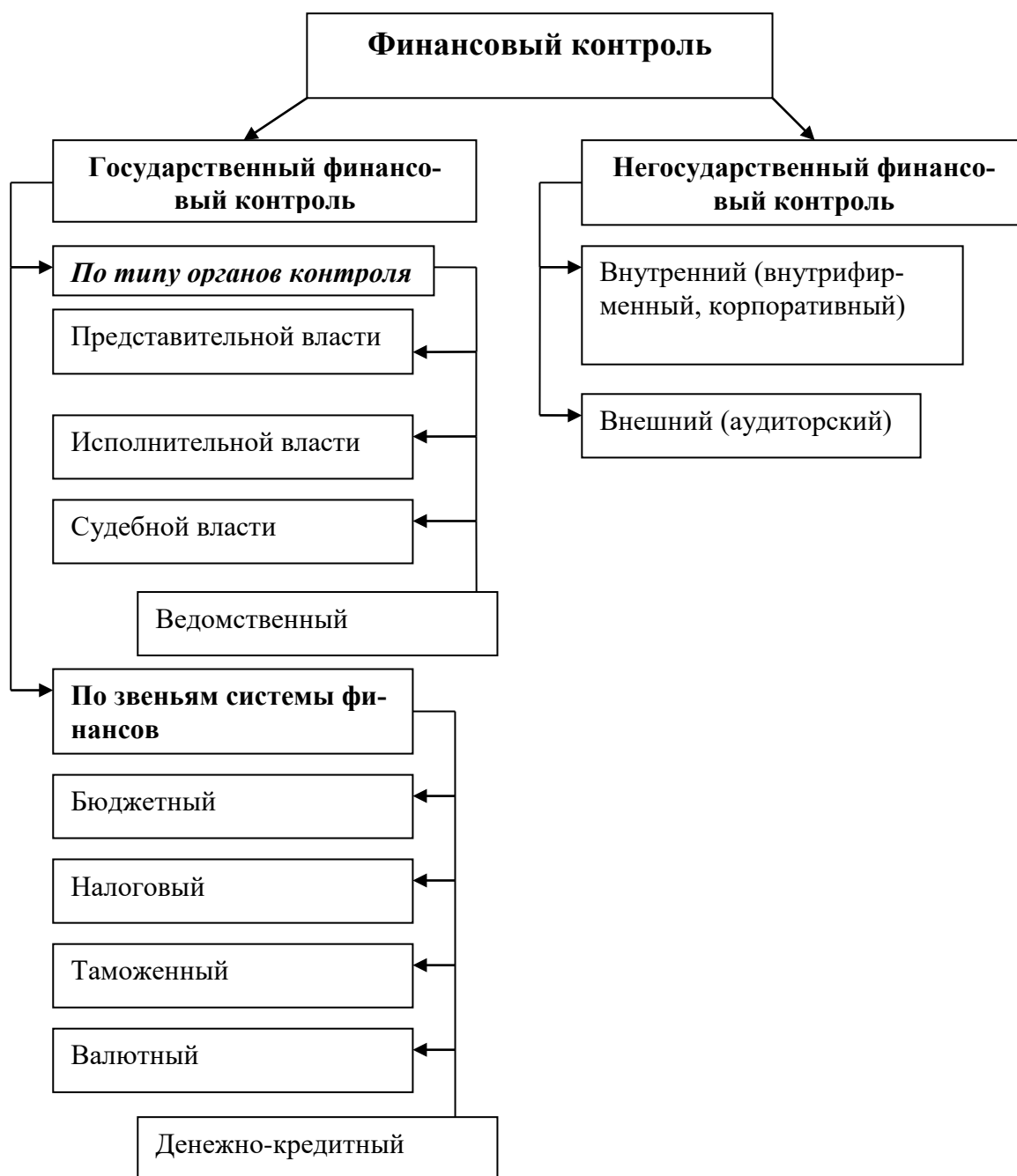


Рис. 1.1. Структура финансового контроля

Основным видом государственного финансового контроля в настоящее время является бюджетный финансовый контроль.

С 2013 года в Бюджетный кодекс РФ включен раздел 9 «Государственный (муниципальный) финансовый контроль».

В соответствии со ст. 265 БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

В рамках бюджетного государственного финансового контроля выделяют следующие виды контроля:

- внешний;

- внутренний;
- предварительный;
- последующий.

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

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

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

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Субъект ГФК – орган государственного финансового контроля, осуществляющий контрольные действия в отношении объекта контроля: Счетная палата РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Центральный банк РФ, финансовые органы в регионах и муниципалитетах, контрольно-счетные органы субъектов и муниципалитетов РФ.

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются (**ст. 266.1 БК РФ**):

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

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

3) государственные (муниципальные) учреждения: казенные, бюджетные, автономные;

4) государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

5) государственные корпорации и государственные компании;

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

7) юридические лица (за исключением вышеперечисленных), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги таких юридических лиц;

8) органы управления государственными внебюджетными фондами;

9) юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

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

Государственная корпорация – некоммерческая организация, учрежденная государством (субъектом РФ) на основании федерального (регионального) закона. Собственность ГК находится под контролем Счетной палаты РФ. **Государственные корпорации в России:** Росатом, Рос нано, Ростех, Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Государственный холдинг – коммерческая организация с участием государства (ПАО), включающая в себя материнскую компанию и сеть мелких дочерних компаний, которые она контролирует. В государственных холдингах контрольный пакет акций компании, как правило, принадлежит государству.

Государственные холдинги в России:

- «РЖД»;
- «Ростелеком»;
- «Газпром»;
- «Алроса»;
- «Роснефть»;
- «Автоваз»;
- «КАМАЗ»;
- «Оборонсервис»;
- «Росхимзащита».

Государственным или муниципальным унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Собственником имущества такого предприятия является государство или муниципальное образование. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В унитарных предприятиях **на праве хозяйственного ведения**, собственник имущества (государство) не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случая, когда несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана собственником имущества.

В унитарных предприятиях **на праве оперативного управления**, собственник имущества (государство) несет **субсидиарную ответственность** по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества.

Субсидиарная ответственность – резервная, вспомогательная ответственность – право взыскания неполученного долга с другого лица, если первое лицо не может его внести.

Федеральные государственные предприятия (ФГУП) России:

- ФГУП «Почта России»;
- ФГУП «Росморпорт»;
- ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть».

Государственные унитарные предприятия (ГУП), к примеру:

- ГУП «Иркутская областная оптово-снабженческая аптечная база»;
- ГУП «Дорожная служба Иркутской области».

Объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

Непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного (муниципального) финансового контроля необходимой информации, документов и материалов, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного (муниципального) финансового контроля влечет за собой **ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.**

Проверка расходов Счетной палаты Российской Федерации за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 5.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Проверка расходов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 7.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются (ст. 267.1 БК РФ):

- проверка;
- ревизия;
- обследование;

– санкционирование операций.

Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Проверка по целям и задачам:

– документальная – проверка финансовой отчетности и финансовой документации;

– фактическая.

Основными формами отчетности государственного учреждения в целях проведения финансового анализа являются:

1) Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета;

2) Справка по заключению счетов бюджетного учета отчетного финансового года;

3) Отчет о финансовых результатах деятельности;

4) Сведения о движении нефинансовых активов;

5) Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности;

6) Сведения о финансовых вложениях получателя бюджетных средств, администратора источников финансирования дефицита бюджета;

7) Сведения об изменении остатков валюты баланса;

8) Сведения о принятых и неисполненных обязательствах получателя бюджетных средств;

9) Сведения об остатках денежных средств на счетах получателя бюджетных средств.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.

Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Формальная проверка – это внешний осмотр первичного учетного документа с целью анализа соблюдения установленной формы и сопоставления его реквизитов. Выявленные документы с нарушениями правил оформления: без необходимых реквизитов, неустановленной формы, подписанные неустанов-

ленными лицами – подвергаются проверке по существу отраженных в них хозяйственных операций и в зависимости от результатов признаются подлинными или подложными.

Признаками злоумышленных действий по преодолению защитных функций первичного документа могут, в частности, являться:

1) отсутствие необходимых реквизитов (в особенности, подписей, печатей, штампов);

2) наличие излишних реквизитов (в том числе посторонних записей и пометок);

3) противоречия между реквизитами одного и того же документа (например, различие в названии организации в тексте договора и в печати на нем);

4) логические противоречия между содержанием документа и общепринятыми представлениями (например, закупка грибов и ягод у граждан весной; очистка крыш и вывоз снега летом; выдача премии в воскресенье; инвентаризация склада, при которой снятие остатков 500 наименований товара осуществлено быстро, за два часа рабочего времени);

5) «слишком аккуратные» документы, то есть не соответствующие реальной обстановке их составления (например, ведомость на выдачу горюче-смазочных материалов для автотранспорта, якобы составлявшаяся непосредственно во время и в месте заправки автомобилей, чистая и не помятая; в особенности если аналогичные ведомости за другие дни выглядят весьма потрепано);

б) подчистки, затирки и другие неоговоренные исправления.

Признаки с первого по пятый могут говорить о том, что сведения о хозяйственных операциях, содержащиеся в проверенных документах, не соответствуют действительности (заведомо ложные). Такая операция в действительности не происходила (безденежные или бестоварные документы) или происходила не так, как показано в документе (интеллектуальный подлог). Пятый и шестой признак могут говорить о том, что документы сфальсифицированы, то есть содержат материальный подлог.

Нормативная проверка – это проверка содержания хозяйственной операции с точки зрения соответствия действующим на момент составления законодательным актам, нормативам, правилам, инструкциям. Путем нормативной проверки выявляются незаконные или неправомерные операции. Примеры:

- завышение норм расхода стройматериалов при ремонте;
- завышение размера суточных при командировке;
- несоответствие между набором продуктов и выходом готового блюда;
- списание смазочных масел в килограммах в то время, как заправка осуществлялась в литрах;

- нарушение правил списания естественной убыли;

- неправильный расчет выплаты по больничному листу и многое другое.

Арифметическая проверка – пересчет результатов всех подсчетов в документе, как по определению тех или иных показателей, так и при выведении итоговой суммы. С помощью арифметической проверки может быть выявлен как интеллектуальный подлог (заведомо неверные подсчеты), так и материальный (дописки штрихов и цифр в документе).

Встречная проверка – сопоставление разных экземпляров (разных отрывных частей) одного документа:

- в одной организации (например, накладная на выдачу материалов со склада в производство у начальника склада и у начальника цеха);
- в разных организациях (например, накладная на передачу готовой продукции у продавца и у покупателя или чек об оплате проживания в гостинице в бухгалтерии организации, командировавшей работника, и в самой гостинице);
- в организации и у частного лица (например, приходный кассовый ордер на прием членского взноса в организации и квитанция к нему у лица, внесшего взнос).

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

Результаты проверки, ревизии оформляются **актом**.

Обследование – оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию органа финансового контроля, в целях определения целесообразности проработки изучаемой проблемы и необходимости проведения детальной проверки. Обследование является одним из основных методов предварительного контроля. Оно представляет собой экспресс-анализ финансового и имущественного состояния проверяемого объекта.

Если результаты обследования предполагают возможность нарушений финансовой дисциплины, то это является основанием для проведения счетно-аналитической проверки.

Результаты обследования отражаются в **Заключении**.

Задачи проведения обследования:

- диагностика финансового состояния объекта контроля;
- анализ исполнения бюджетных назначений, в том числе в рамках реализации государственного (муниципального) задания;
- анализ использования государственных субсидий;
- анализ соблюдения инструкций, нормативов, лимитов.

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

Надзор – это метод контроля, проводимый контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид деятельности, и предполагающий соблюдение ими установленных правил и нормативов.

Например, Федеральная налоговая служба РФ осуществляет надзор за организациями, получившими лицензию на изготовление подакцизных товаров (спирта, алкогольной продукции, табачной продукции, бензина); Центральный

банк РФ осуществляет надзор за коммерческими банками, получившими лицензию на осуществление банковской деятельности.

Наблюдение (мониторинг) – непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров объекта контроля в сравнении с заданными критериями.

Мониторинг представляет собой систему сбора (регистрации), хранения и анализа небольшого количества ключевых признаков (параметров) описания данного объекта для вынесения суждения о поведении (состоянии) данного объекта в целом.

Например, мониторинг качества государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями, мониторинг соответствия качества государственной услуги ее стоимости.

В отличие от коммерческого учреждения, основная цель которого – получение прибыли, конечным результатом деятельности государственного учреждения является **оказание населению качественной государственной услуги.**

Объем финансового обеспечения государственного учреждения зависит от норматива финансовых затрат на оказание одной государственной услуги и количества потребителей этой услуги. Именно эти показатели заложены в основу сметы казенного учреждения и план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного или автономного учреждения.

Стоимость государственной услуги в сфере здравоохранения, образования, социальной политики в настоящее время определяется на основе норматива подушевых затрат. Единой методики определения нормативно-подушевых затрат на 1 получателя государственных услуг пока не существует (не разработано). Они определяются в разных регионах по-разному, с использованием разнообразных методик, разработанных различными министерствами и ведомствами.

С 1 сентября 2015 года результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы размещаются на портале www.bus.gov.ru.

Федеральный закон № 256-ФЗ (принят 21. 07 2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», регламентирует создание систем независимой оценки качества услуг, оказываемых организациями социальной сферы.

В соответствии с 256-ФЗ Министерством образования и науки РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ, Министерством культуры РФ и Министерством здравоохранения РФ сформированы показатели, характеризующие общие критерии оценки качества оказания услуг. Они охватывают следующие критерии:

- открытость и доступность информации;
- комфортность условий предоставления услуг;
- доступность получения услуг;
- время ожидания предоставления услуг;
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации;

– удовлетворенность качеством оказания услуги.

Анализ – это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля. Обычно анализу подвергается периодическая или годовая отчетность объекта контроля, на основании которой исследуются главные финансово-экономические показатели его деятельности.

Например, анализ Отчета об исполнении федерального бюджета, ежегодно проводимый Счетной палатой РФ.

Анализ как метод государственного финансового контроля осуществляется с помощью следующих расчетно-аналитических приемов:

- экономический анализ;
- статистические расчеты;
- экономико–математические модели.

Органолептические методы (приемы) финансового контроля:

- инвентаризация;
- контрольные замеры;
- технологический и химико-технологический контроль;
- экспертизы;
- служебное расследование;
- эксперимент.

1.3. Функции и задачи государственного финансового контроля

Государственный финансовый контроль выполняет следующие функции:

1. Выявление отклонений:

- при исполнении Закона о бюджете в части использования бюджетных средств;
- при формировании доходной части бюджета;
- при соблюдении финансовой дисциплины министерствами, ведомствами и организациями.

2. Анализ причин отклонений:

- выявление конкретных, пофакторных причин отклонения.

3. Коррекция деятельности объекта контроля предполагает разработку предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности организаций.

4. Функция превенции заключается в профилактической работе по предупреждению финансово-бюджетных правонарушений. Цель профилактики – выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение в целях недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе. Реализация функции базируется на нормативно-правовых основах: Конституция РФ, БК РФ, КоАП, УК РФ.

5. Функция правоохраны. Контрольная деятельность органов ГФК – в значительной мере правоохранительная, хотя и не сводится только к ней. Как

средство обеспечения законности эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия.

Задачами государственного финансового контроля являются:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- определение эффективности и соответствия НПА Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований порядка формирования, управления и распоряжения федеральными, региональными, муниципальными и иными финансовыми ресурсами общегосударственных финансов;

- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе контроля (аудита) формирования, управления и распоряжения федеральными, региональными, муниципальными финансовыми ресурсами, а также государственных внебюджетных фондов. Выработка рекомендаций и предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в бюджетной системе Российской Федерации;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных общегосударственных финансовых ресурсов;

- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

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

- осуществление мер по противодействию коррупции при управлении финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации.

Вопросы:

1. Сущность и значение государственного финансового контроля в управлении экономикой.
2. Виды государственного финансового контроля
3. Элементы системы государственного финансового контроля: субъект, объект, предмет, принципы и методы контроля.
4. Основные функции контроля.
5. Задачи государственного финансового контроля.

Тема 2. Организация государственного финансового контроля за соблюдением норм бюджетного законодательства

2.1. Понятие и сущность бюджетного контроля

Понятие «**бюджетный контроль**» можно рассматривать в нескольких аспектах.

1. Бюджетный контроль – это способ обеспечения законности на всех стадиях бюджетного процесса.

Стадии бюджетного процесса в соответствии с БК РФ:

- 1) составление проектов бюджетов;
- 2) рассмотрение и утверждение проектов бюджетов;
- 3) исполнение бюджетов всех уровней;
- 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

2. Бюджетный контроль – это деятельность компетентных органов, направленная на обеспечение законности и соблюдения правопорядка в бюджетной сфере.

3. Бюджетный контроль – это способ реализации бюджетной политики.

Осуществление бюджетного контроля органами государственной и местной власти, прежде всего, направлено на соблюдение бюджетных ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В частности, Бюджетный кодекс устанавливает ограничения размеров следующих бюджетных показателей:

- бюджетного дефицита для региональных и местных бюджетов,
- долга регионов и муниципального долга,
- дотаций из вышестоящего бюджета.

Плановое и оперативное управление сбалансированностью бюджетов – важный элемент бюджетного менеджмента. Принцип сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ) означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджета.

Бюджетный кодекс РФ вводит определенные ограничения размера дефицита бюджета (ст. 92.1 БК РФ):

Дефицит бюджета субъекта РФ $\leq 15\%$ (Доходы_{общие} – БП), где

БП – безвозмездные поступления: дотации, субвенции, субсидии.

Если доля дотаций бюджета субъекта в доходах собственных превышала 40 % в течении двух лет из трех последних, то требования к размеру регионального дефицита ужесточаются:

Дефицит бюджета субъекта РФ $\leq 10\%$ (Доходы_{общие} – БП)

Дефицит местного бюджета $\leq 10\%$ (Доходы_{общие} – БП – НПДн), где

НПДн – налоговые поступления по дополнительным нормативам отчислений.

Если доля дотаций местного бюджета в доходах собственных превышала 50 % в течении двух лет из трех последних, то требования к размеру дефицита местного бюджета будут следующие:

Дефицит местного бюджета $\leq 5\%$ (Доходы_{общие} – БП – НПДн).

Предельный объем государственного долга (ГД) субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений:

$$\text{ГД субъекта РФ} \leq \text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП}$$

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений:

$$\text{Муниципальный долг} \leq \text{Доходы}_{\text{общие}} - \text{БП} - \text{НПДн}$$

Также установлены ограничения для территориальных бюджетов по размеру государственного (муниципального долга) (статья 107 БК РФ) и по размерам получаемых ими межбюджетных трансфертов (статьи 130, 136 БК РФ) (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Условия применения санкций со стороны Министерства финансов РФ к территориальным органам власти в случае нарушения ограничений, установленных БК РФ по предельному размеру дотаций, полученных от других бюджетов с 1 января 2015 г.

№ п/п	Уровень бюджета, получающего дотации	Условия применения бюджетных санкций	Санкции за нарушение бюджетных ограничений
1.	региональный	доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 % объема собственных доходов* консолидированного бюджета субъекта	Субъекты РФ не имеют права: 1) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; 2) превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ.

№ п/п	Уровень бюджета, получающего дотации	Условия применения бюджетных санкций	Санкции за нарушение бюджетных ограничений
		РФ	
2.	региональный	доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	Дополнительно к мерам, установленным предыдущим пунктом: 1) подписание и выполнение соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ; 2) организация исполнения бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства; 3) представление финансовым органом субъекта РФ в Министерство финансов РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период; 4) проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.
3.	местный	доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5% собственных доходов местного бюджета	Муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления.
4.	местный	доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% собственных доходов местного бюджета	Муниципальные образования не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.
5.	местный	доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% собственных доходов местного бюджета	Дополнительно к мерам, установленным пунктом 3 и 4: 1) подписание и выполнение соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; 2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); 3) проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов РФ или органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ.

*Доходы собственные бюджета – это доходы общие за исключением субвенций (ст. 47 БК РФ).

Анализ соблюдения ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ в отношении размеров бюджетного дефицита, государственного и муниципального долга, а также межбюджетных трансфертов (с 2015 года в основном касается размеров полученных дотаций), можно использовать при определении финансово-бюджетной устойчивости территорий.

2.2. Нарушения в ходе формирования бюджетов

Бюджетные нарушения, возникающие вследствие несоблюдения норм и ограничений БК РФ можно сгруппировать в 4 основные группы нарушений:

1. Нарушения в ходе формирования бюджетов.
2. Нарушения в ходе исполнения бюджетов.
3. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок отдельными видами юридических лиц.
4. Нарушения при реализации адресных инвестиционных программ – федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП) и адресных инвестиционных программ (АИП) субъектов РФ.

Данные нарушения связаны с нарушениями, допущенными на этапе бюджетного планирования, составления, рассмотрения и утверждения НПА о бюджетах бюджетной системы РФ.

1. Нарушение порядка и сроков составления и (или) представления проектов бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 145, 169, 184 БК РФ).

В соответствии со ст. 169 БК РФ: «Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком **на три года** – очередной финансовый год и плановый период».

Проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком **на три года** – очередной финансовый год и плановый период.

Проект бюджета муниципального образования составляется и утверждаются сроком **на один год** (на очередной финансовый год) **или сроком на три года**. Если проект местного бюджета составляется и утверждается только на очередной финансовый год, местная администрация муниципального образования разрабатывает и утверждает **среднесрочный финансовый план муниципального образования** (сроком на три года).

2. Несоблюдение требований к составлению и (или) представлению проекта закона о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год и плановый период (ст. 212 БК РФ)

Правительство Российской Федерации может представить в Государственную Думу проекты законов о внесении изменений в закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период только с перечнем соответствующих документов (уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде и другие документы по ст. 212 БК).

Субъекты законодательной инициативы (Государственная Дума и Совет федерации) могут вносить изменения в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в случае:

- превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете объема доходов (без учета дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) **более чем на 10 процентов при условии, что не прошло 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.**

- если доходы федерального бюджета (без учета нефтегазовых) по факту снизились более чем на 15 % по сравнению с предусмотренными в ФЗ о бюджете на соответствующий период, то положения этого закона, относящейся к плановому периоду, могут быть признаны утратившими силу. В этом случае уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в плановом периоде не представляется.

3. Несоответствие (отсутствие) документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета, требованиям законодательства (ст. 184.2 БК РФ)

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются:

- основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики (на основе Бюджетного послания Президента РФ);

- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период, либо утвержденный среднесрочный финансовый план;

- пояснительная записка к проекту бюджета;

- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;

- верхний предел государственного (муниципального долга) на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;

- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов и другие документы в соответствии со ст. 184.2 БК РФ.

4. Нарушение порядка ведения и представления реестра расходных обязательств публично-правового образования (РФ, субъекта РФ или МО).

В соответствии со ст. 87 БК РФ Постановления Правительства РФ от 7 июля 2014 г. № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Рос-

сийской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», Приказа Минфина России от 19 апреля 2012 г. № 49н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации» органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под **реестром расходных обязательств** понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с **расходными обязательствами (РО)**, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета;

Бюджетные обязательства (БО) – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, т.е. РО, которые вошли в Закон о бюджете на текущий год и плановый период.

На основании принятого Закона о бюджете на текущий год и плановый период в пределах бюджетных обязательств распределяются бюджетные ассигнования между главными и нижестоящими распорядителями бюджетных средств (на основании Сводной бюджетной росписи, составленной Минфином и Бюджетных росписей, составленных главными распорядителями бюджетных средств).

Бюджетные ассигнования (БА) – предельные объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, доводятся главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) до распорядителей бюджетных средств (РБС) **Расходными расписаниями** в форме **Лимитов бюджетных обязательств (ЛБО)**.

К бюджетным ассигнованиям (ст. 69 БК РФ) относятся ассигнования на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Исполнение бюджета по расходам (ст. 219 БК РФ) предусматривает:

1. Принятие бюджетных обязательств:

- составление Минфином Сводной бюджетной росписи, ГРБС – Бюджетных росписей в разрезе РБС,
- заключение государственных и муниципальных договоров (контрактов) на поставку товаров, работ, услуг.

2. Подтверждение денежных обязательств – заполнение Заявки на кассовый расход или Платежного поручения бюджетополучателем.

3. Санкционирование оплаты денежных обязательств – разрешение провести расход работником Федерального казначейства.

4. Подтверждение исполнения денежных обязательств – отправление работником Федерального казначейства Выписки с лицевого счета бюджетополучателю об оплате соответствующих расходов.

5. Несоблюдение требований к программе государственных внешних заимствований Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (ст. 108, 108.2 БК РФ).

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с разделением на **несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием:**

1) для несвязанных (финансовых) заимствований:

- источника привлечения;
- суммы заимствования;
- срока погашения;

2) для целевых иностранных заимствований:

- конечного получателя;
- цели заимствования и направления использования;
- источника заимствования;
- суммы заимствования;
- срока погашения;

– наличия гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;

– оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;

– прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации должны быть **отдельно предусмотрены все займы**, величина которых превышает сумму, эквивалентную **10 миллионам долларов США**, на весь срок займа.

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации объем, **детализированный по конкретным займам**, должен составлять **не менее 85 процентов** общего объема внешних заимствований.

Предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году **не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования** (ст. 106 БК РФ).

Программа заимствований субъекта РФ или МО должна составляться с учетом требований о предельной величине государственного долга субъекта РФ или муниципального долга (ст. 107 БК РФ).

6. Несоблюдение требований к программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальных заимствований (ст. 110, 110.1 БК РФ)

7. Несоблюдение требований по формированию Резервного фонда и Резервного фонда субъекта Российской Федерации (ст. 81.1, ст. 96.9 БК РФ)

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию **в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета**.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается **нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 3 процентов прогно-**

зируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Резервный фонд формируется за счет:

дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда не достигает его нормативной величины

Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета определяются как разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть.

При прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета используется среднегодовая цена на нефть сырую марки "Юралс".

Под базовой ценой на нефть на очередной финансовый год понимается цена на нефть, рассчитанная как среднегодовая цена на нефть за один баррель (одну тонну), в сумме, эквивалентной долларам США, за пятилетний период, завершающийся текущим финансовым годом, с ежегодным увеличением указанного периода на один год до достижения им десяти лет.

Прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета определяется как сумма:

– поступлений в федеральный бюджет вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, умноженных на отношение разности прогнозируемой ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и расчетной ставки указанной пошлины при базовой цене на нефть к прогнозируемой ставке вывозной таможенной пошлины на нефть сырую;

– поступлений в федеральный бюджет вывозной таможенной пошлины на газ природный, умноженных на отношение разности прогнозируемой ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и расчетной ставки указанной пошлины при базовой цене на нефть к прогнозируемой ставке вывозной таможенной пошлины на нефть сырую;

– поступлений в федеральный бюджет вывозной таможенной пошлины на товары, выработанные из нефти, умноженных на отношение разности прогнозируемой ставки вывозной таможенной пошлины на товары, выработанные из нефти, и расчетной ставки указанной пошлины при базовой цене на нефть к прогнозируемой ставке вывозной таможенной пошлины на товары, выработанные из нефти;

– поступлений в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых (нефть), умноженных на отношение разности прогнозируемой ставки налога на добычу полезных ископаемых (нефть) и расчетной ставки указанного налога при базовой цене на нефть к прогнозируемой ставке налога на добычу полезных ископаемых (нефть).

Управление средствами Резервного фонда может осуществляться следующими способами:

1) путем приобретения за счет средств Фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте (долларах США, евро, фунтах стерлингов) в Центральном банке Российской Федерации. За пользование денежными средствами на указанных счетах Центральный банк Российской Федерации уплачивает проценты, установленные договором банковского счета;

2) путем размещения средств Фонда в иностранную валюту и финансовые активы, номинированные в иностранной валюте, перечень которых определен законодательством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации установило следующие **требования к указанным финансовым активам:**

1. Средства Резервного фонда могут размещаться в долговые обязательства в виде ценных бумаг иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков следующих стран:

- Австрия;
- Бельгия;
- Великобритания;
- Германия;
- Дания;
- Канада;
- Люксембург;
- Нидерланды;
- США;
- Финляндия;
- Франция;
- Швеция.

2. Долговые обязательства должны соответствовать следующим требованиям: эмитент долговых обязательств должен иметь рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «АА–» по классификации рейтинговых агентств «Фитч Рейтингс» (Fitch–Ratings) или «Стандарт энд Пурс» (Standard & Poor's) либо не ниже уровня «Аа3» по классификации рейтингового агентства «Мудис Инвесторс Сервис» (Moody's Investors Service). Если эмитенту долговых обязательств указанными агентствами присвоены разные рейтинги долгосрочной кредитоспособности, то в качестве рейтинга долгосрочной кредитоспособности принимается наименьший из присвоенных.¹

В соответствии с предоставленными Правительством Российской Федерации полномочиями **Министерство финансов Российской Федерации утвердило** нормативную валютную структуру средств Резервного фонда в следующем составе: доллар США – 45 %; евро – 45 %; фунт стерлингов – 10 %.

¹ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/management/#ixzz46qPZc5rk>; Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/management/#ixzz46qPLn4LH>.

8. Несоблюдение требований по формированию Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ)

Фонд национального благосостояния (ФНБ) представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета, Пенсионного фонда Российской Федерации.

Фонд национального благосостояния формируется за счет: дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, превышения фактической цены на нефть над плановой. В 2017 году размер ФНБ составил около 4,5 % ВВП (более 4,5 млрд рублей). Этот фонд может формироваться в размере норматива – 7 % ВВП. С 1 января 2018 года Резервный фонд Минфина РФ упразднен.

9. Нарушение порядка формирования бюджетных ассигнований дорожных фондов (ст. 179.4 БК РФ).

Дорожный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды.

Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается как сумма 345 млрд. рублей, подлежащая индексации на прогнозируемый уровень инфляции в соответствующем финансовом году, и бюджетных ассигнований, равных прогнозируемому на соответствующий финансовый год объему доходов от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, умноженному на коэффициент 0,83 (определение базового объема БА Федерального дорожного фонда предусмотрено с 2017 года).

Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее суммы установленного настоящей статьей базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, скорректированного с учетом прогнозируемого объема доходов федерального бюджета от:

- использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- сборов за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территориях иностранных государств, по автомобильным дорогам на территории Российской Федерации;

- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;
- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;
- платы за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;
- штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;
- штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;
- поступлений в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- денежных средств, поступающих в федеральный бюджет от уплаты неустоек (штрафов, пеней), а также от возмещения убытков государственного заказчика, взысканных в установленном порядке в связи с нарушением исполнителем (подрядчиком) условий государственного контракта или иных договоров, финансируемых за счет средств Федерального дорожного фонда, или в связи с уклонением от заключения такого контракта или иных договоров;
- денежных средств, внесенных участником конкурса или аукциона, проводимых в целях заключения государственного контракта, финансируемого за счет средств Федерального дорожного фонда, в качестве обеспечения заявки на участие в таком конкурсе или аукционе в случае уклонения участника конкурса или аукциона от заключения такого контракта и в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- платы по соглашениям об установлении частных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций;
- платы по соглашениям об установлении публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается Правительством Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в очередном финансовом году.

Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда подлежит корректировке в очередном финансовом году с учетом разницы между фактически поступившим в отчетном финансовом году и прогнозированным при его формировании объемом указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета. Указанная разница, при ее положительном значении, подлежит уменьшению на величину отклонения в отчетном финансовом году фактического объема ассигнований Федерального дорожного фонда от суммы прогнозированного объема указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета и базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на соответствующий финансовый год.

Дорожный фонд субъекта Российской Федерации создается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации).

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом:

- доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

- доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от транспортного налога;

- доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации;

- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере **не менее 5 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда** субъекта Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены на погашение задолженности по бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации из федерального бюджета на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), и на осуществление расходов на обслуживание долговых обязательств, связанных с использованием указанных кредитов, в размере, не превышающем 20 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, предусмотренного указанным законом, а также на предоставление бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов.

Муниципальный дорожный фонд создается решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете).

Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования от:

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет;

–иных поступлений в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году.

10. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств порядка планирования бюджетных ассигнований и методики, устанавливаемой соответствующим финансовым органом (Подпункт 4–9 пункта 1 статьи 158, статья 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации)

Бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств в соответствии со ст. 158. БК РФ:

1) осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, **составляет обоснования бюджетных ассигнований;**

2) **составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств** и исполняет соответствующую часть бюджета;

3) вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

4) вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

5) определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;

6) формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в соответствии со ст. 174.2 БК РФ:

1. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой **соответствующим финансовым органом.**

2. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение **действующих и принимаемых обязательств.**

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение **действующих расходных обязательств** понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены действующими законами и нормативными правовыми актами.

Действующие расходные обязательства:

– трансферты населению, установленные действующими НПА;

– обязательства по предоставлению государственных (муниципальных) услуг по действующему законодательству;

– обязательства по погашению государственного (муниципального долга) в соответствии с условиями привлечения заемных средств и др.

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение **принимаемых обязательств** понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году или в плановом периоде.

Принимаемые расходные обязательства – это новые обязательства:

- увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
- увеличение заработной платы, денежного довольствия;
- досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- предоставление государственных (муниципальных) услуг сверх установленных норм и др.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые действует с 2009 года.

Бюджетные ассигнования на исполнение действующих обязательств (в соответствии с реестром расходных обязательств) подлежат включению в Проект Закона о бюджете в обязательном порядке. При этом, для их планирования используются достаточно простые правила корректировки объема (индексация, прямой счет). Для их существенного изменения в ту или иную сторону требуется внесение изменений в ранее принятые НПА.

Тогда как бюджетные ассигнования на исполнение вновь принимаемых обязательств (на новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере и пособий) требуют более детального и серьезного **обоснования** со стороны ГРБС.

Появление вновь принимаемых расходных обязательств **связано с изменениями приоритетов государственной политики.**

Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые объясняется наличием жестких бюджетных ограничений. Поэтому выделение бюджетных ассигнований на принятие новых расходных обязательств (принимаемых) возможно лишь после выделения ассигнований на выполнение действующих обязательств, либо после их заблаговременного сокращения.

Выделение ассигнований на **новые расходные обязательства** возможно лишь в случае и в пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ, реструктуризации бюджетного сектора;

– опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов.

11. Нарушение порядка принятия решений о разработке государственных (муниципальных) программ, их формирования и оценки, а также планируемой эффективности государственных (муниципальных) программ.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден **Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 и Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».**

В соответствии со ст. 179. БК РФ:

1. Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

2. Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

3. Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

- Техничко-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

4. Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.

Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете **не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.**

По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе **ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации.** Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным ор-

ганом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы.

Государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации). Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

12. Нарушение порядка разработки государственных программ, государственных программ субъекта РФ и муниципальных программ (ст. 179 БК РФ).

Порядок разработки и реализации государственных программ и межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

Государственные программы и межгосударственные программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Разработка проекта и утверждение целевой программы включает в себя следующие основные этапы:

- принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством РФ и утверждение концепции целевой программы;
- разработка проекта целевой программы;
- согласование проекта целевой программы;
- экспертиза проекта целевой программы, в т.ч. независимыми экспертами (Счетной палатой и счетными палатами субъектов Российской Федерации);
- рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства;
- доработка;
- утверждение целевой программы.

Расходы федерального бюджета на реализацию государственной программы предусматриваются конкретному ведомству, выступающему государственным заказчиком программы.

13. Нарушение порядка разработки и утверждения ведомственных целевых программ (ст. 179.3 БК РФ).

В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239

14. Нарушение порядка формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, адресной инвестиционной программы субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Порядок установлен пунктом 3 статьи 179.1БК РФ, Правилами формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, законами (решениями) о бюджете.

В ст. 179.1. БК РФ «Федеральная адресная инвестиционная программа» дано следующее определение:

1. Бюджетные инвестиции и предоставление субсидий в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность) осуществляются **за счет средств федерального бюджета в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой.**

Указанное положение не распространяются на объекты государственной собственности Российской Федерации, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или **приобретение которых осуществляется за пределами территории Российской Федерации.**

В соответствии со статьей 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в рамках осуществления полномочий в сфере экономики **Правительство Российской Федерации вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации.**

Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, установлено, что Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию

в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, и осуществляет координацию деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации **федеральной адресной инвестиционной программы** (далее – ФАИП), федеральных целевых программ, долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

2.3. Проблемы при реализации ФАИП, которые следует учитывать при планировании ГФК

1. Несвоевременное принятие НПА, регламентирующих изменения порядка финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Так в 2013 г. Минэкономразвития не были своевременно приняты все необходимые нормативно-правовые документы, регламентирующие изменение порядка финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, закрепленные или подлежащие закреплению на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями с 1 января 2014 года.

В результате лимиты бюджетных обязательств по ФАИП были заблокированы в начале 2014 года, что не позволило приступить к реализации инвестиционных проектов, включенных в ФАИП. Только в марте – апреле 2014 года после принятия соответствующих нормативных правовых актов указанная блокировка снималась.

2. Расхождение между объемом ФАИП и показателями уточненной сводной бюджетной росписи, обусловленное невнесением в ФАИП Минэкономразвития России изменений, соответствующих изменениям, внесенным Минфином России в сводную бюджетную роспись.

В 2014 году Минэкономразвития не внес в ФАИП изменения, соответствующих изменениям, внесенным Минфином России в сводную бюджетную роспись, по увеличению бюджетных ассигнований на сумму 14 885,3 млн рублей и по уменьшению бюджетных ассигнований на сумму 10 392,8 млн рублей.

Общее **сокращение БА** в сводной бюджетной росписи было связано с направлением Правительством Российской Федерации **дополнительных средств на финансовое обеспечение реализации мер по поддержке** отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда и социальной поддержке граждан РФ на сумму **26 613,4 млн рублей** (3,2 % объема БА на ФАИП).

При этом сокращение расходов на ФАИП по государственным программам «Космическая деятельность России» и «Развитие транспортной системы» составило 10 864,4 млн рублей и 11 992,8 млн рублей соответственно. Увеличение расходов на ФАИП по непрограммному направлению деятельности «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти» составило 20 126,9 млн рублей.

3. Нарушения при утверждении проектно-сметной документации, отсутствие положительного заключения государственной экспертизы, отсутствие детализации мероприятий укрупненных инвестиционных проектов.

На начало 2014 года в ФАИП было включено **553 позиции с ограничениями** на право выполнения работ и финансирование на общую сумму **215 832,1 млн рублей, или 33,9 % общего объема** бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию ФАИП на начало 2014 года по вышеуказанным причинам.

4. Представление средств федерального бюджета в конце финансового года, связанное с поздним утверждением пообъектного распределения субсидий на капитальное строительство.

Федеральным ведомством – Росавтодором в 2014 году предоставлены субъектам Российской Федерации субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в объеме **46 800,3 млн рублей, из них в декабре – 25 342,1 млн рублей, или 54,1 %.**

Предоставление наибольшей части БА лишь в конце финансового года повлекло **срыв сроков ввода в эксплуатацию автомобильных дорог регионального и местного значения – из 416, 35 км (предусмотренных ФАИП) не введено в эксплуатацию 129 км (31 % от программы).**

Срыв сроков ввода в эксплуатацию государственных и муниципальных объектов капитального строительства – достаточно частое явление, происходящее в ходе исполнения бюджетов разных уровней. Количество объектов капитального строительства, не сданных в эксплуатацию в установленные сроки растет из года в год.

В 2014 году, по данным Минэкономразвития России, в установленные сроки **введено в эксплуатацию 365 объектов (из 772 по ФАИП), или 47,3 %** количества предусмотренных к вводу в 2014 году объектов, что является самым низким показателем за 5 лет.

Минздравом России не введено **8 объектов из 11** предусмотренных к вводу в 2014 году, **Минобрнауки России – 17 из 43, Минкультуры России – 4 из 10. ФАНО России** не обеспечен ввод в эксплуатацию **19 объектов.**

В 2014 году **Минпромторгом России** не введено **11 объектов** капитального строительства из **30, предусмотренных к вводу, из которых по 2** техническая готовность на 1 января 2015 года составила менее **70 %.**

Не введены в эксплуатацию в установленные сроки 11 объектов Росавиации из **12** предусмотренных к вводу в 2014 году, техническая готовность которых менее **70 %.**

5. Включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также объектов, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительномонтажных работ, приводит к увеличению или срыву сроков, или невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

Так, например, по итогам 2014 года не завершены в запланированном объеме проектные и изыскательские, а также строительные работы по ряду значимых объектов, например, «Вторая очередь реконструкции аэропорта Шереметьево», бюджетные ассигнования на который в объеме 1 092,9 млн рублей, или 97,8 % утвержденных бюджетных ассигнований, были перераспределены в «антикризисный фонд». Из 10 предусмотренных Росгидрометом к вводу в эксплуатацию в 2014 году доплеровских метеорологических радиолокаторов в районе ряда аэродромов, строительство позиций и установка которых в рамках ФЦП «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009–2020 годы)» планировалось в течение одного финансового года с проектно-изыскательскими работами, **не введено ни одного.**

6. Нарушения и недостатки в части отражения главными распорядителями и подведомственными организациями объемов и объектов незавершенного строительства в бюджетном и бухгалтерском учете и соответствующей отчетности.

Следует отметить, что анализ бюджетной отчетности, представляемой главными распорядителями средств федерального бюджета, показывает отсутствие в ней в настоящее время форм и показателей, обеспечивающих **обособленное отражение сведений об объемах и объектах незавершенного строительства**, а также дебиторской задолженности по объектам незавершенного строительства.

Общий объем незавершенного строительства по данным главных распорядителей средств федерального бюджета, представленным в ходе проведенных Счетной палатой проверок, составил по состоянию на 1 января 2015 года **1 969 361,0 млн рублей** и увеличился по сравнению с 1 января 2014 года на 278 203,3 млн рублей, или **на 17,8 %.**

Количество объектов незавершенного строительства по главным распорядителям средств федерального бюджета и указанным организациям составило **порядка 9 тыс. объектов.**

По данным Росстата, объем незавершенного строительства по организациям государственной власти и управления федерального уровня по состоянию на 1 января 2015 года составлял лишь 547 760,7 млн рублей (включая объекты капитального строительства, на которых проводятся только проектные и изыскательские работы) и увеличился по сравнению с 1 января 2014 года на 62 543,5 млн рублей, или на 12,9 %.

Согласно данным Росстата количество зданий и сооружений, находящихся в незавершенном строительстве, в целом по Российской Федерации в федеральной собственности составило по состоянию на конец 2014 года **5 420 единиц**, в том числе 2018 – приостановленных или законсервированных объектов, или 37,2 %.

По результатам проведенных Счетной палатой РФ проверок, а также анализа представленных главными распорядителями средств федерального бюджета данных, количество объектов и объемы незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2015 года значительно превышают отчетные данные Росстата.

Выявлены **факты непредставления** отдельными главными распорядителями и подведомственными им организациями **форм государственного статистического наблюдения в части информации о незавершенном строительстве или представления недостоверной статистической информации**, что свидетельствует о низком уровне организации в Росстате контроля за представлением соответствующей первичной статистической информации, а также со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета – за подведомственными им организациями.

Основными причинами незавершения в установленные сроки, приостановления либо прекращения строительства или реконструкции объектов за счет средств федерального бюджета являются **системные недостатки при формировании и реализации ФАИП**.

На сегодня отсутствуют НПА, обеспечивающие реализацию положений Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39–ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в части **вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов**, находящихся в государственной собственности.

Минэкономразвития России, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно–правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, а также координацию деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации ФАИП, **не в полном объеме обеспечивает исполнение указанных функций**, в том числе в части сокращения объемов незавершенного строительства.

Включение новых объектов капитального строительства при наличии не обеспеченных финансированием объектов незавершенного строительства свидетельствует о недостатках бюджетного планирования государственных инвестиций при формировании и реализации ФАИП, создает риски удорожания объектов, в том числе за счет дополнительных расходов на консервацию или хранение недостроенных объектов.

Минэкономразвития России не обеспечен единый подход при установлении ограничений на право выполнения работ и их финансирование. В ФАИП включаются объекты капитального строительства **без утвержденной в установленном порядке проектной документации** и положительного заключения государственной экспертизы, объекты, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительно–монтажных работ.

Включение в ФАИП объекта капитального строительства при отсутствии утвержденной проектной документации **приводит к увеличению или срыву сроков**, невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

При формировании ФАИП на очередной финансовый год и плановый период **не учитываются** количество объектов и объемы незавершенного стро-

ительства, динамика остатков неиспользованных бюджетных ассигнований по состоянию на начало и на конец финансового года, уровень исполнения главными распорядителями средств федерального бюджета расходов на ФАИП по итогам 9 месяцев текущего финансового года и бюджетные ассигнования, отвлеченные в дебиторскую задолженность.

Кроме того, причинами срыва сроков ввода в эксплуатацию объектов и увеличения объемов незавершенного строительства также являются: низкий уровень подготовки и реализации проектных решений, отсутствие оформленных прав собственности, в том числе на земельные участки, неудовлетворительная работа подрядных организаций.

2.4. Нарушения в ходе исполнения бюджетов

1. Нарушение положений нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации о мерах по реализации закона (решения) о бюджете на текущий финансовый год и на плановый период

2. Нарушение порядка реализации государственных (муниципальных) программ, федеральных и ведомственных целевых программ (НПА – ст. 179, 179.3 БК РФ).

3. Нарушение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации (НПА – Гл. 4 БК РФ (ст. 18 – 23)).

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» устанавливает, что Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (далее – классификация операций сектора государственного управления).

Нарушения:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- не корректная формулировка назначения платежа и т.д.

По доходам:

- возникновение невыясненных поступлений

– зачисление доходов не на тот уровень бюджета.

По расходам:

- хищение бюджетных средств;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- не правильная формулировка назначения платежа.

4. Нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление (ст. 236 БК РФ).

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются для **субъектов РФ и муниципальных образований РФ.**

Могут размещать средства на банковских депозитах:

1. Российская Федерация – средства федерального бюджета.

2. Субъекты РФ, у которых межбюджетные трансферты (МБТ) < 20 % в Дс – доходах собственных регионального бюджета (в течение 2–х лет из 3–х последних).

Порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства бюджетов субъектов Российской Федерации на банковские депозиты, должны быть не ниже уровня **требований**, установленных Правительством Российской Федерации к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты.

Постановление Правительства от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» предусматривает:

а) наличие у кредитной организации генеральной лицензии ЦБ РФ на осуществление банковских операций;

б) наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 5 млрд. рублей по имеющейся в ЦБ РФ отчетности на день проверки кредитной организации;

в) наличие у кредитной организации международного рейтинга долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «ВВ» («Фитч Рейтингс» или «Стандарт энд пурс»);

г) отсутствие у кредитной организации просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в ней за счет средств федерального бюджета.

Срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами Российской Федерации не может превышать шесть месяцев.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за обеспечение возврата средств соответственно в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Средства федерального бюджета могут быть размещены на депозитах в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Размещением средств федерального бюджета занимается Федеральное Казначейство РФ (сайт www.roskazna.ru, раздел «Финансовые операции»).

Размещаются средства, как правило, на краткосрочный период (2 недели) небольшими суммами: 10–50 млн рублей.

Нарушение запрета на размещение или порядка размещения бюджетных средств на банковских депозитах влечет наложение **административного штрафа на должностных лиц в размере от 25 до 50 тыс. рублей или дисквалификацию на срок от 1 года до 2 лет (ст. 15.15.12 КоАП).**

Следует отметить, что Глава 15 КоАП посвящена административной ответственности за административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг.

5. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного и муниципального долга влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. рублей или дисквалификацию сроком от 1 года до 2 лет. (ст. 15.15.13 КоАП).

Управление государственным и муниципальным долгом осуществляется на основании требований Главы 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг: структура государственного и муниципального долга, виды и срочность долговых обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных долговых обязательств».

К государственному долгу Российской Федерации (ст. 97 БК РФ) относятся долговые обязательства Российской Федерации перед:

- физическими и юридическими лицами Российской Федерации;
- субъектами Российской Федерации;
- муниципальными образованиями;
- иностранными государствами;
- международными финансовыми организациями;
- иными субъектами международного права;
- иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации;
- долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;
- долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего Кодекса.

Долговые обязательства Российской Федерации (ст. 98 БК РФ, п. 3) могут быть:

- краткосрочными (менее одного года);
- среднесрочными (от одного года до пяти лет);
- долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно).

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации (ст. 99 БК РФ, п. 6) могут быть:

- краткосрочными (менее одного года);
- среднесрочными (от одного года до пяти лет);
- долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно).

Долговые обязательства муниципального образования (ст. 100 БК РФ, п. 4.) могут быть:

- краткосрочными (менее одного года);
- среднесрочными (от одного года до пяти лет);
- долгосрочными (от пяти до 10 лет включительно).

6. Несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации (ст. 40 БК РФ, закон (решение) о бюджете соответствующего публично–правового образования).

Зачисление доходов в бюджет осуществляется в соответствии со ст. 40. БК РФ:

1. Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными настоящим Кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями настоящего Кодекса, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы Федерального казначейства осуществляют в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет, указанный в абзаце первом настоящего пункта, а в случае возврата (зачета, уточнения) платежа соответствующим администратором доходов бюджета – согласно представленному им поручению (уведомлению).

Органы Федерального казначейства **не позднее следующего рабочего дня после дня получения от учреждения Центрального банка Российской Федерации выписки со своих счетов**, указанных в абзаце первом настоящего

пункта, осуществляют перечисление указанных доходов на единые счета соответствующих бюджетов.

По запросу финансовых органов субъектов Российской Федерации, финансовых органов муниципальных образований органы Федерального казначейства предоставляют информацию из расчетных документов, о поступивших от юридических лиц платежах, являющихся источниками формирования доходов соответствующего бюджета (в том числе консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, консолидированного бюджета муниципального района, консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением).

2. Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Неисполнение или несвоевременное исполнение банком или иной кредитной организацией платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ, либо на перечисление средств бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 15.15.16 КоАП «Нарушение исполнения платежных документов и представления Федерального Казначейства») влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.;
- на юридических лиц – от 1 до 5 % суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ.

Неисполнение банком или иной кредитной организацией представления Федерального казначейства о приостановлении операций по счетам, открытым казенным и бюджетным учреждениям, либо по счетам в валюте РФ по учету средств бюджетов субъектов РФ (МО), открытым финансовым органам субъектов РФ (МО) влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.;
- на юридических лиц – от 1 до 5 % суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы РФ.

7. Нарушение запрета на предоставление казенному учреждению бюджетных кредитов и (или) субсидий.

В соответствии с п. 10 ст. 161 БК РФ казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

В случае этого нарушения осуществляется наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от **20 до 50 тыс. руб.**

Также для казенных учреждений существует запрет на предоставление и получение кредитов (займов), приобретение ценных бумаг (п. 10 ст. 161 БК РФ).

8. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет – административный штраф на должностных лиц – от 10 до 30 тыс. рублей (ст. 15.15.7 КоАП).

Требования к бюджетной смете определены ст. 221. БК РФ:

1. Бюджетная смета казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

Бюджетная смета казенного учреждения утверждается руководителем этого органа.

2. Утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения.

9. Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи влечёт наложение административного штрафа на должностные лица – от 20 до 50 тыс. рублей (ст. 15.15.9 КоАП).

Бюджетная роспись осуществляется в соответствии с требованиями ст. 219.1. БК РФ:

1. Порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, включая внесение изменений в них, устанавливается соответствующим финансовым органом.

Бюджетные росписи главных распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными финансовым органом лимитами бюджетных обязательств.

Бюджетные росписи распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями и доведенными им лимитами бюджетных обязательств.

2. Утверждение бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляются главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств.

Показатели бюджетной росписи по расходам и лимитов бюджетных обязательств доводятся до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств **до начала очередного финансового года.**

3. Порядок составления и ведения бюджетных росписей может устанавливать право или обязанность главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств осуществлять детализацию утверждаемых лимитов бюджетных обязательств по подгруппам (подгруппам и элементам) видов расходов.

4. Изменение показателей, утвержденных бюджетной росписью по расходам главного распорядителя бюджетных средств в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи, без внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись не допускается.

Изменение показателей, утвержденных бюджетной росписью по расходам распорядителя бюджетных средств в соответствии с показателями бюджетной росписи главного распорядителя бюджетных средств, без внесения соответствующих изменений в бюджетную роспись главного распорядителя бюджетных средств не допускается.

10. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств

Принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) ЛБО влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – **от 20 до 50 тыс. рублей (ст. 15.15.10 КоАП).**

В соответствии со **ст. 219 БК РФ п. 3.** получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах, доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

11. Нарушение сроков доведения БА и (или) ЛБО влечет административный штраф на должностных лиц – от 10 до 30 тыс. рублей (ст. 15.15.11 КоАП).

Показатели бюджетной росписи по расходам и лимитов бюджетных обязательств доводятся (**ст. 219.1 БК РФ**) до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств **до начала очередного финансового года.**

Предельные объемы финансирования устанавливаются (**ст. 226.1. п.1**) в целом в отношении главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств ежемесячно или поквартально нарастающим итогом с начала текущего финансового года либо на соответствующий квартал на основе заявок на финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

12. Неперечисление (несвоевременное или неполное перечисление) в бюджет доходов от использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении (**п. 5 ст. 41. БК РФ**) включаются в состав доходов бюджета.

В соответствии со ст. 161.3 «Особенности правового положения казенных учреждений» БК РФ: «В случае уменьшения бюджетному учреждению главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения бюджетным учреждением **бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров,** бюджетное учреждение должно обеспечить согласование новых сроков, а если необходимо, и других условий государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от бюджетного учреждения возмещения только фактически

понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора».

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что по результатам контрольных мероприятий, осуществленных Счетной палатой по проверке исполнения Федерального закона № 349–ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2016 и 2016 годов» и бюджетной отчетности за 2014 год, и тематических проверок исполнения федерального бюджета за 2014 год установлены нарушения **в общей сумме 263 764,2 млн рублей**, в том числе установлены нарушения: **в сфере управления и распоряжения государственной собственностью – на сумму 30 573,7 млн рублей**.

13. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.

Нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения **государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15 КоАП)**, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц **в размере от 10 тысяч до 30 тысяч рублей**.

1. Государственное (муниципальное) задание (ст. 69.2. БК РФ) должно содержать:

- 1) Показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- 2) Порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- 3) Требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- 1) определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- 2) порядок оказания соответствующих услуг;
- 3) предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении **бюджетной сметы казенного учреждения**, а также для определения **объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением**.

3. Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями **формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ** (Порядок установлен Правительством РФ, субъекта РФ, местной администрацией МО).

4. Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании **нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ.**

5. **Порядок формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания должен определять в том числе:**

1) правила и сроки формирования, изменения, утверждения государственного (муниципального) задания, отчета о его выполнении;

2) правила и сроки определения объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, включая:

– расчет и утверждение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и корректирующих коэффициентов к ним, а также нормативных затрат на выполнение работ;

– сроки и объемы перечисления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания;

– возврат субсидии в объеме, который соответствует показателям государственного (муниципального) задания, которые не были достигнуты;

3) правила осуществления контроля за выполнением государственного (муниципального) задания государственным (муниципальным) учреждением органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия учредителя.

В соответствии со ст. 15.15.1 5КоАП нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц **в размере от 10 тысяч до 30 тысяч рублей.**

В отличие от коммерческого учреждения, основная цель которого – получение прибыли, конечным результатом деятельности государственного учреждения является **оказание качественной государственной услуги.**

Объем финансового обеспечения государственного учреждения зависит **от норматива финансовых затрат** на оказание одной государственной услуги и **количества потребителей этой услуги.** Именно эти показатели заложены в основу сметы казенного учреждения и план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного или автономного учреждения.

Стоимость государственной услуги в сфере здравоохранения, образования, социальной политики в настоящее время определяется на основе норматива подушевых затрат. Они определяются в разных регионах по-разному, с ис-

пользованием разнообразных методик, разработанных различными министерствами и ведомствами².

14. Нарушения, которые приводят к бюджетным мерам принуждения (Гл. 30 БК РФ) и административному наказанию (КоАП)

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

К финансовому органу, ГРБС, РБС, ПБС, ГАДБ, ГАИФДБ, совершившему бюджетное нарушение, применяются следующие бюджетные меры принуждения:

1) беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

2) беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

3) беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

4) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

5) передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля направляет **не позднее 30 календарных дней** со дня окончания контрольного мероприятия **уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу.**

При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет финансовому органу **не позднее 60 календарных дней** после дня окончания проверки (ревизии) уведомление о применении бюджетных мер принуждения.

Бюджетные меры принуждения подлежат применению **в течение 30 календарных дней** после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

Нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4. БК РФ).

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям,

² С 1 сентября 2015 года результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы размещаются на портале www.bus.gov.ru.

определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Бюджетная мера принуждения:

1. Нецелевое использование бюджетных средств, совершенное ГРБС, РБС, ПБС, влечет передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

2. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в нецелевом использовании **финансовыми органами** (главными распорядителями (распорядителями) и получателями средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты):

– межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

– кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации **влечет бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в размере средств, использованных не по целевому назначению, и (или) в размере платы за пользование ими либо приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).**

В соответствии со ст. 15.14. КоАП **Нецелевое использование бюджетных средств** влечет наложение административного штрафа:

1) на должностных лиц в размере **от 20 тысяч до 50 тысяч рублей** или дисквалификацию на срок **от одного года до трех лет**;

2) на юридических лиц – **от 5 до 25 % суммы средств**, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 93.2. БК РФ).

1. Бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора в соответствии с гражданским законодательством и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые **не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом** (публично–правовым образованием), а для юридических лиц – также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только **за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований).**

2. Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности.

При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором.

3. Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением): банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100 процентов предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

4. При невыполнении заемщиком, гарантом или поручителем своих обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных заключенным с ним договором, принимаются меры по принудительному взысканию с заемщика, гаранта или поручителя просроченной задолженности, в том числе по обращению взыскания на предмет залога.

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам (ст. 93.3. БК РФ).

1. Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты **на срок до пяти лет.**

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете.

В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

2. Местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации могут предоставляться бюджетные кредиты **на срок до трех лет.**

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются законами субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетные кредиты не погашены в установленные

сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Бюджетная мера принуждения:

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также **неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом** финансовыми органами (ст. 306.5–306.6 БК РФ) влечет:

– **бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и платы за пользование бюджетным кредитом;**

– **пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки**

и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита и платы за пользование бюджетным кредитом.

Административное наказание (ст. 15.15 и 15.15.1 КоАП): невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.

1. Невозврат бюджетного кредита, предоставленного бюджету бюджетной системы Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере **от 20 тысяч до 50 тысяч рублей.**

2. Невозврат бюджетного кредита, предоставленного юридическому лицу, влечет наложение административного штрафа:

– на должностных лиц в размере – **от 20 тысяч до 50 тысяч рублей;**

– на юридических лиц – **от 5 до 25 %** суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Возврат бюджетного кредита, предоставленного бюджету бюджетной системы Российской Федерации, с нарушением срока возврата – влечет наложение административного штрафа:

– на должностных лиц в размере **от 10 тысяч до 30 тысяч рублей.**

4. Возврат бюджетного кредита, предоставленного юридическому лицу, с нарушением срока возврата – влечет наложение административного штрафа:

– на должностных лиц в размере **от 10 тысяч до 30 тысяч рублей;**

– на юридических лиц – **от 2 до 12 %** суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом(ст. 15.15.1).

1. Неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным бюджету бюджетной системы Российской Федерации – влечет наложение административного штрафа – на должностных лиц в размере **от 10 тысяч до 30 тысяч рублей.**

2. Неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным юридическому лицу – влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере **от 10 тысяч до 30 тысяч рублей**;
- на юридических лиц – **от 5 до 25 %** суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным **бюджету** бюджетной системы Российской Федерации, с нарушением срока – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере **от 5 тысяч до 15 тысяч рублей**.

4. Перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным **юридическому лицу** с нарушением срока – влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере **от 5 тысяч до 15 тысяч рублей**;
- на юридических лиц – **от 2 до 12 %** суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7. БК РФ).

Нарушение финансовым органом условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет:

- беспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Административная ответственность за нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 15.15.2. КоАП).

Нарушение кредитором или заемщиком условий предоставления бюджетного кредита, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере **от 10 тысяч до 30 тысяч рублей** или дисквалификацию на срок **от 1 года до 2 лет**.

Нарушение заемщиком (юридическим лицом) условий предоставления бюджетного кредита, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 10 тысяч до 30 тысяч рублей;
- на юридических лиц – от 2 до 12 % суммы полученного бюджетного кредита.

Нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов (ст. 306.8. БК РФ).

Нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления (расходования) межбюджетных

трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет:

– беспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта, и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Административная ответственность за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3.).

Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим межбюджетные трансферты, и (или) финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем), получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, условий их предоставления, за исключением нецелевого использования – влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 10 тысяч до 30 тысяч рублей;
- или дисквалификацию на срок от 1 года до 2 лет.

Вопросы:

1. Понятие и сущность бюджетного контроля.
2. Ограничения, устанавливаемые БК РФ и ответственность за их несоблюдение.
3. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения.
4. Административная и уголовная ответственность за правонарушения в бюджетной сфере.

Тема 3. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты Российской Федерации

3.1. Состав, структура и организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата РФ (далее – СП) является постоянно действующим высшим органом внешнего аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию РФ (Парламенту).

Федеральное Собрание = Гос. Дума РФ + Совет Федераций РФ.

СП обладает организационной, функциональной и финансовой независимостью в рамках задач, определенных законодательством РФ.

Состав, основные функции, задачи и полномочия СП определены в Федеральном законе РФ от 05.04.2013 №41–ФЗ «О Счетной палате РФ».

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований действуют контрольно-счетные органы субъектов РФ и МО. Их деятельность регламентирована Федеральным законом РФ от 07.02.2011 №6–ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

На уровне Иркутской области (ИО) действует Контрольно-счетная палата (КСП) ИО, полномочия которой определены Законом ИО «О КСП Иркутской области».

Сайт Счетной палаты Иркутской области – www.irksp.ru/

Структура органов государственного и муниципального внешнего финансово-бюджетного контроля:

Федеральный уровень: **Счетная палата РФ;**

Региональный уровень: **Счетные палаты субъектов РФ;**

Местный уровень: **Контрольно-счетные органы (КСО) муниципальных образований.**

Состав СП РФ (ст. 6 41–ФЗ):

1. Председатель СП РФ

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

2. Заместитель Председателя СП РФ

Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность заместителя Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

3. Аудиторы СП РФ

Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие направления деятельности Счетной палаты. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором Счетной палаты, определяется Регламентом Счетной палаты.

4. Аппарат СП РФ

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и иных сотрудников. Структура аппарата Счетной палаты включает в себя руководство аппарата и структурные подразделения аппарата.

В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственное осуществление внешнего государственного аудита (контроля) в пределах компетенции Счетной палаты.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологического и методического обеспечения деятельности Счетной палаты, утверждения стандартов Счетной палаты, иных документов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется **Коллегия Счетной палаты.**

В состав Коллегии Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты, руководитель аппарата Счетной палаты с правом совещательного голоса.

Объекты аудита (контроля):

1) федеральные государственные органы, органы государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием Российской Федерации в их уставных (складочных) капиталах;

2) государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления;

3) юридические лица, ИП и физические лица, взаимодействующие с бюджетом на договорных началах.

СП осуществляет следующие **виды контрольной и экспертно-аналитической деятельности** (рис. 3.1).

Финансовый аудит (контроль) – применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета и отчетности, целевого использования бюджетных ресурсов.

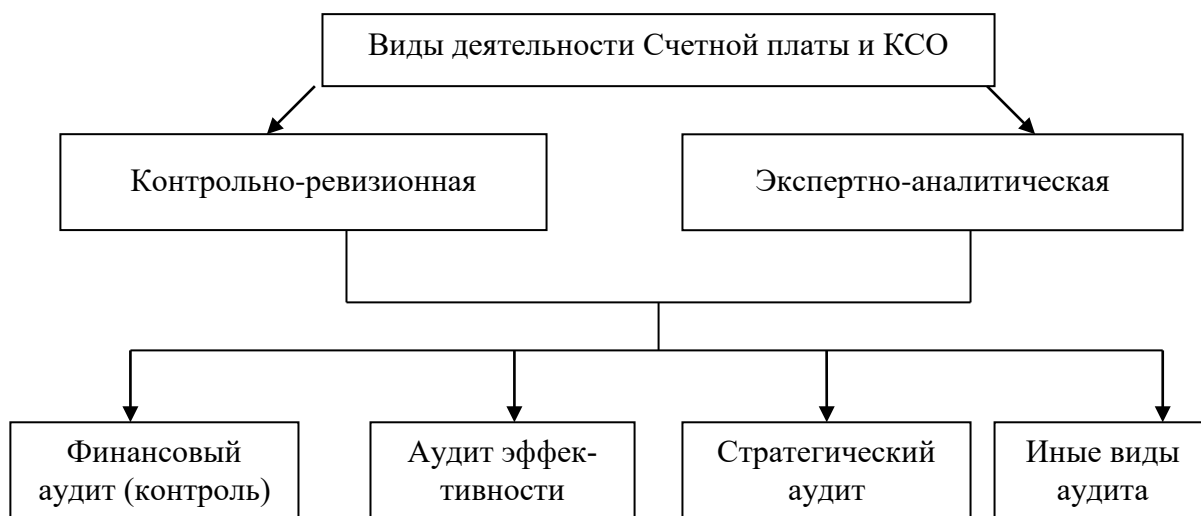


Рис. 3.1. Виды деятельности Счетной палаты РФ и КСО

Аудит эффективности – применяется в целях определения эффективности использования федеральных, региональных и муниципальных финансовых ресурсов, полученных объектами контроля для выполнения поставленных социально-экономических задач развития страны и территорий.

Стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости планов, оценки рисков при реализации стратегических целей обеспечения национально-экономической безопасности и социально-экономического развития.

Иные виды аудита:

1. Аудит государственных целевых программ РФ:

- соответствие хода и результатов реализации заданным требованиям;
- соблюдение графика выполнения отдельных этапов программ;
- соотношение результатов с затратами.

2. Аудит государственных и международных инвестиционных проектов.

3. Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами контроля и аудита – проверяется обоснованность планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, оценивается реализуемость и эффективность осуществления государственных закупок.

Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Экспертная деятельность СП основывается в соответствии с положением п. 1 ст. 12 Лимской декларации ИНТОСАИ о том, что **в важных случаях высший контрольный орган может предоставить в распоряжение парламента и администрации свои профессиональные знания и опыт в форме экспертного заключения, включая замечания по проектам законов и других постановлений, относящихся к финансовым вопросам.** Там же предусмотрено, что административное руководство должно нести полную ответственность за принятие или отклонение такого экспертного заключения; более того, эта дополнительная задача высшего контрольного органа не может предполагать получения от него дальнейших выводов и не может влиять на эффективность проверки.

При осуществлении этой деятельности Счетная палата проводит **экспертизу и дает заключения** на основании запросов и поручений:

- 1) Президента Российской Федерации;
- 2) Совета Федерации или Государственной Думы, оформленных соответствующими постановлениями;
- 3) депутатов ГД и членов СФ
- 4) комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы;
- 5) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом 41–ФЗ «О Счетной палате РФ» определен перечень проектов нормативных правовых актов и проблем, по которым Счетная палата проводит экспертизу и дает заключения:

- 1) по вопросам эффективности использования бюджетных средств, федеральной собственности и иных ресурсов;
- 2) по вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации в пределах компетенции;
- 3) по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов и финансово-экономическим обоснованиям к ним по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы, а также по проектам законодательных актов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 4) по проектам международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;

- 5) по государственным программам Российской Федерации (федеральным целевым программам);
- 6) по документам стратегического планирования Российской Федерации;
- 7) по докладу об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции.

Формы проверочных мероприятий СП установлены в соответствии с п.1 ст. 265 БК РФ (рис. 3.2).

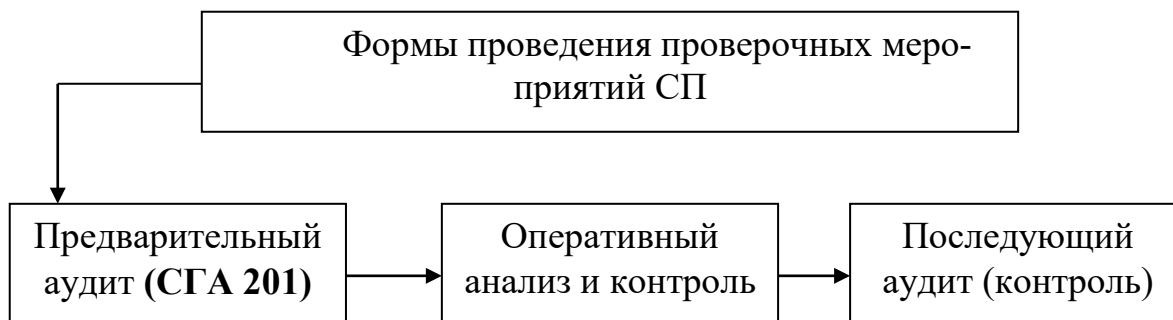


Рис. 3.2. Формы проверочных мероприятий СП РФ

Федеральным законом 41–ФЗ и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6–ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» предусмотрены следующие формы осуществления проверочных мероприятий Счетной палаты:

- предварительный аудит формирования бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- последующий контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В рамках предварительного аудита СП РФ вправе инициировать перед субъектами права законодательной инициативы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации и развитию финансовой системы Российской Федерации, а также участвовать в законопроектной деятельности государственных органов.

На веб–сайте www.ach.gov.ru СП РФ ежегодно размещает **Заключение на проект Закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период»**, утверждаемое протоколом Коллегии СП РФ.

В рамках предварительного аудита Счетная палата осуществляет:

- анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- проверку наличия и состояния нормативной методической базы их формирования;

– оценку проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, их соответствия положениям посланий Президента Российской Федерации и иным программным документам;

– оценку качества прогнозирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, использования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений.

Счетная палата **в процессе исполнения бюджета** анализирует:

– полноту и своевременность поступлений доходов бюджета;

– кассовое исполнение бюджета в сравнении с утвержденными показателями закона о бюджете;

– выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

В рамках оперативного контроля Счетная палата ежеквартально представляет палатам Федерального Собрания оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводится анализ данных о доходах, расходах и об источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

При осуществлении оперативного контроля анализируются:

– ход реализации приоритетов России, определенных Президентом РФ в ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

– ход реализации общегосударственных программных документов, утвержденных высшими органами государственной власти России, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020;

– основные показатели социально-экономического развития России, оценка их ожидаемого исполнения за год;

– риски невыполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов в текущем периоде вследствие изменения социально-экономической ситуации, внешнеэкономической конъюнктуры, бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах и таможенного законодательства;

– ход исполнения доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– источники финансирования дефицита федерального бюджета, объемы Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, состояние государственного долга России;

– эффективность использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;

– эффективность использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ и Федерального дорожного фонда;

– ход реализации Федеральной адресной инвестиционной программы, государственных программ, федеральных целевых программ;

- эффективность и целесообразность распоряжения, управления и использования федеральной собственности;
- ход реализации мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и реализации основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции;
- качество финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета;
- состояние и эффективность внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля);
- исполнение показателей прогноза поступлений доходов федерального бюджета;
- составление и ведение сводной бюджетной росписи; обоснованность изменений, вносимых в сводную бюджетную роспись, с использованием комплекса программных средств «КПС Роспись»;
- сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений; реестры расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов;
- реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными государственными органами; публичные нормативные обязательства; кассовый план;
- подготовка и принятие федеральными органами исполнительной власти и Правительством РФ нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

В рамках последующего контроля Счетная палата осуществляет внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и подготавливает заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета. Заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета представляются в Государственную Думу и Совет Федерации.

Счетная палата осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета и подготавливает заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. Заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляется в Правительство Российской Федерации.

На web-сайте Счетной палаты (адрес сайта: www.ach.gov.ru) размещено Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета.

Третьим видом деятельности СП РФ является информационная деятельность. Она осуществляется посредством направления палатам Федерального собрания отчетов о результатах контрольных мероприятий, регулярного предоставления информации о своей деятельности средствам массовой информации, издания бюллетеня СП РФ, представления Совету Федерации и Госу-

дарственной Думе ежегодного отчета о работе СП РФ, утверждаемого Коллегией СП РФ и подлежащего обязательному опубликованию.

Помимо рассмотренных видов деятельности Счетная палата организует свою работу по следующим направлениям:

1. Внешний государственный аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, долга иностранных государств и иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов;

2. Контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления федеральной собственностью;

Счетная палата осуществляет контроль за поступлением в федеральный бюджет средств, полученных:

1) от распоряжения федеральным имуществом (в том числе от его приватизации, продажи);

2) от управления объектами федеральной собственности.

3. Внешний государственный аудит (контроль) банковской системы:

Счетная палата осуществляет государственный аудит (контроль):

1) деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений, других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему Российской Федерации, в части обслуживания ими федерального бюджета и других федеральных денежных средств;

2) деятельности Центрального банка Российской Федерации по обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности ограничиваются пятью методами (ст.16 ФЗ№ 41):

– проверка – контрольная деятельность;

– ревизия – контрольная деятельность;

– анализ – экспертно-аналитическая деятельность;

– обследование – экспертно-аналитическая деятельность;

– мониторинг – экспертно-аналитическая деятельность.

Соответственно, СП РФ не использует такие методы финансового контроля, как надзор (который использует ФНС) и санкционирование (который использует Федеральное казначейство (ФК)).

По результатам аудита (контроля) аудитор или инспектор Счетной палаты может составить представление или предписание:

Представление Счетной палаты направляется:

– в случае выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объекта аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих безотлагательного пресечения;

– в случае создания препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации, а также предоставление заведомо ложной информации).

Представление содержит информацию о выявленных нарушениях и требования по их устранению, возмещению причиненного государству ущерба, а

также привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушениях законодательства РФ.

Представления СП РФ принимаются Коллегией Счетной палаты и подписываются аудиторами Счетной палаты либо Председателем Счетной палаты или заместителем Председателя Счетной палаты в случаях, установленных Регламентом Счетной палаты.

Объект аудита (контроля) обязан исполнить требования, указанные в Представлении в установленный срок, если срок не указан, то в течении **30 дней** со дня внесения его в объект аудита (контроля).

О принятых мерах по результатам выполнения представления Счетная палата уведомляется в письменной форме руководителем объекта аудита (контроля) или лицом, исполняющим его обязанности.

Предписание СП РФ направляется:

- в случае невыполнения Представления счетной палаты;
- в случае несоблюдения сроков исполнения Представления.

В предписании Счетной палаты должны быть указаны основания для его вынесения, информация о выявленных недостатках и нарушениях законодательства Российской Федерации, требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких недостатков и нарушений, сроки выполнения указанного предписания и ответственность за его невыполнение.

При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля).

Если в ходе контрольных мероприятий были выявлены **нарушения бюджетного законодательства РФ**, то Счетная палата выписывает **Уведомление о применении бюджетных мер принуждения.**

Вопросы, связанные с распределением обязанностей аудиторов, планированием деятельности, взаимодействием СП РФ с другими государственными структурами и другие вопросы, связанные с организацией деятельности Счетной палаты прописаны в **Регламенте Счетной палаты (утвержденном Постановлением Коллегии СП РФ от 7.06.2016).**

Счетная палата организует свою работу на основе основных направлений деятельности, годовых планов работы и годовых планов контрольных мероприятий.

Планы контрольных мероприятий формируются на основе поручений, запросов Государственной думы, Совета Федерации.

Планирование осуществляется с учетом разрабатываемых СП РФ **стандартов** и методических документов.

Стандарты СП РФ – внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и требования к их результатам.

На федеральном уровне в настоящее время действуют следующие стандарты:

- СОД 12 «Планирование работы и организация деятельности СП РФ»;
- СОД 11 «Организация методологического обеспечения деятельности СП»;
- СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета»;
- И другие.

На уровне субъектов Российской Федерации действуют собственные стандарты.

3.2. Методы государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ

Методическая деятельность СП РФ включает:

1. Планирование и организация контрольного мероприятия.
2. Оформление и реализация результатов контрольного мероприятия.
3. Ревизия и тематическая проверка.
4. Аудит эффективности.

1. Планирование и организация контрольного мероприятия (КМ) осуществляется в соответствии:

- 1) СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»;
- 2) Приказа МФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению ГФК».

Контрольное мероприятие – это организационная форма осуществления контрольной деятельности, посредством которой обеспечивается реализация задач, функций и полномочий Счетной палаты в сфере внешнего государственного аудита (контроля).

Контрольное мероприятие должно отвечать следующим требованиям:

- 1) исполняется на основании **годового плана работы Счетной палаты**;
- 2) его проведение оформляется соответствующим распоряжением руководителя КСО;
- 3) проводится в соответствии с программой его проведения, утвержденной в установленном порядке;
- 4) по результатам **КМ** оформляется **отчет**, который в установленном порядке представляется на рассмотрение (утверждение) Коллегии Счетной палаты.

Предмет КМ – процесс формирования и использования государственных (муниципальных) средств, а также деятельность объекта контроля (аудита), опосредующая этот процесс.

Организация контрольного мероприятия включает **следующие этапы**, каждый из которых характеризуется выполнением определенных задач:

- 1) подготовительный этап контрольного мероприятия;
- 2) основной этап контрольного мероприятия;
- 3) заключительный этап контрольного мероприятия.

Подготовительный этап контрольного мероприятия состоит в предварительном изучении предмета и объектов контрольного мероприятия, определении целей и вопросов мероприятия, методов его проведения, а также, при проведении аудита эффективности, критериев оценки эффективности.

Результатом данного этапа является подготовка и **утверждение программы и рабочего плана** проведения контрольного мероприятия.

Правильно составленная **Программа КМ** имеет большое значение для получения значимых результатов КМ и для их эффективной реализации.

Если в Программе КМ не была изначально обозначена та область деятельности объекта контроля, в которой затем были найдены нарушения, то это может стать основанием для отмены **представления и предписания**, т.е. вся работа ревизоров будет сведена к нулю.

Выявление областей, наиболее значимых для проверки, осуществляется с помощью специальных аналитических процедур.

Оценка рисков заключается в том, чтобы определить, существуют ли какие-либо факторы (действия или события), оказывающие негативное влияние на формирование и использование государственных средств в проверяемой сфере у объекта контроля (аудита).

Предварительное изучение проводится посредством сбора информации для получения знаний о предмете и объектах контрольного мероприятия в объеме, достаточном для подготовки программы проведения контрольного мероприятия.

При подготовке контрольного мероприятия субъектом финансового контроля учитывается:

а) деятельность объекта финансового контроля, в том числе:

– общие экономические факторы и условия деятельности объекта финансового контроля;

– особенности деятельности объекта финансового контроля;

– наличие территориально обособленных подразделений объекта финансового контроля;

б) система бюджетного (бухгалтерского) учета и система внутреннего контроля объекта финансового контроля, в том числе:

– **учетная политика**, принятая объектом финансового контроля;

– **наличие и тип компьютерной системы ведения бюджетного (бухгалтерского) учета;**

– изменения в порядке отражения в бюджетной отчетности деятельности объектов финансового контроля в связи с применением новых нормативных правовых актов в области бюджетного (бухгалтерского) учета;

– наличие подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля) у объекта финансового контроля и его возможное влияние на объем контрольного мероприятия;

в) существенность разных видов информации, в том числе:

– вопросы, наиболее важные с точки зрения цели контрольного мероприятия, в том числе относительная важность разных вопросов бюджетного (бухгалтерского) учета;

– уровень существенности информации, определенный для контрольного мероприятия;

– возможность (в том числе на основе результатов контрольных мероприятий прошлых лет) существенных искажений данных бюджетной отчетности или недобросовестных действий руководства объекта финансового контроля;

– выявление неоднозначных вопросов бюджетного (бухгалтерского) учета, в том числе таких, где результат зависит от профессионального мнения лица, ответственного за ведение бюджетного (бухгалтерского) учета (например, при определении оценочных показателей);

г) прочие факторы, в том числе:

– количественный состав, профессиональная компетентность и опыт работников финансового контроля, планируемых к участию в контрольном мероприятии;

– необходимость привлечения экспертов;

– форма и сроки подготовки и представления отчетности о контрольном мероприятии.

На этапе подготовки к КМ СП РФ формирует и направляет **Запрос о представлении необходимой информации объектом контроля (аудита)**.

Если в отношении объекта контроля уже проводились проверки КСО, то **Запрос направляется в КСО субъекта или МО**, который ранее проводил проверку. Ответом на такой запрос будут:

– копия Отчета о результатах предыдущего КМ;

– материалы предыдущей проверки;

– копии документов, оформленным по результатам предыдущей проверки (Акты, Представления, Предписания, Уведомления).

До начала основного этапа КМ руководителям объектов КМ направляются **уведомления о проведении контрольного мероприятия на данных объектах**.

В уведомлении указываются наименование контрольного мероприятия, основание для его проведения, сроки проведения контрольного мероприятия на объектах, состав группы инспекторов и иных сотрудников и предлагается создать необходимые условия для проведения контрольного мероприятия.

К уведомлению могут прилагаться:

– копия утвержденной программы проведения контрольного мероприятия (или выписка из программы);

– перечень документов, которые должностные лица объекта контрольного мероприятия должны подготовить для представления инспекторам и иным сотрудникам аппарата Счетной палаты;

– перечень вопросов, на которые должны ответить должностные лица объекта до начала проведения контрольного мероприятия на объекте;

– специально разработанные для данного контрольного мероприятия формы, необходимые для систематизации представляемой информации.

Основной этап контрольного мероприятия состоит в проведении контрольных действий непосредственно на объектах контрольного мероприятия, сборе и анализе фактических данных и информации, необходимых для **форми-**

рования доказательств в соответствии с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения. Результатом проведения данного этапа являются **оформленные акты и рабочая документация**.

При выявлении фактов нарушения требований законов и иных нормативных правовых актов следует:

- сообщить руководству объекта контрольного мероприятия о выявленных нарушениях и необходимости принятия мер по их устранению;
- если нарушены **положения КоАП**, то составить при необходимости **протокол об административном правонарушении**;
- отразить в акте по результатам контрольного мероприятия факты выявленных нарушений, причиненного ущерба, а также принятые руководством объекта контрольного мероприятия меры по устранению нарушений в ходе контрольного мероприятия (при их наличии).

При проведении контрольного мероприятия должны быть получены достаточные надлежащие надежные **доказательства**, подтверждающие выводы, сделанные по результатам этого мероприятия.

Доказательства представляют собой достаточные фактические данные и достоверную информацию, которые подтверждают наличие выявленных нарушений и недостатков в формировании и использовании государственных средств и деятельности объектов контрольного мероприятия.

К доказательствам относятся: первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бюджетная, статистическая и иная отчетность, результаты процедур контроля, проведенных в ходе контрольного мероприятия, заключения экспертов, письменные заявления должностных лиц объектов финансового контроля, а также документы и сведения, полученные из других достоверных источников.

Требования к доказательствам:

1) доказательства должны быть достаточными. Доказательства считаются достаточными, если для подтверждения выводов, сделанных по результатам контрольного мероприятия, не требуются дополнительные доказательства. Достаточность представляет собой количественную меру доказательств;

2) доказательства должны быть достоверными;

3) доказательства должны относиться к делу;

4) доказательства должны быть надежными.

Доказательства считаются надежными, если они обеспечивают высокую степень уверенности в выводах, сделанных по результатам контрольного мероприятия.

Надежность доказательств зависит от их источника (внутренний, внешний) и от их формы (документальная, устная, визуальная):

– доказательства, полученные из внешних источников (от третьих лиц), **более надежны, чем доказательства, полученные из внутренних источников;**

– надежность доказательств, полученных из внутренних источников, тем выше, чем эффективнее системы бюджетного (бухгалтерского) учета и внутреннего контроля объекта финансового контроля;

– доказательства, полученные непосредственно работником финансового контроля, более надежны, чем доказательства, полученные от объекта финансового контроля;

– доказательства в документальной форме и письменные заявления более надежны, чем доказательства и заявления в устной форме;

– устные и письменные заявления руководства объекта финансового контроля не являются заменой достаточных надлежащих надежных доказательств.

Доказательства более надежны, если они получены из разных источников, имеют разное содержание и при этом не противоречат друг другу.

Если доказательства, полученные из одного источника, не соответствуют доказательствам, полученным из другого источника, должны быть определены дополнительные процедуры контроля, необходимые для выяснения причин такого несоответствия.

Доказательства получают путем проведения: инспектирования, наблюдения, запроса, подтверждения, пересчета, аналитических процедур.

1. Инспектирование представляет собой изучение записей, документов и (или) материальных активов.

2. Наблюдение представляет собой отслеживание процесса или процедуры, выполняемой другими лицами (например, наблюдение за пересчетом материальных запасов, осуществляемым сотрудниками объекта финансового контроля; наблюдение за процедурами внутреннего контроля, по которым не остаются документальных свидетельств).

3. Запрос представляет собой поиск информации у осведомленных лиц в пределах или за пределами объекта финансового контроля.

При проведении контрольного мероприятия допустимы письменные запросы, адресованные третьим лицам, а также неформальные устные запросы, адресованные работникам объекта финансового контроля.

4. Подтверждение представляет собой ответ на запрос информации, содержащейся в документах бюджетного (бухгалтерского) учета (например, подтверждение наличия и величины дебиторской задолженности, полученное непосредственно у дебитора).

5. Пересчет представляет собой проверку точности арифметических расчетов, произведенных объектом финансового контроля, либо выполнение работником финансового контроля расчетов самостоятельно.

6. Аналитические процедуры представляют собой анализ и оценку полученной информации, исследование важнейших финансовых и экономических показателей объекта контроля с целью выявления необычных и (или) неправильно отраженных в бюджетном (бухгалтерском) учете хозяйственных операций и их причин.

Проведение контрольного мероприятия подлежит документированию.

Рабочая документация (рабочие документы), т.е. документы и иные материалы, подготавливаемые либо получаемые в связи с проведением контрольного мероприятия:

– документы, отражающие подготовку контрольного мероприятия, включая программу контрольного мероприятия;

- сведения о характере, сроках, объеме контрольного мероприятия и результатах его выполнения;
- документы о выполнении отдельных процедур контроля с указанием исполнителей и времени выполнения;
- копии договоров, соглашений, протоколов, первичной учетной документации, документов бюджетного (бухгалтерского) учета, бюджетной отчетности, иных необходимых документов;
- письменные заявления, полученные от должностных лиц и иных работников объектов финансового контроля;
- копии обращений, направленные другим органам финансового контроля, экспертам, третьим лицам и полученные от них сведения;
- копии финансово-хозяйственных документов объекта финансового контроля, подтверждающие выявленные нарушения;
- акты контрольного мероприятия, иную отчетность по результатам проведенного контрольного мероприятия;
- документы, подтверждающие, что работа, выполненная работником финансового контроля, осуществлялась под контролем более опытных работников финансового контроля.

Рабочая документация, а также документы, оформляющие результаты контрольного мероприятия, комплектуются, учитываются и хранятся в установленном порядке осуществления субъектом финансового контроля контрольной деятельности.

Результаты контрольного мероприятия подлежат оформлению в письменном виде актом (рис. 3.3).

Акт должен составляться на русском языке, иметь сквозную нумерацию страниц. Показатели, выраженные в иностранной валюте, приводятся в акте в этой иностранной валюте и в сумме в рублях, определенной по официальному курсу этой иностранной валюты к рублю, установленному Центральным банком Российской Федерации на дату совершения соответствующих операций.



Рис. 3.3. Случаи составления актов

По фактам, выявленным в ходе КМ, могут оформляться следующие виды актов:

- акт по фактам создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам аппарата Счетной палаты для проведения контрольного мероприятия;

- акт по фактам выявленных на объекте контрольного мероприятия нарушений, требующих принятия незамедлительных мер по их устранению и безотлагательного пресечения противоправных действий;
- акт по факту опечатывания касс, кассовых или служебных помещений, складов и архивов на объекте контрольного мероприятия;
- акт изъятия документов объекта контрольного мероприятия.

Если при проведении контрольного мероприятия даны ответы на поставленные программой проверки вопросы и при этом нарушения и недостатки не выявлены, в акте делается запись: «Нарушений не выявлено». Это самый оптимистичный вариант для объекта контроля. Однако такое бывает нечасто.

Например, при проверке законности использования межбюджетных трансфертов (МБТ) в Заларинском районе Иркутской области в 2016 году из 11 проверенных МО нарушения бюджетного законодательства не наблюдались только в одном МО.

При выявлении нарушений, требующих их незамедлительного устранения и безотлагательного пресечения Акт составляется незамедлительно в 2-х экземплярах.

Инспекторы (аудиторы) СП РФ требуют от руководителя (иных должностных лиц) ОК письменных объяснений по выявленным нарушениям. Кроме того, информация о выявленных нарушениях доводится до руководителя КМ, а также до начальника соответствующей инспекции и департамента СП РФ.

Структура акта состоит из двух основных частей (п. 5.3.1 СГА 101):

1) указываются все выявленные нарушения с указанием пункта, статьи соответствующего нормативного документа (например, п. ст. БК РФ). Указанные нарушения должны строго соответствовать **Классификатору нарушений** (приложение 17 СГА 101);

2) ссылки на первичные документы, являющиеся доказательствами.

Результаты контрольного мероприятия, излагаемые в акте, должны подтверждаться достаточными надлежащими надежными доказательствами (основополагающая часть акта – это **доказательства**).

В акте при описании каждого нарушения, выявленного в ходе контрольного мероприятия, должны быть указаны: положения законодательных и нормативных правовых актов, которые были нарушены, к какому периоду относится выявленное нарушение, в чем выразилось нарушение, документально подтвержденная сумма нарушения, должностное, материально ответственное или иное лицо объекта финансового контроля, допустившее нарушение.

В акте не допускаются:

- выводы, предположения и факты, не подтвержденные доказательствами;
- морально–этическая оценка действий должностных, материально ответственных и иных лиц объекта финансового контроля;
- помарки, подчистки и иные неоговоренные исправления.

С актом должен быть ознакомлен руководитель объекта финансового контроля.

Акт представляется лицу, назначившему контрольное мероприятие, для рассмотрения и принятия соответствующих решений. Процедуры реализации КМ и сроки показаны приведены в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Реализация результатов КМ, отраженных в Акте

№ п/п	Процедуры реализации результатов КМ	Сроки
1.	Акт по результатам КМ предоставляется руководителем КМ в Департамент управления делами СП для регистрации	не позднее 3 рабочих дней после завершения КМ на ОК
2.	Ознакомление с актом руководителя (иных должностных лиц) ОК – с актом большого объема и большой сложности	не более 1 суток не более 3 суток
3.	В случае несогласия ОК с фактами, изложенными в Акте: ↓ Акт подписывается руководителем (ИДЛ) ОК с указанием наличия возражений ↓ Формулируются возражения, которые направляются в Счетную палату	не более 5 рабочих дней после представления Акта для ознакомления
4.	Аудитор СП готовит Заключение на представленные возражения	в течении 5 рабочих дней с даты поступления возражений
5.	В случае отказа руководителя (ИДЛ) ОК подписать Акт, в Акте делается специальная запись об отказе его подписать ОК.	При этом обязательно указываются: – дата, свидетели – время – обстоятельства } ↓ Получения отказа

* ОК – объект контроля (аудита).

** ИДЛ – иные должностные лица.

Внесение каких-либо изменений в подписанный инспекторами СП РФ акт на основании замечаний руководителя (ИДЛ) ОК и вновь представленных ими материалов **не допускается**.

По результатам проведенных контрольного или экспертно-аналитического мероприятий оформляются **отчеты** за подписью аудитора Счетной палаты.

Отчет в отличие от акта должен содержать выводы, предложения и рекомендации. Схема порядка утверждения отчета КМ показана на рис 3.3.

Дата утверждения отчета о результатах контрольного мероприятия считается датой окончания контрольного мероприятия.

Одновременно с отчетом утверждаются проекты представлений, информационных писем, обращений в правоохранительные органы. После утверждения Коллегией СП указанные документы должны быть в течении 14 дней зарегистрированы в АС «САДЭД «Дело».

При невыполнении требований представления в указанный срок или в течении 30 календарных дней (если не указан конкретный срок исполнения представления), СП РФ выписывает предписание.

В соответствии со ст. 40 Регламента СП в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетной палаты член Коллегии вносит на ее рассмотрение вопрос о направлении в Государственную Думу предложения о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) с приложением проекта соответствующего обращения.

Обращение подписывается Председателем Счетной палаты или заместителем Председателя Счетной палаты на основании решения Коллегии и направляется Председателю Государственной Думы.



Рис. 3.3. Порядок утверждения отчета КМ

В случае согласования Государственной Думой предложения Счетной палаты о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) член Коллегии вносит на её рассмотрение проект соответствующего решения в виде постановления Коллегии.

Постановление Коллегии с приложением копии постановления Государственной Думы направляется руководителю объекта аудита (контроля), в Федеральное казначейство, кредитные организации, в которых имеются счета объекта аудита (контроля), а также в случае необходимости в Центральный банк Российской Федерации.

Копия постановления Коллегии о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) направляется в Государственную Думу для информации.

В случае выполнения руководителями объектов аудита (контроля) требований, содержащихся в предписании Счетной палаты, член Коллегии вносит на ее рассмотрение письменное мотивированное предложение о прекращении приостановления всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля), а также проект соответствующего решения Коллегии.

Решение о прекращении приостановления всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) принимается Коллегией СП, оформляется постановлением Коллегии СП и направляется руководителям объектов аудита (контроля), в Федеральное казначейство, в кредитные организации, в которых имеются счета объектов аудита (контроля), а также в случае необходимости в Центральный банк Российской Федерации.

3.3. Аудит Эффективности

Актуальным и значимым видом деятельности Счетной палаты сегодня является аудит эффективности.

Аудит эффективности (АЭ) – это тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целями которого являются определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

Проведение АЭ регламентируется стандартом СП РФ – **СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»**. Цели аудита эффективности показаны на рис. 3.4.

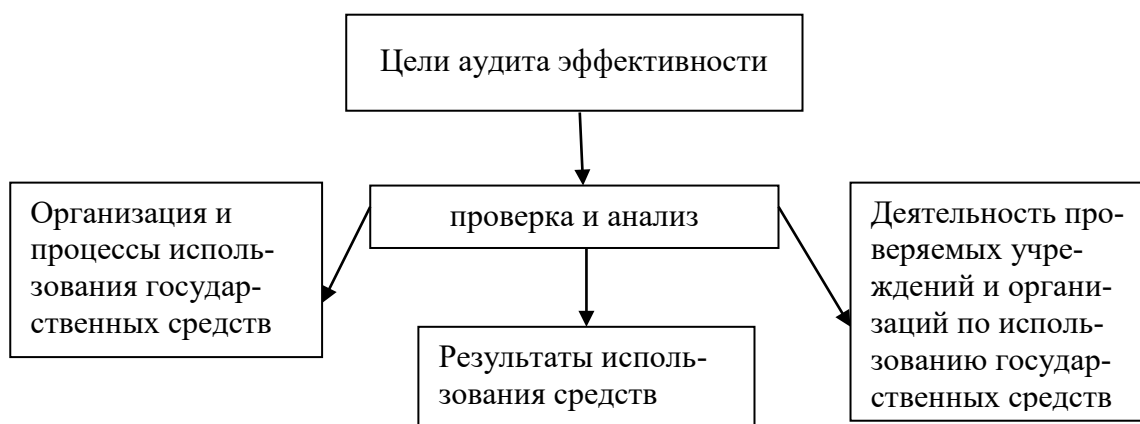


Рис. 3.4 Цели эффективности использования государственных средств

Эффективность использования государственных средств (в соответствии с СФК 104) рассматривается в трех аспектах: экономичность, продуктивность и результативность.

1. Экономичность – наилучшее соотношение между результатами и ресурсами бюджета, затраченными на достижение этих результатов.

СФК 104 определяет две разновидности экономичности (рис. 3.5).

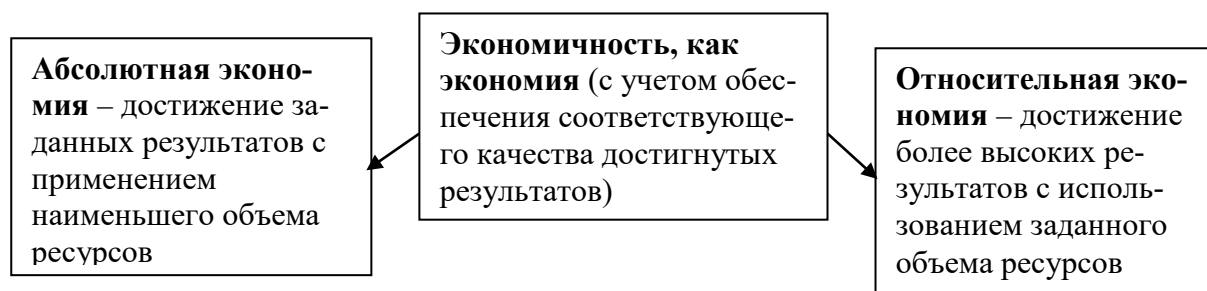


Рис. 3.5. Виды экономичности при определении эффективности использования государственных средств

Определение экономичности использования государственных средств проверяемым объектом осуществляется **посредством проверки и анализа источников и способов приобретения необходимых ресурсов (например, проведение конкурсов)**. Проводится сравнение затраченных объектом проверки средств на приобретение ресурсов с аналогичными показателями предыдущего периода или с показателями других организаций.

Для оценки экономичности использования государственных средств необходимо установить, **имелись ли у объекта проверки возможности приобретения ресурсов наиболее экономным способом и их более рационального использования для того, чтобы достигнуть поставленные цели на основе использования меньшего объема государственных средств или получить более высокие результаты деятельности при заданном объеме средств**.

В экономике соотношение между затраченными ресурсами и результатами их использования отражают два показателя: 1) **ресурсоемкость (Re)**; 2) **ресурсоотдача (Ro)**.

Ресурсоемкость (Re) = R/Q, где R – ресурсы, Q – результаты.

Ресурсоемкость показывает сколько рублей коп. ресурсов было затрачено для получения 1 рублей результатов.

Ресурсоотдача показывает сколько рублей коп. получено с 1 рублей затрат.

Например: социально-значимый эффект от строительства центра реабилитации инвалидов оценивается в 585 млн руб., затрачено на строительство центра – 688 млн руб.

$$Re = 585/688 = 0,85 \text{ руб.}$$

$$Ro = Q/R = 1,18 \text{ руб.}$$

Если были бы получены обратные показатели ресурсоемкости и ресурсоотдачи, то экономичность, в этом случае расценивалась бы как низкая.

Показатель **ресурсоемкости** целесообразно рассчитывать при определении **экономичности**.

Ресурсоотдача же характеризует второй аспект экономичности – **продуктивность**.

2. Продуктивность (П) характеризует рациональность использования ресурсов.

$$П = \frac{V \text{ произведенной продукции (товаров, работ, услуг)}}{\text{Затраты на получение этого } V \text{ продукции (товаров, работ, услуг)}}$$

Затраты:

- материальные;
- финансовые;
- трудовые;
- другие ресурсы.

Использование государственных средств объектом проверки может быть **оценено как продуктивное** в том случае, когда затраты ресурсов на единицу произведенной продукции и оказанной услуги или объем произведенной продукции и оказанной услуги на единицу затрат **будут равны или меньше соответствующих запланированных показателей**.

Например:

Затраты **факт.** на 1 единицу продукции \leq Затраты **план.** на 1 единицу продукции.

Для **оценки продуктивности** использования государственных средств должны применяться **плановые и фактические результаты деятельности** объекта проверки, выраженные в соответствующих количественных показателях, **а также нормативы бюджетных расходов на оказание государственных услуг** и другие нормативы, определяющие планируемые уровни затрат различных видов ресурсов.

Если такие нормативы отсутствуют, фактически полученные соотношения между затратами и результатами сравниваются с **аналогичными соотношениями**, достигнутыми объектом **в предшествующий период**, или же с соотношениями между затратами и результатами **в других организациях** или учреждениях Российской Федерации, осуществляющих деятельность в проверяемой сфере использования государственных средств.

3. Результативность характеризуется:

- 1) степенью достижения запланированных результатов (%);
- 2) определением экономической результативностью и социально-экономическим эффектом.

Результативность оценивается с помощью метода **сравнения** достигнутых и запланированных экономических результатов:

- объемы произведенной продукции;
- количество оказанных услуг;
- количество людей, получивших государственные услуги.

Социально-экономический эффект показывает, как экономические результаты использования государственных средств или деятельности проверяемых объектов оказали влияние на удовлетворение потребностей экономики, общества, какой-либо части населения или определенной группы людей, то есть тех, в чьих интересах были использованы государственные средства.

В случаях, когда бюджетные средства израсходованы на оказание определенных услуг в полном объеме, результатом бюджетных расходов будет наличие данных услуг в запланированном количестве и требуемого качества.

Но если эти услуги не обеспечивают удовлетворение потребностей тех, для кого они предназначены, социально-экономический эффект оценивается как весьма низкий.

Например, из бюджета были выделены средства на строительство специальных учебных заведений для получения профессионального образования инвалидов. Государственные средства были потрачены полностью, количество и качество запланированных объектов профессионального образования инвалидов соответствует запланированным параметрам.

Однако указанное количество и качество специальных учебных заведений не в полном объеме удовлетворяет потребности инвалидов в пределах конкретной территории в получении профессионального образования.

При этом, в целевой программе, в соответствии с которой производилось строительство указанных объектов был критерий эффективности о том, что количество специальных учебных заведений должно полностью обеспечивать потребности инвалидов конкретной территории на получение профессионального образования.

Отличия аудита эффективности от финансового аудита:

1) более сложная методология проведения АЭ. Чаще чем при финансовом аудите приходится прибегать к услугам компетентных экспертов;

2) в процессе АЭ используется значительный объем контрольных, аналитических и оценочных методов и процедур, собирается обширная информация и изучается большое количество документов и материалов для формирования доказательств, которые требуют значительных затрат времени, трудовых и финансовых ресурсов;

3) особенностью осуществления аудита эффективности является срок его проведения, который должен быть, как правило, в пределах 6–12 месяцев, а также соотношение затрат времени между этапами, которое может варьироваться в каждом конкретном случае в зависимости от целей, характера предмета, объектов и масштаба проведения аудита эффективности.

Этапы АЭ:

1. Подготовка к проведению АЭ:

– предварительное изучение предмета и объекта аудита;

– определение целей;

– формулирование вопросов

– **выбор критериев оценки эффективности (п. 5.3 СФК 104);**

– **определение способов проведения аудита эффективности (п. 5.4 СФК 104);**

– утверждение Программы

2. Проведение АЭ – проверка и анализ:

– организации и процессов использования государственных средств;

– результатов использования государственных средств;

– отдельных аспектов использования государственных средств в деятельности ОА.

3. Оформление результатов АЭ – составление **отчета** с рекомендациями по повышению эффективности использования государственных средств.

Ключевой процедурой подготовительного этапа АЭ является **выбор критериев оценки эффективности**.

Критерии оценки эффективности формулируются как утверждения, указывающие, каким качественным характеристикам, или количественным значениям должны соответствовать организация, процессы и результаты использования государственных средств или деятельность объектов АЭ в соответствии с его поставленными целями.

При опросе работников контрольно-счетных органов (КСО) РФ 97% из них указали в анкете, что выбор критериев оценки эффективности – наиболее сложная процедура его проведения. В 68% отчетов КСО по результатам АЭ критерии оценки эффективности отсутствуют, в 32% отчетов эти критерии не соответствуют правилам их отбора, указанным в СФК 104.

Причиной такого положения является отождествление таких понятий как «критерий оценки эффективности» и «показатель оценки эффективности».

Критерий ≠ Показатель

Критерий – это ориентир, который нужно достичь. В АЭ – это признак, на основании которого формируется оценка качества объекта, процесса, измеритель такой оценки.

Критерий оценки эффективности состоит из двух частей:

– **признак, на основании которого делается оценка** (увеличение количества специальных учреждений для инвалидов);

– **измеритель такой оценки:**

– увеличение учреждений до полного обеспечения потребности инвалидов в профессиональном образовании;

– в образовательных учреждениях должны быть созданы все необходимые учебные, медицинские и бытовые условия для обучения инвалидов.

Или в аспекте качества образования:

– **признак, на основании которого делается оценка** в специальных учреждениях для инвалидов – наличие образовательных программы, учитывающих специфику профессионального обучения инвалидов;

– **измеритель такой оценки** – указанные образовательные программы должны обеспечивать профессиональную интеграцию инвалидов в общество.

Для оценки степени эффективности использования государственных средств показатели деятельности ОА сравниваются с критериями.

Показатель – величина, характеризующая какую-либо сторону деятельности объекта АЭ: заработная плата; прибыль; выручка.

Показатели сами по себе не могут свидетельствовать о степени эффективности, поскольку они лишь характеризуют различные аспекты и конкретные результаты использования государственных средств.

Для оценки эффективности использования государственных средств должен использоваться лишь термин «критерий», который представляет собой признак, на основании которого формируется оценка качества объекта, процесса, измеритель такой оценки.

Источники критериев оценки эффективности:

- 1) результаты работы ОА в предшествующие периоды или других организаций, которые осуществляют подобную деятельность;
- 2) НПА, регламентирующие деятельность ОА: нормативы, стандарты.

Для того чтобы выбранные критерии служили основой результатов аудита эффективности, необходимо провести обсуждение перечня выбранных критериев. Желательно согласовать перечень критериев с руководством ОА. Необходимо учитывать, что если критерии оценки эффективности не будут восприняты ОА, то затем будут оспариваться и результаты контрольного мероприятия, проведенного в рамках АЭ.

СГА 104 устанавливает следующие требования, предъявляемые к критериям оценки эффективности использования государственных средств:

1. Объективность, т.е. всесторонний охват проверяемой сферы использования государственных средств и специфики деятельности ОА, а также рисков неэффективности использования государственных средств.

Например: в социальной сфере (образование, здравоохранение) некорректно устанавливать критерием эффективности **объем доходов от предоставления платных услуг**, поскольку цель создания учреждений образования, здравоохранения – это не получение прибыли, а получение социально-значимого эффекта. Поэтому, в здравоохранении критерием эффективности является:

- снижение смертности, прежде всего, от сердечно-сосудистых заболеваний на 20 %;
- увеличение ежегодной диспансеризации населения до 50 % и более всех жителей территории;
- прирост рождаемости на 10–20 % ежегодно.

2. Четкость формулировки (конкретность) – критерий эффективности не должен быть двусмысленным, неконкретным. Выбранные критерии не должны подвергаться различным интерпретациям ни со стороны проверяющих или проверяемых, ни со стороны будущих пользователей отчета о результатах данного аудита эффективности.

Этим правилам не соответствуют, **например**, критерии оценки эффективности использования государственных средств в рамках проекта «Образование», в которой могут быть установлены, в частности, следующие критерии оценки эффективности деятельности объектов проверки:

- увеличена доля учащихся, получивших образование с использованием информационных технологий;
- увеличено количество образовательных учреждений, активно реализующих инновационные образовательные программы;
- увеличена доля педагогических работников, реализующих инновационные педагогические технологии и авторские программы;

– уменьшена доля учащихся асоциального поведения.

Приведенные формулировки не могут служить критериями, поскольку не содержат конкретных значений того, что должно быть достигнуто в результате реализации проекта «Образование».

Увеличение или уменьшение доли (количества) – это относительные понятия, которые характеризуют возможные результаты бюджетных расходов. Но сами по себе они не могут определять, эффективно ли в данных случаях использованы бюджетные средства.

Предположим, что по результатам проверки установлено уменьшение доли учащихся асоциального поведения на 0,8 %. Означает ли это, что государственные средства использованы эффективно? Для ответа на данный вопрос необходимо выяснить, на сколько процентов планировалось снизить долю учащихся асоциального поведения, а затем использовать значение данного показателя в качестве критерия для оценки эффективности.

3. Сравнимость критериев эффективности состоит в том, чтобы они увязывались с критериями оценки эффективности, использованными при проведении аналогичного аудита эффективности в данной сфере использования государственных средств или на подобных объектах, а также сами могли применяться при проведении аналогичного аудита эффективности.

Например, во всех СОШ критерием оценки эффективности может быть:

- 100 % сдача ЕГЭ (ГИА) не ниже установленного минимального порога баллов;
- количество ежегодно проведенных олимпиад по одному предмету – не менее трех;
- уровень заработной платы преподавателя – не ниже средней по региону.

4. Достаточность – количество выбранных критериев (К) оценки эффективности использования государственных средств должно соответствовать количеству целей и вопросов (В), установленных в Программе контрольного мероприятия по АЭ (рис. 3.6).

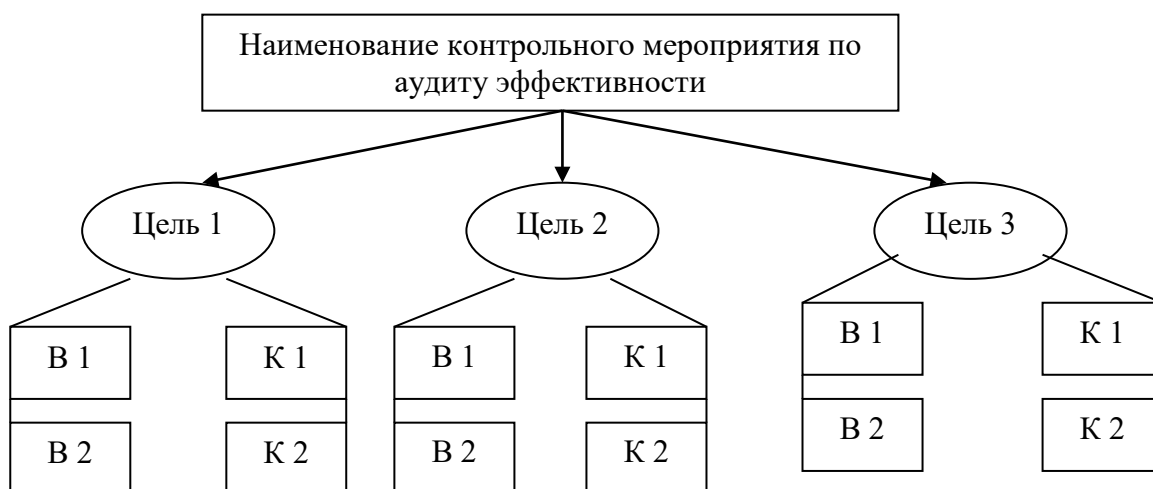


Рис. 3.6. Взаимосвязь между целями, вопросами и критериями АЭ

Виды критериев очень различаются в зависимости от предмета и объекта АЭ.

Например: одним из критериев АЭ может быть упущенная выгода. Если ГРБС располагает имуществом, которое не используется, но при этом может быть сдано в аренду. Речь идет об упущенной выгоде, о неэффективном использовании государственной собственности.

Например, если министерство (ведомство) имеет квартиру для служебных целей (для дипломатических целей, для приема делегаций). При этом служебная квартира простаивает в период отсутствия делегаций, то имеет место упущенная выгода. Поскольку в период отсутствия делегаций квартиру возможно сдавать в аренду, получая дополнительный неналоговый доход в бюджет.

Содержание критериев зависит также от того, какой из аспектов эффективности оценивается: **экономичность, продуктивность, результативность.**

1. Если оценивается **экономичность** использования государственных средств, то **критериями оценки эффективности (КОЭ)** могут быть:

- цена государственного контракта (первоначальная, средняя, фактическая);
- количество государственных контрактов с одним поставщиком;
- стоимость проектно-сметных работ.

Экономия может возникнуть, если ГРБС производит строительство нескольких однотипных объектов (детских садов, школ, домов культуры). При этом использует одну и ту же проектно-сметную документацию, т.е. экономит на разработке проектно-сметной документации.

2. Поскольку **продуктивность** использования государственных средств характеризует затраты бюджета на оказание единицы государственной услуги, то при оценивании продуктивности использования государственных средств, то КОЭ могут быть:

- затраты в рублей коп. на оформление документа установленного образца. **Например,** затраты на оформление загран.паспорта с использование сайта электронных государственных услуг будет дешевле, чем та же самая услуга без использования сайта. Поскольку, затраты рабочего времени государственного служащего, занимающегося оформлением загран.паспорта с личным приемом гражданина, будут больше;
- затраты на содержание 1 койко-места в день в лечебном учреждении.

Сегодня ГРБС, как администраторы бюджетных средств изыскивают возможности сокращения расходов на оказание единицы государственной услуги (использование новых электронных технологий, специальных технических средств для диагностики и лечения и т.д.)

3. Если оценивается **результативность** использования государственных средств, то КОЭ – количественные, ими могут быть:

- количество врачебных посещений в день;
- количество выпускников ВУЗов трудоустроившихся по специальности;
- количество граждан, посетивших библиотеку или музей в год.

Для того, чтобы оценка эффективности использования государственных средств была всесторонней необходимо использовать 4 группы критериев оценки эффективности использования государственных средств:

1) группа: количественные значения критериев выражаются в натуральных и стоимостных показателях, характеризующих достигнутые результаты использования государственных средств или деятельности объекта аудита эффективности. Например:

- для гос.корпораций и гос.компаний – объемы производства продукции и оказания услуг, себестоимость продукции и объем полученной прибыли;
- для казенных и бюджетных учреждений – количество выпускников школ и вузов, количество врачебных посещений в поликлинике, количество музеев, библиотек, стадионов.

2) группа: качественные значения критериев включают характеристики различных аспектов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности.

Например:

- построенные объекты должны обеспечивать требуемые бытовые условия;
- качество дорожного покрытия должно соответствовать строительным нормативам (СНИПАМ).

3) группа: относительные значения критериев выражаются в соотношениях между различными результатами, достигнутыми в деятельности объектов аудита эффективности, которые характеризуют их состояние и структуру.

Относительные значения критериев, как правило, устанавливаются в процентах.

Например:

- доля выпускников вузов, получивших диплом с отличием;
- доля гос.служащих, имеющих ученую степень кандидата наук или магистра;
- уровень безработицы.

4) динамические значения критериев отражают изменения как количественных, так и относительных значений за определенные периоды времени.

Например, темпы роста (снижения) продукции и услуг, прибыли и доходности, рождаемости и смертности.

Важной особенностью АЭ является правильный выбор способов и методов проведения аудита.

Наиболее распространенный метод получения информации при проведении АЭ – **обследование**.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля (имущественного, финансового), оперативное выявление положения дел по определенному вопросу.

Задачи проведения обследования:

- диагностика финансового состояния объекта контроля;
- анализ исполнения бюджетных назначений, в том числе в рамках реализации государственного (муниципального) задания;

- анализ использования государственных субсидий;
- анализ соблюдения инструкций, нормативов, лимитов.

При указанном методе источниками первичной информации могут быть фактические данные, полученные из нескольких различных источников, имеющих непосредственное отношение к предмету или деятельности объекта аудита эффективности.

При решении вопроса о проведении обследования в рамках АЭ следует учитывать:

- насколько данные, полученные в результате обследования, могут быть использованы для соответствующих выводов по рассматриваемой проблеме;
- наличие уже существующей информации по данной проблеме в других организациях, занимающихся сбором соответствующих данных и имеющих результаты проведенных обследований, которые касаются предмета аудита эффективности;
- возможность осуществления такой выборки респондентов, которая позволит сделать обобщенные выводы относительно всей изучаемой проблемы;
- наличие ресурсов, необходимых для проведения обследования.

Обследование может проводиться непосредственно инспекторами или привлеченными специалистами. Должны быть подготовлены соответствующие формы и другие необходимые материалы, а также осуществлена обоснованная выборка объектов обследования. В рабочих документах необходимо четко описать методику, использованную в процессе обследования.

Результаты аудита эффективности получают путем **анализа и сравнения** собранных фактических данных с **утвержденными критериями оценки эффективности.**

Если реальные результаты использования государственных средств в проверяемой сфере и организация деятельности объектов проверки соответствуют установленным критериям, это означает, что государственные средства используются с достаточной степенью эффективности.

Их несоответствие **свидетельствует о наличии недостатков и необходимости улучшения организации деятельности объектов проверки по использованию государственных средств.** В случае выявления недостатков заключения должны содержать конкретные факты, свидетельствующие о неэффективном использовании государственных средств в проверяемой сфере или объектами проверки.

Результаты такого сравнительного анализа находят отражение в отчете.

Отчет по результатам АЭ обязательно должен содержать рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств.

Рекомендации необходимо формулировать таким образом, чтобы они были:

- экономически эффективными, то есть расходы, связанные с их выполнением, не должны превышать получаемую выгоду;
- направлены на получение результатов от их внедрения, которые можно оценить или измерить;
- четкими и простыми по форме.

3.4. Стандарты контрольно-счетных органов РФ

В соответствии со ст. 35 ФЗ № 41–ФЗ «О Счетной палате РФ» и Регламентом Счетной палаты СП РФ самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты Счетной палаты – внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам.

Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований утверждены Коллегией СП РФ (протокол от 17 октября 2014 г. № (993)).

Стандарты Счетной палаты являются обязательными для исполнения всеми должностными лицами и иными сотрудниками Счетной палаты.

Назначение стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля состоит в следующем:

1. Унификация подходов КСО к разработке стандартов, к подготовке, проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и оформлению их результатов поскольку функционирование КСО базируется на принципах бюджетного федерализма, то в КСО отсутствует вертикальная структура власти. Необходимость обеспечить соблюдение общих принципов внешнего государственного и муниципального финансового контроля потребовало разработки общих требований к стандартам КСО.

2. Внедрение в практику контрольно-счетных органов научных достижений и новых технологий в целях уменьшения трудоемкости контрольных процедур.

3. Снижение рисков контроля.

Структура стандарта не является произвольной. Стандарт обязательно должен содержать:

– перечень правовых актов, являющихся основанием для разработки стандарта и НПА, которыми сотрудник КСО должен руководствоваться при выполнении стандарта;

– описание назначения стандарта, его целей и задач, конкретных проблем, решение которых обеспечивается его применением;

– описание сферы применения стандарта – общая характеристика деятельности контрольно-счетного органа, которую регулирует стандарт (объект стандартизации), указание при необходимости категорий работников контрольно-счетного органа, которые должны руководствоваться стандартом;

– особенности применения стандарта (при необходимости) – перечень случаев и условий, при которых стандарт не должен применяться либо применение стандарта является приоритетным по сравнению с другими стандартами;

– определение основных терминов и понятий (при необходимости) – перечень терминов и понятий, используемых в стандарте, с их определениями либо

указание на другие документы, устанавливающие определения используемых в стандарте терминов и понятий;

- общие принципы и подходы к осуществлению соответствующей деятельности;

- необходимые этапы и процедуры осуществления соответствующей деятельности;

- состав и содержание формируемых в ходе осуществления соответствующей деятельности документов.

Стандарты контрольно-счетного органа подразделяются на две группы.

Первая группа – «Общие стандарты», которые определяют общие требования, характеристики, правила и процедуры проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий как форм осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Вторая группа – «Специализированные стандарты», которые должны определять порядок проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, дополнять или раскрывать отдельные положения общих стандартов для регулирования отдельных вопросов осуществления контрольной, экспертно-аналитической и иных видов деятельности контрольно-счетных органов.

Стандарт подлежит признанию **утратившим силу в случаях:**

- стандарт не соответствует вновь принятым законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, при этом объем изменений, подлежащих внесению в связи с этим в стандарт, **превышает 50 процентов текста** и (или) существенно изменяет его структуру;

- взамен действующего стандарта утвержден новый стандарт;

- положения стандарта включены в другой утвержденный стандарт;

- в иных обоснованных случаях.

Для проведения контрольных мероприятий, **совместных с правоохранительными органами КСО используется стандарт СОД 17.**

В рамках данного Стандарта и согласно Указу Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 1038, под правоохранительными органами понимаются:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- Федеральная служба исполнения наказаний;

- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;

- Федеральная миграционная служба;

- Федеральная служба судебных приставов;

- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;

- Следственный комитет Российской Федерации.

Подготовка предложений правоохранительным и иным государственным органам о проведении контрольных мероприятий с их участием осуществляется при формировании плана работы Счетной палаты на очередной год

Направления деятельности, возглавляемые аудиторами Счетной палаты, подготавливают предложения о проведении контрольных мероприятий с участием правоохранительных и иных государственных органов на очередной год и направляют их за подписью Председателя Счетной палаты (в его отсутствие – заместителя Председателя Счетной палаты) в адрес правоохранительных и иных государственных органов.

При получении от правоохранительных и иных государственных органов **до 1 ноября года**, предшествующего планируемому, положительного ответа аудитор Счетной палаты вносит предложение о проведении контрольного мероприятия в проект плана работы Счетной палаты на очередной год в соответствии со стандартом СОД 12.

Аудиторы Счетной палаты, получившие поручение о рассмотрении обращения, принимают одно из следующих решений:

- включить в проект плана работы Счетной палаты на очередной год проведение контрольного мероприятия в соответствии с предложением правоохранительного и иного государственного органа;

- включить отдельные вопросы из предложения правоохранительного и иного государственного органа при проведении иных контрольных мероприятий, которые предусматриваются проектом плана работы Счетной палаты на очередной год;

- отклонить предложение правоохранительного и иного государственного органа.

Если в ходе выполнения годового плана работы в Счетную палату поступило поручение или обращение, обязательное для включения в план работы Счетной палаты, исполнение которого поручено одновременно правоохранительным и иным государственным органам, Председатель Счетной палаты (в его отсутствие – заместитель Председателя Счетной палаты) поручает аудиторы (аудиторам) Счетной палаты, к компетенции которого (которых) относятся вопросы обращения, подготовить предложения о возможности проведения контрольного мероприятия и представить их на рассмотрение Коллегии Счетной палаты.

В адрес органа государственной власти, от которого поступило поручение, направляется информация о решении Коллегии Счетной палаты о проведении контрольного мероприятия с участием правоохранительных и иных государственных органов в срок **не более 14 календарных дней** со дня рассмотрения вопроса на заседании Коллегии Счетной палаты.

В адрес правоохранительного и иного государственного органа направляется обращение за подписью Председателя Счетной палаты (в его отсутствие – заместителя Председателя Счетной палаты) с предложением о принятии участия в контрольном мероприятии и предварительных сроках его проведения.

При получении от правоохранительного и иного государственного органа положительного ответа на обращение Счетной палаты контрольное мероприятие в установленном порядке включается в план работы Счетной палаты.

Для проведения контрольного мероприятия Счетная палата в срок **не менее 14 календарных дней** до начала контрольного мероприятия подписывает с

одним или несколькими правоохранительными и иными государственными органами соответствующий **протокол**, в котором определяются:

- 1) наименование контрольного мероприятия;
- 2) предмет контрольного мероприятия;
- 3) сроки проведения контрольного мероприятия;
- 4) лица, ответственные за проведение контрольного мероприятия;
- 5) условия и вопросы участия каждой из сторон исходя из их функций и полномочий, определенных законодательством, соглашениями и договорами о сотрудничестве между Счетной палатой и правоохранительными и иными государственными органами;
- 6) порядок обмена информацией, оформления результатов контрольных действий, **в том числе форма, порядок подписания и согласования итоговых документов, составляющий служебную тайну**;
- 7) порядок подготовки и принятия решений по результатам контрольного мероприятия;
- 8) порядок и условия передачи итоговых документов.

Оформление протокола производится в соответствии с требованиями по защите информации, составляющей государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну.

Подписание протокола сторонами осуществляется в установленном порядке, в том числе с применением электронной подписи.

При проведении контрольных мероприятий с участием правоохранительных или иных государственных органов Российской Федерации **руководство указанными мероприятиями осуществляется представителем Счетной палаты.**

В процессе проведения контрольного мероприятия стороны осуществляют взаимодействие **путем проведения рабочих совещаний и консультаций, обмена документами и информацией, определенных протоколом.**

В случае возникновения между сторонами разногласий по вопросам организации, проведения и оформления результатов контрольного мероприятия стороны для их разрешения проводят **переговоры и согласительные процедуры**, определенные протоколом.

На заседание Коллегии Счетной палаты при рассмотрении результатов контрольного мероприятия могут приглашаться руководители или уполномоченные ими должностные лица правоохранительных и иных государственных органов, участвующих в контрольном мероприятии, а также при необходимости руководители проверенных организаций (объектов контроля).

По решению Коллегии Счетной палаты копии отчета о результатах контрольного мероприятия направляются в правоохранительный и иной государственный орган, принимавший участие в контрольном мероприятии.

Вопросы:

1. Методические подходы государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ.
2. Планирование и организация контрольного мероприятия.
3. Проведение предварительного контроля.

4. Методика проведения оперативного (текущего) контроля.
5. Проведение последующего контроля.
6. Оформление и реализация результатов контрольного мероприятия.
7. Ревизия и тематическая проверка.
8. Аудит эффективности.

Тема 4. Государственный финансовый контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства.

4.1. Организация контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства

Основными НПА при организации контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства являются:

1. Постановление Правительства РФ от 1.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

2. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере».

В соответствии с **Постановлением Правительства РФ от 1.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе»** первоочередной правоприменительной функцией Федерального казначейства является кассовое исполнение бюджетов бюджетной системы РФ. Однако выполнение указанной функции всегда сопровождается параллельным исполнением функции финансового контроля, в частности Постановлением № 703 за казначейством закреплены следующие функции:

1) по предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

2) по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (предварительный, текущий и последующий контроль);

3) внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Организация контрольно-ревизионной деятельности казначейства регламентируется **Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»**.

Существенные изменения в контрольно-ревизионную деятельность Федерального казначейства были внесены в связи с **Указом Президента РФ от 2.02.2016 г. № 41**, в соответствии с которым Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была упразднена, а полномочия по осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству.

Этот шаг можно расценивать не только как процедуру оптимизации численности сотрудников органов власти, но и как процесс совершенствования государственного финансового контроля. В отличие от Росфиннадзора органы казначейства являются владельцами и операторами информационных систем и подсистем, которые обеспечивают **полный доступ к единому счету бюджета, а также к системе счетов бюджетополучателей и администраторов доходов бюджетной системы всех уровней.**

Сосредоточение финансово-бюджетного контроля и надзора в органах Федерального казначейства позволяет внедрить в практику новый инструмент контроля – **мониторинг** – оперативный государственный финансовый контроль при минимуме финансовых и трудовых затрат. Это также связано с тем, что Федеральное казначейство располагает информационной системой и подсистемами, позволяющими осуществлять государственный финансовый мониторинг в онлайн-режиме.

В настоящее время, операционный день работника казначейства схож с операционным днем работника банка. Существует жесткий регламент обработки всех платежных документов, поступивших в органы Федерального казначейства.

Например, работники отдела расходов и отдела кассового обслуживания местных бюджетов УФК по Иркутской области на основании Соглашения с территориальным подразделением ЦБ РФ и Минфином Иркутской области обязан:

- до 10.00 обработать Сводную заявку на кассовый расход Минфина Иркутской области (поскольку у Минфина Иркутской области собственное казначейство, то ФК обрабатывает только Сводные заявки);
- до 11.00 обработать заявки на кассовые расходы (ЗКР) всех бюджетополучателей средств из федерального и других бюджетов, в том числе автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе;
- до 12.00 – отправить выписки из лицевых счетов клиентов за предыдущий операционный день с подтверждением кассового исполнения их расходов.
- до 13.00 – передать обработанные ЗКР в операционный отдел для формирования Сводной ЗКР для отправки в ЦБ РФ.

За реализацию полномочий казначейства в сфере ГФК отвечают следующие управления и отделы Федерального казначейства и его территориальных подразделений:

1. Управление планирования и отчетности контрольно-ревизионной деятельности.
2. Контрольно-ревизионное управление (КРУ) ФК и контрольно-ревизионные отделы (КРО) территориальных подразделений ФК в социальной сфере, сфере межбюджетных отношений и социального страхования.
3. Управление по контролю в сфере контрактных отношений и отделы государственных закупок.
4. Управление по надзору за аудиторской деятельностью.
5. Управление внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности.
6. КРО в сфере развития экономики.

7. КРО в сфере деятельности силовых ведомств и судебной системы.

Органы Федерального казначейства осуществляют кассовое исполнение бюджетов бюджетной системы РФ, как по доходам, так и по расходам. Однако, если сравнивать область охвата казначейским контролем в сфере доходов и в сфере расходов бюджетов всех уровней, то радиус охвата казначейским контролем в области расходования бюджетных средств намного шире, чем при зачислении доходов на счета бюджета.

Это связано с тем, что основные контрольные функции за своевременностью и полнотой перечисления налогоплательщиками налогов и сборов в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды осуществляют органы Федеральной налоговой службы.

Контроль казначейства в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ сводится к взаимодействию с ЦБ РФ и банковской системой в целом, а также к проверкам банковских учреждений на предмет своевременности исполнения платежных документов налогоплательщиков на перечисление налогов и других обязательных платежей.

Что касается расходования бюджетных средств, то здесь казначейский контроль проводится **на всех стадиях исполнения бюджета по расходам.**

В соответствии со ст. 219 БК РФ выделяют **4 стадии исполнения бюджета по расходам:**

1. Принятие бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

2. Подтверждение денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами.

3. Санкционирование оплаты денежных обязательств.

4. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Таким образом, в сфере расходования бюджетных средств, органы Федерального казначейства осуществляют все виды финансового контроля, т.е. **предварительный, текущий и последующий контроль.**

Предварительный контроль проводится на **1-й стадии исполнения бюджета по расходам – на стадии принятия бюджетополучателями бюджетных обязательств**, т.е. в момент заключения государственных контрактов.

С 2013 года эта процедура называется «санкционированием». До 2013 года санкционированием считалось «совершение разрешительной надписи (акцепта) на платежном документе бюджетополучателя (ЗКР или платежных поручений (ПП)) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом)».

После внесения изменений в БК РФ 23.07.2013 (№ 252–ФЗ): для санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о государственном (муниципальном) контракте в реестре контрактов (ведение которого осуществляет Федеральное казначейство), и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по указанному государственному (муниципальному) контракту.

Текущий контроль Федерального казначейства осуществляется также на стадии «санкционирования», только в момент передачи разрешенных к оплате платежных документов бюджетополучателей из «отдела расходов» в «операционный отдел», который формирует ежедневный перечень платежных документов для отправки в Центральный банк для списания средств с лицевых счетов бюджетополучателей.

Оплата бюджетных обязательств бюджетополучателей производится **в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств** (за исключением денежных обязательств по **публичным нормативным обязательствам**³).

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств **бюджетных ассигнований**.

Последующий контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществляется контрольно-ревизионными управлениями и отделами органов Федерального казначейства (ФК).

С момента делегирования Федеральному казначейству контрольных полномочий Росфиннадзора **сфера последующего контроля**, проводимого казначейством существенно расширилась. Нагрузка на ревизоров ФК стала существенно выше с учетом поручений о проведении внеплановых проверок.

План КМ ФК на 2016 год был сформирован в оперативном порядке. Например, Центральным аппаратом ФК, на 2016 г. запланировано 52 КМ по соблюдению бюджетного законодательства.

³ Публичные нормативные обязательства – это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным НПА размере или имеющие порядок индексации (пенсии, стипендии, пособия, за исключением оплаты труда гос.служащих, военнослужащих и работников казенных и бюджетных учреждений).

Деятельность КРУ и КРО регламентирована Положением об управлении или отделе. К полномочиям КРУ и КРО относятся:

1) плановые и внеплановые ревизии, обследования и проверки, в том числе камеральные, выездные и встречные на предмет соблюдения объектами контроля бюджетного законодательства Российской Федерации;

2) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации получателями гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, субсидий из федерального бюджета;

3) контроль за использованием средств, выделенных из резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образованиях, подведомственных им организациях;

4) контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с пунктами 4–7 части 8 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

5) контроль за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно–коммунального хозяйства (далее – Фонд), направленных на доленое финансирование капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда и модернизации системы коммунальной инфраструктуры;

6) направление объекту контроля обязательных для рассмотрения представлений и(или) обязательных для исполнения предписаний по устранению выявленных нарушений;

7) контроль за своевременностью и полнотой устранения объектами контроля нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) возмещения причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации в установленной сфере деятельности, в том числе проводит проверки устранения выявленных нарушений;

8) направление в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Деятельность Федерального казначейства по контролю подразделяется на плановую и внеплановую и осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок.

Плановые контрольные мероприятия осуществляются **в соответствии с планом контрольных мероприятий Федерального казначейства**, который утверждается руководителем Федерального казначейства по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации, и планами контрольных мероприятий территориальных органов Федерального казначейства, которые утверждаются руководителями территориальных органов по согласованию с руководителем (заместителем руководителя) Федерального казначейства (по аналогии со Счетной палатой).

В связи с тем, что сфера последующего контроля с 2016 года существенно расширилась, в статью 269.2 БК РФ были внесены дополнения (ФЗ от 03.07.2016 г. №345–ФЗ), в соответствии с которыми порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного финансового контроля определяется не только ФЗ и НПА Правительства РФ, но и стандартами осуществления внутреннего ГФК.

Периодичность проведения **плановых контрольных мероприятий** в отношении одного объекта контроля и одной темы контрольного мероприятия составляет **не более 1 раза в год**.

Внеплановые контрольные мероприятия осуществляются на основании решения руководителя (заместителя руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа), принятого:

1) в случае поступления обращений (поручений) Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Министра финансов Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, правоохранительных органов, иных государственных органов, депутатских запросов, обращений граждан и организаций;

2) в случае получения должностным лицом Федерального казначейства (его территориального органа) в ходе исполнения должностных обязанностей информации о нарушениях законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере деятельности Федерального казначейства, в том числе из средств массовой информации;

3) в случае истечения срока исполнения ранее выданного предписания (представления);

4) по итогам рассмотрения заключения, подготовленного по результатам проведения обследования;

5) по результатам рассмотрения акта и иных материалов камеральной проверки;

6) по результатам рассмотрения акта и иных материалов выездной проверки.

Проверки подразделяются на **выездные и камеральные**, а также **встречные проверки**, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Проверки, проводимые КРУ (КРО) Федерального казначейства

Камеральные	Выездные
проводятся по месту нахождения Федерального казначейства на основании: 1. информации, полученной по запросам ФК у ОК	осуществляются по месту нахождения объекта контроля на основании:
1. информации, документов и материалов, полученных в ходе встречных проверок 2. в результате анализа данных информационных систем, владельцем и оператором которых является ФК	
Срок проведения контрольного мероприятия	

<p>В течении 30 рабочих дней со дня получения от объекта контроля информации, документов и материалов по запросу Федерального казначейства (В этот срок не включается период времени с даты отправки запроса Федеральным казначейством до даты предоставления информации, документов и материалов объектом контроля, а также время проведения встречной проверки)</p>	<p>1. Для центрального аппарата ФК – не более 40 рабочих дней. Срок проверки может быть продлен руководителем ФК – не более чем на 20 рабочих дней 2. Для территориального подразделения (УФК по ИО) – не более 30 рабочих дней Срок проверки может быть продлен руководителем УФК – не более чем на 10 рабочих дней</p>
--	--

В ходе проверки **камеральной или выездной проверки** руководитель ФК (УФК) на основании мотивированного обращения руководителя проверочной группы может назначить:

- 1) **проведение обследования;**
- 2) **проведение встречной проверки.**

Период времени проведения обследования, встречной проверки не включается в общий срок проведения проверки.

Обследование, проводимое органом ФК предполагает анализ и оценку состояния сферы деятельности объекта контроля, определенной приказом (распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа).

При проведении обследования могут проводиться **исследования и экспертизы с использованием фото-, видео- и аудиотехники, а также иных видов техники и приборов, в том числе измерительных приборов.**

По результатам проведения обследования оформляется заключение, которое подписывается должностным лицом Федерального казначейства **не позднее последнего дня срока проведения обследования. Заключение в течение 3 рабочих дней** со дня его подписания вручается (направляется) представителю объекта контроля в соответствии с настоящими Правилами.

Заключение и иные материалы обследования подлежат рассмотрению руководителем (заместителем руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) **в течение 30 дней** со дня подписания заключения.

По итогам рассмотрения заключения, подготовленного по результатам проведения обследования, руководитель (заместитель руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) **может назначить проведение внеплановой выездной проверки (ревизии).**

Не позднее последнего дня срока проведения камеральной проверки по результатам камеральной проверки оформляется и подписывается должностными лицами ФК АКТ, который в течении 3 рабочих дней вручается представителю объекта контроля.

Выездная проверка.

Проведение выездной проверки (ревизии) может быть приостановлено руководителем (заместителем руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) на основании мотивированного обращения руководителя проверочной (ревизионной) группы:

- а) на период проведения встречной проверки и (или) обследования;
- б) при отсутствии бухгалтерского (бюджетного) учета у объекта контроля или нарушении объектом контроля правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета, которое делает невозможным дальнейшее проведение проверки (ревизии), – на период восстановления объектом контроля документов, необходимых для проведения выездной проверки (ревизии), а также приведения объектом контроля в надлежащее состояние документов учета и отчетности;
- в) на период организации и проведения экспертиз;
- г) на период исполнения запросов, направленных в компетентные государственные органы, в том числе в органы государств – членов Таможенного союза или иностранных государств;
- д) в случае непредставления объектом контроля информации, документов и материалов, и (или) представления неполного комплекта истребуемой информации, документов и материалов, и (или) воспрепятствования проведению контрольного мероприятия, и (или) уклонения от проведения контрольного мероприятия;
- е) при необходимости обследования имущества и (или) документов, находящихся не по месту нахождения объекта контроля;
- ж) при наличии обстоятельств, которые делают невозможным дальнейшее проведение проверки (ревизии) по причинам, не зависящим от проверочной (ревизионной) группы, включая наступление обстоятельств непреодолимой силы.

На время приостановления проведения выездной проверки (ревизии) срок проведения контрольных действий по месту нахождения объекта контроля прерывается, но **не более чем на 6 месяцев**.

По результатам выездной проверки (ревизии) оформляется акт, который должен быть подписан в течение **15 рабочих дней**, исчисляемых со дня, следующего за днем подписания справки о завершении контрольных действий.

К акту выездной проверки (ревизии) (кроме акта встречной проверки и заключения, подготовленного по результатам проведения обследования) прилагаются предметы и документы, результаты экспертиз (исследований), фото–, видео– и аудиоматериалы, полученные в ходе проведения контрольных мероприятий.

Акт выездной проверки (ревизии) в течение 3 рабочих дней со дня его подписания вручается (направляется) представителю объекта контроля.

В обоих случаях (после проведения как камеральной, так и выездной проверки) в течении **10 рабочих дней** со дня получения Акта объект контроля может направить в органы ФК **возражения**.

Материалы как камеральной, так и выездной проверки подлежат рассмотрению руководителем ФК (УФК) в течении **50 календарных дней** со дня подписания Акта.

По результатам рассмотрения акта и иных материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) принимает решение:

а) о направлении предписания и (или) представления объекту контроля и (либо) наличии оснований для направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

б) об отсутствии оснований для направления предписания, представления и уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

в) о проведении внеплановой выездной проверки (ревизии).

Реализация результатов проведения контрольных мероприятий Федерального казначейства – аналогична реализации результатов КМ Счетной палатой РФ: оформление представлений, предписаний, уведомлений о применении бюджетных мер принуждения. При необходимости, в ходе проверок составляются протоколы об административных нарушениях и различные виды актов (по аналогии со Счетной палатой):

– акт по фактам создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам аппарата Счетной палаты для проведения контрольного мероприятия;

– акт по фактам выявленных на объекте контрольного мероприятия нарушений, требующих принятия незамедлительных мер по их устранению и безотлагательного пресечения противоправных действий;

– акт по факту опечатывания касс, кассовых или служебных помещений, складов и архивов на объекте контрольного мероприятия;

– акт изъятия документов объекта контрольного мероприятия.

4.2. Контроль казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы РФ

На современном этапе в нашей стране действует механизм разграничения и распределения всех налоговых и неналоговых доходов между бюджетами бюджетной системы РФ.

При этом, в отличие от таких стран, как США, в России нет расщепляемых ставок налогов (за исключением налога на прибыль организаций), а действуют нормативны распределения налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Поэтому первоначально все налоги, сборы и обязательные неналоговые платежи поступают на общий счет бюджета (40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ»), а затем с помощью органов ФК распределяются по счетам федерального, регионального и местных бюджетов.

Проведение указанной процедуры – одно из основных полномочий ФК, оно сопровождается постоянным текущим контролем казначейства за обоснованностью, правильностью и законностью зачисления денежных средств на счета соответствующих бюджетов.

НПА, которые устанавливают нормативы распределения средств, зачисляемых на единый счет бюджета (ЕСБ) между бюджетами РФ разных уровней:

1. Главы 7, 8, 9 БК РФ.

2. Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

3. Законы субъектов РФ о бюджетах регионов на очередной финансовый год и плановый период.

Органы ФК осуществляют процедуру распределения доходов между бюджетами разных уровней на основании **Приказа ФК от 18.12.2013 №125н.**

На рис. 4.1 показаны счета ФК для учета поступлений денежных средств и их распределения.

Для организации учета и распределения поступлений в бюджеты РФ органы Федерального казначейства доводят до администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета **сведения о реквизитах вышеуказанных счетов, не позднее рабочего дня, следующего за днем их открытия или днем их изменения.**

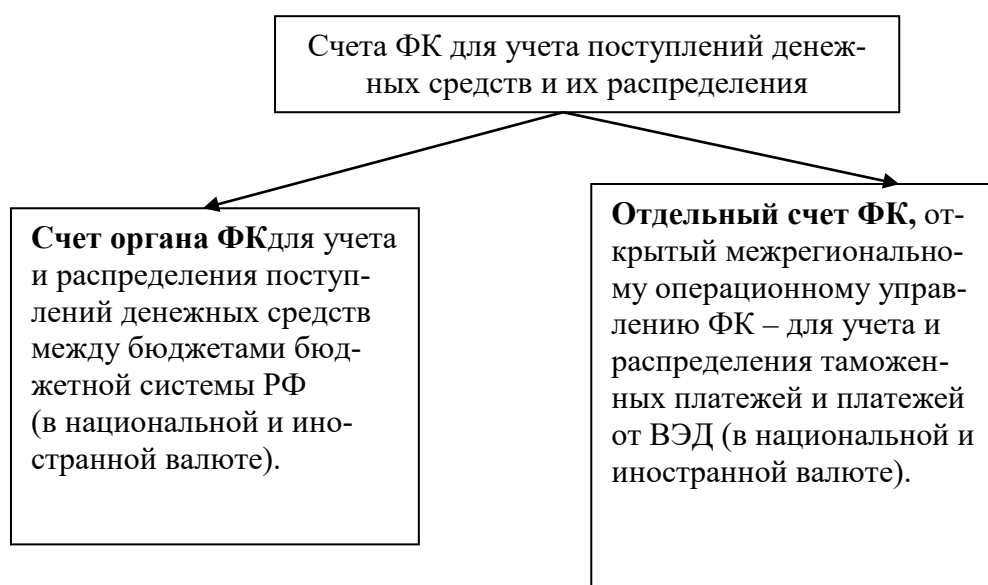


Рис. 4.1. Счета ФК для учета поступлений денежных средств и их распределения

Администраторы поступлений в бюджет, в свою очередь, доводят до плательщиков сведения о реквизитах счетов, значения ИНН и КПП получателя (администратора поступлений в бюджет), код классификации доходов бюджетов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификации Российской Федерации и другую информацию, необходимую для заполнения распоряжений о переводе денежных средств в бюджеты.

В начале нового финансового года все изменения и дополнения к кодам бюджетной классификации вносятся в информационную систему Ас ФК.

Отдел доходов ФК осуществляет распределение налоговых и неналоговых поступлений не позднее следующего рабочего дня после получения выписки ЦБ РФ по балансовому счету 40101 «Доходы, распределяемые органами ФК между уровнями бюджетной системы РФ».

Учет и распределение поступлений между бюджетами осуществляется органами Федерального казначейства на основании следующих документов:

1) расчетных документов, а также платежных ордеров банка о частичной оплате инкассовых поручений, прилагаемых к выписке по счету органа Федерального казначейства в электронном виде;

2) расчетных документов по поступлениям, зачисленным на единые счета бюджетов, минуя счет органа Федерального казначейства;

3) расчетных документов по ошибочно зачисленным на счет другого органа Федерального казначейства поступлениям, с прилагаемым Реестром платежей, ошибочно зачисленных на счет другого органа Федерального казначейства;

4) Заявок на возврат, представленных администраторами поступлений в бюджет и (или) оформленных органом Федерального казначейства;

5) Уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежа, представленных администраторами поступлений в бюджет;

6) Уведомлений о зачете излишне уплаченных (взысканных) сумм налогов и сборов, других поступлений, пеней, штрафов по ним;

7) Уведомлений о поступлениях в иностранной валюте;

8) Справок органа Федерального казначейства.

Орган Федерального казначейства осуществляет учет поступлений и их распределение между бюджетами по кодам бюджетной классификации, **выполняя последовательно следующие действия:**

1) получает из банка выписку по счету органа Федерального казначейства с приложением расчетных документов (в том числе платежных поручений на общую сумму с реестром), а также платежных ордеров банка о частичной оплате инкассовых поручений;

2) группирует поступления за операционный день по кодам бюджетной классификации;

3) распределяет сгруппированные по кодам бюджетной классификации поступления между бюджетами;

4) оформляет расчетные документы, связанные с возвратом, зачетом или уточнением поступивших платежей.

По результатам вышеуказанных операций орган Федерального казначейства осуществляет следующие действия:

1) отражает проведенные операции в установленном порядке на соответствующих лицевых счетах;

2) формирует для администраторов поступлений в бюджет, финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами информацию о поступлениях;

3) формирует для главных администраторов доходов бюджета сводную информацию по данным лицевых счетов подведомственных им администраторов доходов бюджета на основании полученных от них письменных запросов.

Суммы всех поступлений на счета казначейства регистрируются в **Сводном реестре поступлений и выбытий**, который формируется за текущий операционный день на основании данных расчетных документов, полученных из банка в электронном виде.

Данные Сводного реестра поступлений и выбытий группируются по кодам бюджетной классификации с подведением промежуточных итогов по каждому коду бюджетной классификации («Итого по коду БК») и общего итога по всем кодам бюджетной классификации («Всего»). Общая сумма поступлений за операционный день итогового показателя «Всего» с учетом показателя «Остаток на начало дня» отражается в показателе Сводного реестра поступлений и выбытий «Остаток на конец дня».

При осуществлении финансового контроля работники казначейства особое внимание уделяют следующим вопросам:

1. Выявление и уточнение невыясненных поступлений на счетах казначейства.

2. Выявление и уточнение платежей, поступивших на счета бюджетов РФ минуя распределительный счет 40401.

На практике имеются случаи, когда плательщики при перечислении платежей в бюджеты вместо счета УФК по субъекту РФ 40401 указывают реквизиты единых счетов региональных или местных бюджетов: 40201 или 40204.

3. Выявление и уточнение невыясненных поступлений на счетах казначейства.

Орган Федерального казначейства относит к **невыясненным поступлениям следующие виды платежей:**

– подлежащие в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации зачислению на другие счета органа Федерального казначейства;

Например:

– в расчетном документе указан федеральный налог (НДС, таможенные платежи, гос.пошлина), при этом указаны реквизиты счета местного бюджета;

– ошибочно перечисленные плательщиками на счет органа Федерального казначейства, предназначенные для уплаты на счет другого территориального органа Федерального казначейства;

– личный счет администратора указанного вида дохода открыт в другом территориальном органе Федерального казначейства. Каждый территориальный орган ФК ведет свой Реестр участников бюджетного процесса;

– по которым отсутствуют расчетные документы (неполный объем расчетных документов банка, платежных ордеров банка о частичной оплате инкассовых поручений*).

* инкассовое поручение – это документ, позволяющий изымать денежные средства со счета налогоплательщика без его предварительного согласия (например, по исполнительным документам или с контрагентом заключен договор о выполнении условий поставки с оплатой со счета плательщика без его согласия). Инкассовые поручения оформляют: налоговые службы для взимания недоимки, штрафа, пени; судебные приставы.

В табл. 4.2. показаны причины зачислений сумм невыясненных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ.

Таблица 4.2

Суммы невыясненных поступлений, зачисляемых в соответствующие бюджеты по коду бюджетной классификации невыясненных поступлений

по коду бюджетной классификации невыясненных поступлений, зачисляемых:			
в федеральный бюджет	в бюджеты государственных внебюджетных фондов	в бюджет субъекта РФ	в местный бюджет
если в реквизитах расчетного документа не указаны ИНН и КПП получателя или указаны значения несуществующего получателя – администратора поступлений в бюджет	если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа управления государственным внебюджетным фондом	если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа государственной власти субъекта Российской Федерации или находящегося в его ведении казенного учреждения	если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет – органа местного самоуправления или находящегося в его ведении казенного учреждения
если в реквизитах расчетного документа указаны ИНН и КПП администратора поступлений в бюджет, осуществляющих администрирование доходов федерального бюджета, либо указан код главного администратора поступлений в федеральный бюджет. Это может быть: орган государственной власти, орган местного самоуправления, ЦБ РФ, казенное учреждение	если у администратора поступлений в бюджет – органа управления государственным внебюджетным фондом отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо ему не открыт соответствующий лицевой счет администратора поступлений в бюджет	если у администратора поступлений в бюджет – органа государственной власти субъекта РФ или находящегося в его ведении казенного учреждения отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо ему не открыт соответствующий Л/С администратора поступлений в бюджет	если у администратора поступлений в бюджет – органа местного самоуправления или находящегося в его ведении казенного учреждения отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа, либо не открыт соответствующий лицевой счет администратора поступлений в бюджет
если в реквизитах расчетного документа указано значение ИНН и КПП администратора поступлений в местный бюджет (при отсутствии кода ОКТМО муниципального образования), а также при наличии несуществующего кода ОКТМО муниципального образования			

по коду бюджетной классификации невыясненных поступлений, зачисляемых:			
в федеральный бюджет	в бюджеты государственных внебюджетных фондов	в бюджет субъекта РФ	в местный бюджет
если у администратора поступлений в бюджет отсутствуют полномочия по администрированию поступившего платежа либо не открыт соответствующий лицевой счет, предназначенный для отражения операций по администрированию доходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета			

*КПП – код причины постановки на учет – это код, который дополняет ИНН и содержит информацию об основании постановки на учет.

Поступления, учтенные органом Федерального казначейства как невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, подлежат возврату соответствующим органом Федерального казначейства в следующих случаях:

- 1) возвращаются плательщику при поступлении от него заявления;
- 2) ошибочно зачисленные на счет органа Федерального казначейства по вине банка, возвращаются на счет данного банка на основании письменного обращения (уведомления) банка;
- 3) при поступлении письменного обращения от администратора поступлений в бюджет, которому предназначался ошибочно перечисленный платеж, с приложением копии заявления плательщика и копии правового акта главного администратора доходов бюджета о закреплении за администратором доходов бюджета соответствующих полномочий.

Возврат невыясненных поступлений осуществляется в срок, не превышающий **3-х рабочих дней** со дня, следующего за днем представления письменного обращения, на основании оформленной в соответствии с ним органом Федерального казначейства Заявки на возврат.

При зачислении на счет органа Федерального казначейства платежей, предназначенных для уплаты на счет другого территориального органа Федерального казначейства, учтенных как невыясненные поступления, орган Федерального казначейства формирует **Запрос на выяснение принадлежности ошибочно зачисленного платежа** и направляет его в соответствующий орган Федерального казначейства.

При получении Запроса на выяснение принадлежности ошибочно зачисленного платежа орган Федерального казначейства формирует соответствующий запрос предполагаемому администратору доходов бюджета.

Администратор доходов бюджета, осуществляющий администрирование указанных поступлений, представляет в орган Федерального казначейства, в котором ему открыт соответствующий лицевой счет, **Уведомление об уточнении вида и принадлежности платежа**.

Уточнение полученных от другого органа Федерального казначейства невыясненных поступлений на соответствующий код бюджетной классификации осуществляется органом Федерального казначейства на основании **Уведомления об уточнении вида и принадлежности платежа** администратора поступлений в бюджет в срок, не превышающий **3-х рабочих дня со дня следующего за днем представления письменного обращения.**

Суммы поступлений за операционный день, сгруппированные по кодам бюджетной классификации и кодам ОКТМО, подлежат распределению между бюджетами по нормативам, действующим в текущем финансовом году и установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, законами (решениями) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В случае представления финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) Сведений о нормативах орган Федерального казначейства проверяет их на соответствие законодательно установленным нормативам распределения поступлений. Если нормативы, указанные в Сведениях о нормативах, не соответствуют законодательно установленным нормативам распределения поступлений, поступления распределяются органом Федерального казначейства по законодательно установленным нормативам распределения поступлений.

Распределение поступлений между бюджетами осуществляется по общей сумме поступлений по соответствующему коду бюджетной классификации и коду ОКТМО субъекта Российской Федерации (муниципального образования, к примеру г. Иркутска – 25701000001).

Учет сумм поступлений за операционный день, распределенных по законодательно установленным нормативам и подлежащих перечислению в бюджет, с учетом сумм возвратов, осуществляется в **Ведомости распределения поступлений.**

Ведомость распределения поступлений формируется на основании данных Сводного реестра поступлений и выбытий в разрезе кодов бюджетной классификации и кодов ОКТМО.

4. Выявление и уточнение платежей, поступивших на счета бюджетов РФ минуя распределительный счет 40401.

При учете указанных поступлений проводится анализ вида дохода (налоговые доходы или неналоговые доходы), также проводится анализ соблюдения нормативов распределения поступлений.

Если платеж, поступивший минуя счет 40101, является налоговым доходом, то он включается в Реестр платежей, поступивших минуя счет органа ФК. Одновременно оформляется платежное поручение на перечисление указанного платежа на счет 40101. После этого платеж относится к невыясненным поступлениям и для него используется стандартная процедура выяснения принадлежности платежа.

Если платеж, поступивший минуя счет 40101, является неналоговым доходом и расчетный документ оформлен без нарушений установленных

требований, то такой платеж не подлежит отнесению к невыясненным поступлениям, а учитывается по коду БК, указанному в расчетном документе с последующим отражением на лицевом счете соответствующего администратора поступлений.

Если расчетный документ оформлен с нарушением требований (например, код БК не соответствует администратору поступлений), то к данному неналоговому платежу применяется стандартная процедура выяснения платежа.

4.3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств

4.3.1. Доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств

Основным НПА регламентирующим доведение бюджетных данных до получателей бюджетных средств является: Приказ Минфина РФ от 30.09.2008 № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня».

Исполнение бюджета начинается с формирования и утверждения сводной бюджетной росписи – документа, который составляется и ведется финансовым органом (Министерством финансов РФ).

Показатели сводной бюджетной росписи в форме казначейских уведомлений о бюджетных ассигнованиях через органы Федерального казначейства доводятся до всех ГРБС.

ГРБС доводят через органы Федерального казначейства объемы ЛБО, выделенных на текущий финансовый год и плановый период, распорядителям и получателям бюджетных средств (РБС и ПБС).

Федеральное казначейство при получении от Минфина бюджетных данных, утвержденных в соответствии с вступившим в силу законом о бюджете, **в течение четырех рабочих дней со дня получения бюджетных данных**, осуществляет проверку на преемственность временных и утвержденных бюджетных данных с учетом данных о фактическом исполнении федерального бюджета на соответствие следующим требованиям:

а) коды бюджетной классификации по утвержденным бюджетным данным должны соответствовать кодам бюджетной классификации, действующим в текущем финансовом году и плановом периоде;

б) суммы утвержденных Министерством финансов Российской Федерации для главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетных данных должны быть равны или больше сумм временных бюджетных данных по соответствующим кодам бюджетной классификации;

в) суммы утвержденных ГРБСом бюджетных данных для РБС и ПБС должны быть равны или больше сумм соответствующих временных бюджетных данных, распределенных ГРБС между находящимися в их ведении распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Далее, Федеральное казначейство формирует и доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета:

– Казначейские уведомления, на основании которых осуществляется отзыв временных бюджетных данных;

– Казначейские уведомления, на основании которых доводятся утвержденные бюджетные данные.

ГРБС и РБС осуществляют распределение между находящимися в их ведении РПС и ПБС бюджетные ассигнования и ЛБО с помощью **Расходных расписаний (РР), Реестров расходных расписаний (РРР)**.

Федеральное казначейство **не позднее рабочего дня**, следующего за днем получения Расходных расписаний и (или) Реестров расходных расписаний, осуществляют контроль указанных в них показателей на соответствие следующим требованиям:

1) наименования и коды участников бюджетного процесса, содержащиеся в Расходных расписаниях и (или) Реестрах расходных расписаний, должны соответствовать наименованиям и номерам организации в соответствующих реестровых записях реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

2) в Расходных расписаниях и (или) Реестрах расходных расписаний должны быть указаны номера лицевых счетов, открытых главным распорядителям, распорядителям, получателям средств федерального бюджета, главным администраторам, администраторам источников финансирования в Федеральном казначействе, органах Федерального казначейства;

3) коды бюджетной классификации должны соответствовать кодам бюджетной классификации, действующим в текущем финансовом году на момент представления Расходного расписания (Реестра расходных расписаний);

4) код главного распорядителя средств федерального бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета по бюджетной классификации Российской Федерации (далее – код главы по бюджетной классификации) должен соответствовать коду, установленному законом о бюджете;

5) суммы бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, распределенные ГРБС между РБС и ПБС не должны превышать сумм бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, доведенных главным распорядителям или распорядителям средств федерального бюджета;

б) в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств, доведенных до получателя средств федерального бюджета, сумма измененного лимита бюджетных обязательств не должна быть меньше, чем сумма поставленных на учет в органах Федерального казначейства бюджетных обязательств получателя средств;

7) в случае уменьшения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, доведенных до получателя средств федерального бюджета, суммы измененных бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств не должны быть меньше произведенных кассовых выплат получателя средств федерального бюджета.

В случае соответствия представленных РР или РРР установленным требованиям бюджетные данные, указанные в РР или РРР, учитываются **на лицевом счете участников бюджетного процесса**.

На этапе проверки РР и РРР осуществляется предварительный казначейский контроль. После доведения ЛБО получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным НПА, соглашением.

4.3.2. Ведение реестра государственных контрактов органами ФК

Ведение **реестра государственных контрактов** органами ФК осуществляется на основании НПА: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну».

Исполнение функции по ведению реестра госконтрактов осуществляется казначейством с 1 января 2007 года (эта функция была передана казначейству Министерством экономического развития и торговли РФ).

Значимость этой функции связана с тем, что данными, содержащимися в Реестре госконтрактов, пользуется как Правительство страны и территорий, так и государственными заказчиками (для формирования начальной цены контракта и выявления недобросовестных поставщиков и т.п.).

С 1 января 2016 года введена в эксплуатацию единая информационная система в сфере закупок – ЕИС. Соответственно вся информация из реестра госконтрактов подлежит размещению в единой информационной системе в сфере закупок, в которой появились новые инструменты:

- осуществления контрольных функций в сфере закупок;
- мониторинга соответствия и оценки соответствия, проводимых Корпорацией развития малого и среднего предпринимательства согласно Федеральному закону № 223-ФЗ в отношении отдельных видов юридических лиц;
- размещения правил нормирования затрат на закупки;
- общественного обсуждения крупных закупок;
- «бесшовного» размещения информации и документов в ЕИС во взаимодействии с иными информационными системами.

В реестр контрактов включаются следующие информация:

- а) наименование заказчика;
- б) источник финансирования;
- в) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

г) дата подведения результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и реквизиты документа (документов), подтверждающего основание заключения контракта;

д) дата заключения и номер (при наличии) контракта;

е) объект закупки, цена контракта и срок его исполнения, цена единицы товара, работы или услуги, наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта;

ж) наименование, фирменное наименование (при наличии) и место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии) и место жительства (для физического лица), идентификационный номер налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя);

з) информация об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены;

и) копия заключенного контракта, подписанная усиленной неквалифицированной электронной подписью заказчика;

к) информация об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта, о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением стороной контракта обязательств, предусмотренных контрактом;

л) информация о расторжении контракта с указанием оснований его расторжения;

м) идентификационный код закупки;

н) документ о приемке (в случае принятия решения о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги).

Эту информацию заказчик формирует и направляет в Федеральное казначейство:

– в течение 3 рабочих дней со дня заключения контракта;

– в течение 3 рабочих дней со дня изменения контракта.

Информация и документы, подлежащие включению в реестр контрактов, направляются заказчиком в электронном виде и подписываются усиленной неквалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика.

Ведение реестра контрактов осуществляется Федеральным казначейством путем формирования или изменения реестровых записей.

Последовательная совокупность реестровых записей образует реестр контрактов, который размещается Федеральным казначейством в единой информационной системе в сфере закупок.

Федеральное казначейство **в течение 3 рабочих дней со дня получения от заказчика информации и документов, подлежащих включению в реестр контрактов**, осуществляет проверку соответствия идентификационного кода закупки идентификационному коду закупки и условиям о цене контракта, указанным в контракте.

При положительном результате проверки Федеральное казначейство формирует реестровую запись, которой присваивается уникальный номер, содержащий в том числе:

- год формирования реестровой записи;
- идентификационный код заказчика;
- порядковый номер реестровой записи, присваиваемый последовательно в соответствии со сквозной нумерацией в пределах календарного года по каждому заказчику;
- порядковый номер, присваиваемый каждой информации и документу в реестровой записи последовательно в соответствии со сквозной нумерацией в пределах реестровой записи.

Реестровая запись в течение 3 рабочих дней со дня получения от заказчика соответствующих информации и документов размещается в единой информационной системе в сфере закупок.

Начиная с 1 января 2017 года ФК осуществляется контроль за соответствием информации, содержащейся в планах–графиках, планах закупок, протоколе и проекте контракта, размещаемых в ЕИС, утвержденным и доведенным до заказчика ключевым финансовым показателям.

При этом начиная с 1 января 2017 года документы о закупках в ЕИС могут быть размещены только после проведения контроля. Извещение о проведении закупок и документация о закупке не будут публиковаться, если они не соответствуют плану–графику закупок и финансовым показателям, доведенным до заказчиков.

4.3.3. Санкционирование оплаты денежных обязательств (ОДО) государственных учреждений

Одним из основных контрольных полномочий органов Федерального казначейства является санкционирование оплаты денежных обязательств государственных учреждений.

Порядок санкционирования ОДО напрямую зависит от типа государственного учреждения рис. 4.2.



Рис. 4.2. Приказы Минфина РФ Порядке санкционирования ОДО

Порядок санкционирования территориальными органами ФК при казначейском сопровождении государственных контрактов (ГК) регламентируется **Приказом МФ от 25.12.2015 № 213н.**

Для осуществления кассового обслуживания лицевых счетов бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) органы Федерального казначейства открывают следующие балансовые счета в учреждениях Банка России:

1) для учета средств на лицевых счетах **федеральных бюджетных (автономных) учреждений – счет № 40501** «Счета организаций, находящихся в федеральной собственности. Финансовые организации»;

2) для учета средств на лицевых счетах бюджетных (автономных) учреждений **субъектов Российской Федерации – счет № 40601** «Счета организаций, находящихся в государственной (кроме федеральной) собственности. Финансовые организации»;

3) для учета средств на лицевых счетах **муниципальных бюджетных (автономных) учреждений – счет № 40701** «Счета негосударственных организаций. Финансовые организации».

С 1 января 2012 года в органах Федерального казначейства открываются и ведутся следующие виды лицевых счетов бюджетных (автономных) учреждений:

20 (30) – лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения;

21 (31) – отдельный лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения;

22 (32) – лицевой счет бюджетного (автономного) учреждения для учета операций со средствами обязательного медицинского страхования.

На 20 (30) лицевых счетах учитываются:

1) операции со средствами, полученными бюджетными (автономными) учреждениями в форме субсидий **на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием** (ст. 78.1 БК РФ);

2) операции с собственными средствами бюджетных (автономных) учреждений, к которым относятся:

– арендная плата;

– приносящая доход деятельность;

– средства, поступающие во временное распоряжение.

На 21 (31) лицевых счетах бюджетных (автономных) учреждений учитываются операции со средствами, полученными в форме:

– субсидий на иные цели (целевые субсидии);

– бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства субъектов Российской Федерации, а также муниципальной собственности в виде капитальных вложений в основные средства.

Лицевые счета (22, 32) бюджетных (автономных) учреждений – для учета операций со средствами обязательного медицинского страхования.

Открытие лицевых счетов в территориальных органах ФК осуществляется в соответствии со следующим НПА: Приказ Казначейства

России от 29.12.2012 № 24н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами ФК»

Несмотря на некоторую идентичность вышеупомянутых счетов, порядок их кассового обслуживания имеет как сходства, так и существенные отличия. Особенности кассового обслуживания лицевых счетов бюджетных и автономных учреждений представлены в табл. 4.3.

Таблица 4.3

Особенности кассового обслуживания лицевых счетов бюджетных и автономных учреждений

№ п/п	Особенности кассового обслуживания	Лицевые счета:	
		бюджетных учреждений	автономных учреждений
1.	Кассовые операции со средствами на выполнение государственного (муниципального) задания	Средства на 20 лицевом счете учитываются по кодам КВР	Средства на 30 лицевом счете учитываются без кодов
2.	Кассовые операции со средствами, поступающими в форме целевых субсидий и бюджетных ассигнований на капитальные вложения	Средства на 21 лицевом счете учитываются по кодам КВР и кодам субсидий	Средства на 31 лицевом счете учитываются по кодам и кодам субсидий
3.	Кассовые операции со средствами, поступающими учреждениям в рамках обязательного медицинского страхования	Средства на 22 лицевом счете учитываются по кодам КВР	Средства на 32 лицевом счете учитываются по кодам
4.	Основания для проведения операций по кассовым выплатам из бюджета	1) Заявка на кассовый расход (сокращенная Заявка на кассовый расход), сводные сведения по лицевым счетам клиентов; 2) Заявка на получение наличных денег; 3) Заявка на возврат	1) Платежное поручение; 2) Заявка на получение наличных денег; 3) Заявка на получение наличных денег, перечисляемых на карту

Для оплаты денежных обязательств получатели средств федерального бюджета представляют в орган Федерального казначейства по месту их обслуживания:

- Заявку на кассовый расход;
- Заявку на кассовый расход (сокращенную);
- Заявку на получение наличных денег;
- Заявку на получение денежных средств, перечисляемых на карту.

Заявка проверяется на наличие в ней следующих реквизитов и показателей:

1) номера организации в реестровой записи реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (далее – код участника бюджетного процесса по Сводному реестру), и номера соответствующего лицевого счета, открытого получателю средств федерального бюджета или администратору источников финансирования дефицита федерального бюджета;

2) кодов классификации расходов бюджетов (классификации источников финансирования дефицитов бюджетов), по которым необходимо произвести кассовый расход (кассовую выплату), и кода объекта капитального строительства (объекта недвижимости, мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта), включенного в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – объект ФАИП) (при наличии), а также текстового назначения платежа;

3) суммы кассового расхода (кассовой выплаты) и кода валюты в соответствии с Общероссийским классификатором валют, в которой он должен быть произведен;

4) суммы кассового расхода (кассовой выплаты) в валюте Российской Федерации, в рублевом эквиваленте, исчисленном на дату оформления Заявки;

5) суммы налога на добавленную стоимость (при наличии);

6) вида средств (средства федерального бюджета, средства дополнительного бюджетного финансирования, средства для финансирования оперативно-розыскных мероприятий);

7) наименования, банковских реквизитов, идентификационного номера налогоплательщика (ИНН) и кода причины постановки на учет (КПП) получателя денежных средств по Заявке;

8) номера учтенного в Федеральном казначействе или органе Федерального казначейства бюджетного обязательства получателя средств федерального бюджета (при его наличии);

9) номера и серии чека (при наличном способе оплаты денежного обязательства);

10) срока действия чека (при наличном способе оплаты денежного обязательства);

11) фамилии, имени и отчества получателя средств по чеку (при наличном способе оплаты денежного обязательства);

12) данных документов, удостоверяющих личность получателя средств по чеку (при наличном способе оплаты денежного обязательства);

13) данных для осуществления налоговых и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (при необходимости);

14) реквизитов (номер, дата) и предмета договора (государственного контракта, соглашения) или нормативного правового акта, являющихся основанием для принятия получателем средств федерального бюджета бюджетного обязательства:

– договора (государственного контракта) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;

– договора аренды;

– соглашения о предоставлении из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации межбюджетного трансферта в форме субсидии, субвенции, иного межбюджетного трансферта, имеющих целевое назначение;

15) нормативного правового акта, предусматривающего предоставление из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации межбюджетного трансферта в форме субсидии, субвенции, иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение;

16) реквизитов (тип, номер, дата) документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства при поставке товаров (накладная и (или) акт приемки–передачи, и (или) счет-фактура), выполнении работ, оказании услуг (акт выполненных работ (оказанных услуг) и (или) счет, и (или) счет-фактура), номер и дата исполнительного документа (исполнительный лист, судебный приказ), иных документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации (далее – документы, подтверждающие возникновение денежных обязательств).

Предоставление реквизитов документов – оснований не всегда является обязательным. Их не нужно предоставлять в случаях:

- осуществлении авансовых платежей в соответствии с условиями договора (государственного контракта);
- оплате по договору аренды;
- перечислении субсидии юридическому лицу.

Порядок санкционирования различается по следующим видам Заявок:

- 1) на оплату публичных нормативных обязательств (в соответствии с такими Законами, как «О государственных пенсиях, стипендиях, пособиях»
- 2) на оплату денежных обязательств по другим НПА (за исключением нормативных обязательств);
- 3) на оплату денежных обязательств, возникающих по документу – основанию.

Во всех перечисленных случаях санкционирования проверяются:

- актуальность используемых КБК;
- соответствие назначения платежа используемому КБК.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам по публичным нормативным обязательствам также проверяются: не превышение сумм, указанных в Заявке, остаткам соответствующих бюджетных ассигнований, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам (за исключением расходов по публичным нормативным обязательствам) осуществляется проверка Заявки по следующим направлениям:

- 1) не превышение сумм в Заявке остатков соответствующих лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств;
- 2) не превышение сумм в Заявке остатка источника дополнительного бюджетного финансирования, если осуществляется проверка Заявки за счет источника дополнительного бюджетного финансирования;
- 3) соответствие наименования, ИНН, КПП, банковских реквизитов получателя денежных средств, указанных в Заявке на кассовый расход, наименованию, ИНН, КПП, банковским реквизитам получателя денежных средств, указанным в документе, подтверждающем возникновение денежного обязательства (при наличии);

4) соответствие содержания операции требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации о перечислении средств федерального бюджета на счета, открытые органам Федерального казначейства в подразделениях Центрального банка Российской Федерации.

При санкционировании оплаты денежного обязательства, возникающего по документу–основанию согласно указанному в Заявке номеру ранее учтенного органом Федерального казначейства бюджетного обязательства, осуществляется проверка на:

1) идентичность кода участника бюджетного процесса по Сводному реестру по бюджетному обязательству и платежу;

2) идентичность кода (кодов) классификации расходов федерального бюджета по бюджетному обязательству и платежу;

3) соответствие предмета бюджетного обязательства и содержания текста назначения платежа;

4) идентичность кода валюты, в которой принято бюджетное обязательство, и кода валюты, в которой должен быть осуществлен платеж;

5) непревышение суммы кассового расхода над суммой неисполненного бюджетного обязательства;

6) соответствие кода классификации расходов и кода объекта ФАИП по бюджетному обязательству и платежу;

7) идентичность наименования, ИНН, КПП получателя денежных средств, указанных в Заявке на кассовый расход, по бюджетному обязательству и платежу;

8) непревышение размера авансового платежа, указанного в Заявке на кассовый расход, над суммой авансового платежа по бюджетному обязательству с учетом ранее осуществленных авансовых платежей;

9) соответствие уникального номера реестровой записи в реестре контрактов, ведение которого предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – реестр контрактов), присвоенного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти указанному в Заявке на кассовый расход договору (государственному контракту), подлежащему включению в реестр контрактов, и содержащему сведения, составляющие государственную тайну, бюджетному обязательству.

10) непревышение указанного в Заявке на кассовый расход авансового платежа над предельным размером авансового платежа, установленным федеральным законом (постановлением Правительства Российской Федерации), в случае представления Заявки для оплаты денежных обязательств по договору (государственному контракту);

11) неопережение графика внесения арендной платы по бюджетному обязательству, в случае представления Заявки для оплаты денежных обязательств по договору аренды.

Особенность порядка санкционирования денежных обязательств клиентов по Приказу МФ № 72н заключается в том, что источником финансового обеспечения бюджетных учреждений (БУ) и автономных учреждений (АУ) яв-

ляются субсидии на выполнение гос. задания и целевые субсидии на иные цели, однако перечень документов, подвергающихся санкционированию у этих учреждений – разный (рис. 4.4).

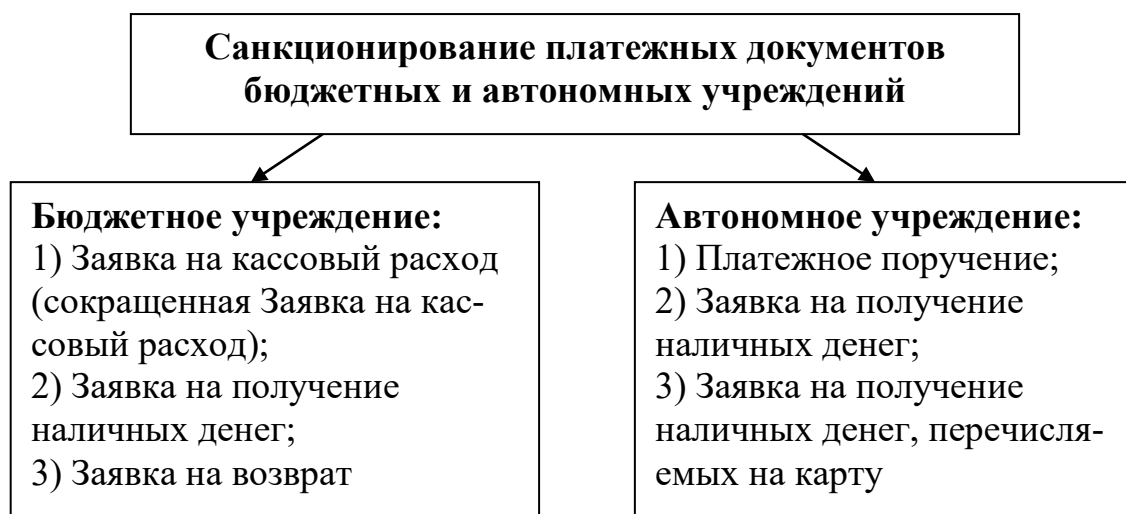


Рис. 4.4. Особенности санкционирования платежных документов бюджетных и автономных учреждений

Операции с целевыми субсидиями, поступающими БУ или АУ учитываются на отдельном лицевом счете, открываемом в органе ФК.

Орган исполнительной власти, являющийся учредителем БУ или, АУ ежегодно предоставляет в казначейство **Перечень целевых субсидий** на год, в разрезе аналитических кодов, присвоенных им для учета операций по каждой целевой субсидии для последующего его доведения до ФК.

Субсидии на осуществление капитальных вложений и капитальное строительство присваивается код «630».

Для осуществления санкционирования оплаты денежных обязательств учреждений, источником финансового обеспечения которых являются целевые субсидии, предоставляют в орган ФК **Сведения об операциях с целевыми субсидиями**.

4.3.4. Санкционирование операций при казначейском сопровождении государственных контрактов и целевых субсидий

С 2016 года в практику деятельности ФК была введена процедура «казначейское сопровождение». Применение указанной процедуры введено статьей 5 Федерального закона № 359–ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

Казначейское сопровождение государственных контрактов – это проведение и учет операций на казначейских счетах, открытых в Федеральном казначействе юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам – производителям товаров (работ и услуг), привлекаемым получателями средств федерального бюджета при исполнении государственных кон-

трактов (договоров), доведение информации об операциях до сведения заказчика, а также осуществление санкционирования соответствующих операций.

Казначейское сопровождение осуществляется также в случаях получения ГРБС или неучастником бюджетного процесса целевой субсидии из бюджета.

Неучастникам бюджетного процесса (за исключением бюджетных и автономных учреждений) для осуществления казначейского сопровождения органы казначейства обязаны открыть отдельные лицевые счета.

Основанием для открытия лицевого счета является копия соглашения о предоставлении субсидии, заверенная нотариально либо получателем средств федерального бюджета, предоставляющим субсидию.

Федеральным законом № 359–ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (ст. 5) предусмотрено санкционирование операций при казначейском сопровождении в следующих случаях:

– для государственных контрактов на поставку товаров, работ, услуг, цена которых превышает **1млн руб.**, если условиями указанных гос. контрактов предусмотрены авансовые платежи;

– государственных контрактов об осуществлении отдельных закупок товаров, работ, услуг в случаях, установленных Правительством Российской Федерации (далее – государственный контракт);

– договоров (соглашений) о предоставлении субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий бюджетным и автономным учреждениям), государственным корпорациям и Государственной компании «Российские автомобильные дороги»;

– договоров (соглашений) о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам в соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – договор (соглашение) о предоставлении целевой субсидии, целевая субсидия), а также заключенных в рамках их исполнения контрактов (договоров), если условиями указанных контрактов, договоров предусмотрены авансовые платежи;

– соглашений (договоров) о представлении взноса в уставный (складочный) капитал, источником финансового обеспечения которых являются целевые субсидии (далее – контракты, договоры, соглашения).

Таким образом, **казначейское сопровождение** предусмотрено не только в случае привлечения юридических лиц к исполнению государственных контрактов, но и в случае получения ими целевой субсидии из бюджета.

Операции по расходам организаций, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, отраженные на лицевых счетах для учета операций неучастника бюджетного процесса (далее – целевые расходы), осуществляются на основании представленных организациями в орган Федерального казначейства по месту их обслуживания **платежных поручений**.

При санкционировании таких платежных поручений казначейство проверяет:

а) непревышение суммы, указанной в платежном поручении, над суммой остатка средств на открытом организации соответствующем лицевом счете для учета операций неучастника бюджетного процесса;

б) в платежном поручении должен быть указан четырехзначный цифровой код расходования целевых средств;

в) соответствие текстового назначения платежа платежного поручения направлению расходования целевых средств, указанному в Перечне по соответствующему коду целевых средств;

г) наличие в платежном поручении реквизитов (номер, дата) государственного контракта (договора (соглашения) о предоставлении целевой субсидии, контракта, договора, соглашения) (при наличии);

д) наличие в реквизите «Код» платежного поручения (в случае перечисления платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации – в реквизите «Назначение платежа» платежного поручения) идентификатора государственного контракта (договора (соглашения) о предоставлении целевой субсидии) (пп.«д» в ред. Приказа Минфина России от 06.07.2016 № 106н);

е) наличие в реквизите «Назначение платежа» платежного поручения кода объекта капитального строительства (объекта недвижимости, мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта), включенного в федеральную адресную инвестиционную программу, в случае осуществления организацией целевых расходов в рамках реализации ФАИП.

При санкционировании целевых расходов организации орган Федерального казначейства не вправе принимать к исполнению платежные поручения организации на перечисление средств:

– авансовых платежей на счета, открытые организации, являющейся исполнителем (соисполнителем) контрактов, договоров, заключенных в рамках исполнения государственного контракта, договора (соглашения) о предоставлении целевых субсидий, в кредитной организации, за исключением авансовых платежей по контрактам, договорам на приобретение коммунальных услуг, услуг связи, авиа– и железнодорожных билетов, билетов для проезда городским и пригородным транспортом, подписки на печатные издания, аренды в целях обеспечения деятельности организации;

– в качестве вноса в уставный (складочный) капитал другой организации, если положениями нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок предоставления целевых средств, или договоров (соглашений) не предусмотрена возможность их перечисления указанной организации;

– в целях размещения целевых средств на депозиты, в иные финансовые инструменты, если федеральными законами не установлено иное, с последующим возвратом указанных средств на лицевые счета для учета операций неучастника бюджетного процесса, включая средства, полученные от их размещения;

– на счета, открытые организации в кредитной организации, **за исключением случаев:**

– оплаты обязательств организации в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации;

– оплаты труда с учетом начислений и социальных выплат, иных выплат в пользу работников, а также лицам, не состоящим в штате организации, при-

влеченным для достижения цели, определенной при предоставлении целевой субсидии;

– оплаты фактически выполненных организацией работ, оказанных услуг, поставленных товаров, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при условии предоставления документов (в том числе копий платежных поручений, реестров платежных поручений), подтверждающих факт выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров или факт оплаты организацией указанных расходов, возмещения произведенных организацией расходов (части расходов).

4.4. Контроль казначейства в сфере межбюджетных отношений и социального страхования

Контроль казначейства в сфере межбюджетных отношений и социального страхования регламентируется Приказом ФК от 18.06.2012 № 238 «Об организации работы территориальных органов ФК по осуществлению полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение»

Для осуществления кассовых операций с межбюджетными трансфертами орган ФК, которому переданы полномочия, открывает лицевые счета для учета операций по переданным полномочиям ПБС (лицевые счета по переданным полномочиям).

Орган ФК не позднее следующего рабочего дня после открытия лицевого счета по переданным полномочиям направляет главному распорядителю средств федерального бюджета (ГРСФБ), передавшему свои полномочия, а также финансовому органу субъекта РФ – выписку из лицевого счета, чтобы оповестить, что лицевой счет по переданным полномочиям открыт.

Операции по кассовым выплатам из бюджетов субъектов РФ, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, осуществляются не позднее 2 раб. дня, следующего за днем представления ПБС субъекта РФ в орган ФК платежных документов (**ЗКР, заявки на получение наличных денег (ЗПНД)** и др.)

Орган ФК при осуществлении переданных полномочий перечисляет из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ целевые средства в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателя средств регионального бюджета (ПСРБ), источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, уменьшенной на сумму неиспользованного остатка соответствующих целевых средств на едином счете бюджета субъекта РФ (**сумма подкрепления**).

Перечисление суммы подкрепления осуществляется со счета 40105 «Средства федерального бюджета» на счет 40201 «Средства бюджета субъекта РФ».

Перечисление суммы подкрепления осуществляется не позднее следующего рабочего дня после:

– приема ЗКР или ЗПНД;

– увеличения на лицевом счете по переданным полномочиям неиспользованного остатка **ЛБО, предельных объемов финансовых расходов (ПОФР)** или суммы неисполненного **бюджетного остатка (БО)**, при наличии отрицательного остатка неиспользованных субъектом РФ целевых средств по соответствующему коду цели, сложившегося в текущем году на едином счете бюджета субъекта.

4.5. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства

Внутренний (внутриведомственный) контроль – это процесс управления казначейскими рисками со стороны руководства органов Федерального казначейства, направленный на соблюдение нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов Федерального казначейства и иных документов, регламентирующих деятельность органов Федерального казначейства, в разрезе финансового, административного и технологического направлений деятельности.

Данный контроль осуществляется в соответствии с Приказом Федерального казначейства от 16.04.2012 № 164 «Об утверждении стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства».

Субъекты внутреннего контроля – руководство и сотрудники органов Федерального казначейства, осуществляющие процессы и операции внутреннего контроля в соответствии с возложенными на них полномочиями.

Объекты внутреннего контроля – органы Федерального казначейства, их структурные подразделения и сотрудники.

Предмет внутреннего контроля – операции и действия (в том числе по формированию документов), необходимые для выполнения функций и осуществления полномочий органов Федерального казначейства.

Методами осуществления внутреннего контроля являются:

- самоконтроль;
- контроль по уровню подчиненности;
- смежный контроль.

Самоконтроль является предварительным внутренним контролем и осуществляется должностными лицами структурного подразделения органа Федерального казначейства ежедневно сплошным способом после совершения ими операций, действий (в том числе по формированию документов) до их передачи иным должностным лицам данного структурного подразделения, другим структурным подразделениям, руководству, гражданам.

Самоконтроль осуществляется должностным лицом структурного подразделения органа ФК путем проведения проверки каждой выполняемой им операции, действия на соответствие нормативным правовым актам, иным правовым актам, технологическим регламентам и инструктивным документам, а также путем оценки причин и обстоятельств (факторов), негативно влияющих на совершение операции, действия.

Контроль по уровню подчиненности осуществляется сплошным способом начальником структурного подразделения органа, руководителем (замести-

телем руководителя) органа Федерального казначейства, курирующим соответствующее структурное подразделение.

Контроль по уровню подчиненности в структурном подразделении органа ФК может осуществляться, помимо начальника иным уполномоченным лицом (перекрестный контроль).

Смежный контроль осуществляется сплошным или выборочным способом начальником (иным уполномоченным лицом) структурного подразделения органа ФК путем согласования операций, необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности.

Формами проведения внутреннего контроля, в рамках указанных методов, являются следующие контрольные действия субъектов внутреннего контроля:

– проверка оформления документов на соответствие требованиям НПА Российской Федерации, правовым актам (ПА) Казначейства и внутренним стандартам;

– проверка (согласование) операций и действий (в том числе по формированию документов), необходимых для выполнения определенных функций и полномочий;

– сверка данных;

– сбор (запрос), анализ и оценка (мониторинг) информации о результатах выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе внутренних бюджетных процедур.

Этапы внутреннего контроля ФК – стандартные (такие же, как и при организации любого контрольного мероприятия):

1) подготовка к осуществлению внутреннего контроля;

2) осуществление внутреннего контроля;

3) оформление результатов внутреннего контроля и организация их хранения;

4) рассмотрение результатов внутреннего контроля;

5) составление и представление отчетности по результатам внутреннего контроля.

Внутренний контроль, осуществляемый субъектами внутреннего контроля, подлежит планированию.

Планирование заключается в формировании начальником соответствующего структурного подразделения **Карты внутреннего контроля на очередной год**.

Процесс формирования (актуализации) **Карты внутреннего контроля** включает следующие этапы:

1) анализ предметов внутреннего контроля в целях определения применяемых к ним методов контроля и контрольных действий (далее – процедуры внутреннего контроля);

2) формирование перечня операций, действий, необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности.

В ходе анализа выявляются:

1) предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются **автоматические контрольные действия** (с использованием прикладных программных средств автоматизации без участия должностных лиц), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий – системы поддержки технического обслуживания (СПТО);

2) предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются **визуальные контрольные действия** (без использования прикладных программных средств автоматизации), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий;

3) предметы внутреннего контроля, в отношении которых осуществляются **смешанные контрольные действия** (с использованием прикладных программных средств автоматизации с участием должностных лиц), и основания, подтверждающие эффективность или неэффективность указанных контрольных действий.

По результатам оценки предмета внутреннего контроля до начала очередного года формируется **«Перечень операций, действий, необходимых для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности»**.

При выявлении в ходе осуществления внутреннего контроля нарушений положений нормативных правовых актов, иных правовых актов, технологических регламентов и инструктивных документов информация о результатах контрольных действий, в ходе которых выявлены нарушения (недостатки), отражается уполномоченным сотрудником объекта внутреннего контроля в **Журнале учета выявленных нарушений за текущий год**.

Информация в Журнале включает:

- краткие сведения о выявленном нарушении (недостатке);
- сведения о причинах и обстоятельствах рисков возникновения нарушений (недостатков) и о предлагаемых мерах по их устранению.

Указанная информация должна быть кратко зафиксирована в Справке в произвольной форме с указанием порядкового номера записи Журнала внутреннего контроля, относящегося к выявленному нарушению.

Справка должна быть подписана субъектом внутреннего контроля, выявившим соответствующее нарушение (недостаток), и приложена к Журналу внутреннего контроля.

Журнал внутреннего контроля оформляется на календарный год. Ведение Журналов внутреннего контроля осуществляется в каждом структурном подразделении органа ФК.

Журнал внутреннего контроля **не позднее десятого рабочего дня очередного квартала** направляется начальником структурного подразделения руководителю ФК и заместителю руководителя ФК, курирующему деятельность соответствующего структурного подразделения.

При рассмотрении результатов осуществления внутреннего контроля учитывается информация, указанная в **актах, заключениях, представлениях и предписаниях органов государственного финансового контроля, протоко-**

лах заседаний Контрольного совета органа Федерального казначейства, касающихся деятельности соответствующего структурного подразделения.

Структурные подразделения органов ФК, ежеквартально, **не позднее десяти рабочих дней с даты завершения отчетного квартала**, представляют в уполномоченное подразделение органа Федерального казначейства, Отчет о проведенных контрольных мероприятиях.

Вопросы:

1. Организация контрольно-ревизионной работы в органах Федерального казначейства.
2. Контроль казначейства при зачислении средств на счета бюджетов бюджетной системы РФ.
3. Контроль Федерального казначейства в сфере расходования бюджетных средств.
4. Контроль казначейства в сфере межбюджетных отношений и социального страхования.
5. Реализация контрольных полномочий казначейства в контрактной системе.
6. Реализация полномочий казначейства по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.
7. Внутренний контроль и аудит в органах Федерального казначейства.

Тема 5. Государственный финансовый контроль, осуществляемый ЦБ РФ⁴

5.1. Содержание и организация денежного обращения

Основу денежного обращения составляет свойство подвижности денег, являющееся важнейшим проявлением их сущности.

Современные деньги являются финансовыми заменителями (представителями) денег, или первичными финансовыми ресурсами (инструментами) и производными от них финансовыми инструментами. Современные деньги, не обеспеченные золотом, – это символические знаки заменителей полноценных денег, установленные государством и принимаемые населением в качестве денег, т.е. в качестве (в функциях).

Современные деньги выполняют следующие функции, конкретизирующие проявление их сущности: 1) функцию финансового средства обращения; 2) функцию масштаба цен (финансового эквивалента) ценности; 3) функцию финансового средства платежа; 4) функцию финансового средства сбережения и накопления. При уровне инфляции выше управляемого уровня (2%), на наш

⁴ Глава подготовлена с использованием: Самарухв В.И., Самаруха И.В., Самаруха А.В. Деньги, кредит, банки (учебное пособие). Иркутск: Изд-во БГУЭП 2015. 242 с. Электронная версия издания на сайте: <http://lib-catalog.isea.ru>. Загл. с титул. экрана.

взгляд, слабо выполняют функцию «сбережения и накопления». Это является основной причиной того, что физические и юридические лица в нашей стране предпочитают иметь депозитные вклады в долларах США, что наносит вред устойчивости национальной валюте – рублю. В этой связи следует отметить: принятие Банком России мер по снижению инфляции до управляемого уровня (2–4 %) по сути являются правильными. Однако реальное снижение инфляции можно достичь только при **экономическом росте выше на 2–3 % уровня инфляции**, а не за счет сжатия денежной массы, что приводит к стагнации производства и снижению покупательной способности основной части населения и соответственно повышению цен на потребительские товары – консервации кризиса.

Современный экономический кризис (и его следствие – высокая инфляция) в Российской Федерации носит структурный характер. В его основе лежит: 1) сырьевая направленность экспорта; 2) технологическое отставание отраслей экономики (прежде всего промышленности) от передовых стран (которые на основе НТР переходят на 6-й технологический уклад) и это отставание усиливается из-за недостатка финансовых ресурсов по причине недоступности для предприятий долгосрочных инвестиций – кредитов.

На каждый данный момент деньги одновременно находятся во всех названных функциях. В процессе их выполнения денежные знаки приобретают динамику, начинают «работать» в качестве финансов (именно деньги и денежные потоки, находящиеся в движении, становятся финансами), принимая форму первичных и производных финансовых ресурсов, и инструментов. Взаимосвязь функций денег и финансов представлена в табл. 5.1.

На практике функция денег как финансового средства обращения реализуется в понятии **«денежное обращение»**.

Денежное обращение – это движение денежной массы в наличной и безналичной формах, обслуживающее реализацию товаров (работ, услуг), нетоварные платежи и расчеты в экономике. Состояние денежного обращения является своеобразным барометром состояния экономики страны. На состояние денежного обращения оказывают влияние такие факторы, как темпы экономического роста, уровень развития рынка и рыночной инфраструктуры (в том числе финансового рынка), состояние банковской системы и фондового рынка.

Состояние денежного обращения зависит, в первую очередь от соотношения между **денежной и товарной массами**. Однако объем совокупного денежного оборота всегда значительно превышает сумму цен товаров (услуг, работ), реализуемых хозяйствующими субъектами. Это обусловлено тем, что функционирование денег не ограничивается товарными финансовыми операциями – куплей–продажей товаров (работ, услуг).

Таблица 5.1

Взаимосвязь функций денег и финансов

№ пп	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
1.	Мировые конвертируемые резервные валюты (деньги) – Доллар США, Фунт стерлинга Великобритании	Признанные большинством стран мира и выполняют функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого для третьих стран) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках. Они являются резервными валютами и категорией всех стадий воспроизводственного процесса, и могут проявлять себя с разных сторон (как мера стоимости, как средство платежа, как средство обращения, как средства накопления и котировки относительно других валют. Обладают абсолютной ликвидностью	Выполняют функцию наднациональных финансов при формировании денежных международных фондов (к примеру, МВФ), а также национальных бюджетов в США и Великобритании, которые выполняют следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная	В современном обществе произошла качественная трансформация содержания и функций денег, сфера реальных финансовых отношений уже не укладывается в жесткие ограничения, установленные финансовой наукой. рыночные законы потеряли автоматизм своего действия, современные деньги уже не в состоянии самостоятельно функционировать вне их финансовой оболочки и вне электронных финансовых механизмов
2.	Конвертируемые резервные валюты стран, входящих в G 7 (Евро, японская иена). Свободно конвертируемые национальные валюты других высокоразвитых стран	Признанные большинством стран мира выполняют функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках. Они являются категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя с разных сторон (как мера стоимости, как средство платежа, как средство обращения, как средства накопления и котировки относительно других валют). При этом Евро является основной и резервной валютой Европейского экономического	Выполняют функцию наднациональных финансов при формировании международных денежных фондов в Евро и иенах (в установленном соглашении-ми размере), а также бюджетов стран. При этом выполняются следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная	После выхода из ЕС Великобритании курс Евро может упасть на 25–30 %

№ пп	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
		союза, обеспечивая единую финансово-кредитную политику		
3.	Юань КНР	Начинает выполнять функцию наднациональных мировых денег – всеобщего относительного (не всегда справедливого) эквивалента обмена товаров и услуг на мировом, региональных и страновых рынках, является категорией всех стадий воспроизводственного процесса и выполняет функции меры стоимости, средства платежа, средства обращения, средства накопления и котировки относительно других валют).	Начинает выполнять функцию наднациональных финансов при формировании международных денежных фондов в Юанях (в установленном международными соглашениями размере), а также бюджета страны. При этом выполняются следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная. Выполняет функцию концентрации государственных финансовых ресурсов (фиатных денег) для безусловного выполнения стратегических задач	Признан с 1 октября 2016 года большинством стран мира как резервной валютой. В ближайшие годы может стать мировой валютой.
4.	Рубль	Имеет ограниченную конвертацию. Является категорией всех стадий воспроизводственного процесса и выполняет функции меры стоимости, средства платежа, средства обращения, средства накопления и котировки относительно других валют.	Выполняет следующие функции: распределительная, перераспределительная, социальная и контрольная. Слабо выполняет функцию концентрации государственных финансовых ресурсов для импортозамещения безусловного выполнения стратегических задач перехода на устойчивый экономический рост на инновационной основе и повышения уровня жизни населения	Предпринимаются усилия по переходу расчетов на стратегические экспортные товары в рублях и снижения инфляции до низкого (управляемого) уровня 3–4%

№ пп	Виды валют	Функции денег	Функции финансов	Изменения на рынке валют и их последствия
5.	Валюты развивающихся стран	Большинство стран имеют неустойчивый, заниженный курс несправедливого и не эквивалентного обмена на свободно конвертируемые валюты, прежде всего на Доллар США	Ограниченно выполняют функции: распределительная, перераспределительная, социальная, контрольная.	Попытки некоторых бывших лидеров стран Ближнего Востока (Ирака, Ливии) организовать расчеты за экспорт энергоносителей в национальных валютах привела к агрессии против этих стран со стороны США и убийству национальных лидеров
6.	В настоящее время на мировом валютном рынке введена в обращение криптовалюта, самой популярной из которой является – биткоин. Создал биткоин разработчик программы платежной системы, основанной на математических вычислениях, который называет себя SatoshiNaramoto	Привлекательность криптовалюты состоит в следующем: обмен монетами без центрального банка и банковской системы в электронном виде; спрос на биткойны (другие виды криптовалют) пропагандируется игроками и организаторами (спекулянтами) с периферического сегмента рынка посредством торговли в системе Интернет; обращение криптовалюты (как полагают многие экономисты) строится по принципу функционирования финансовой пирамиды: её высокий курс определяется на виртуальной бирже по принципу – последующий приобретатель покупает ее по более высокому курсу и растет количество покупателей (людей желающих получить легкие доходы).	Основная функция этой квази-валюты – спекулятивная высоко рискованная игра. Организаторы рынка криптовалют признаются, что они ничем не обеспечены, а, следовательно, не имеют страховых фондов, что говорит о неотвратимом риске полной потери вложенных в эту валюту реальных денег игроками.	Последние годы постоянно раздувается виртуальный финансовый пузырь, который в дальнейшем обязательно лопнет, а владельцы потеряют реальные деньги, которые перейдут в собственность спекулянтов и нуворишей.

Деньги используются также для осуществления **нетоварных финансовых операций** – выплаты заработной платы и премий работникам, дивидендов и процентов, пенсий, пособий и стипендий, уплаты налогов и других обязательных платежей, а также для других расчетов, непосредственно не связанных с движением товарной массы (на фондовом, кредитном, страховом рынках). Все названные финансовые товарные и нетоварные расчеты между организациями производственного и финансового секторов, домашними хозяйствами и государством формируют денежное обращение.

Как видно из определения денежного обращения, основу последнего составляет **денежная масса** – вся совокупность покупательных и платежных средств в экономике страны. Одновременно денежная масса является важнейшим количественным показателем денежного обращения. Денежная масса в обращении неоднородна и состоит из различных элементов, получивших название денежных агрегатов. Денежная масса, находящаяся в обороте страны, составляет **совокупное предложение денег** в конкретных формах денежных агрегатов, которое зависит от совокупного спроса на них со стороны организаций, учреждений, домашних хозяйств и органов публичной власти. Необходимость агрегирования денежной массы обусловлена тем, что разнообразные покупательные и платежные средства обладают различной степенью **ликвидности** – возможностью немедленно выполнить функции финансовых средств обращения и платежа. В этой связи, а также с целью организации государством денежного обращения в мировой практике обычно выделяют следующие денежные агрегаты: **M0, M1, M2, M3, M4 и L**.

Денежный агрегат – это показатель количества денег и (или) финансовых активов, классифицируемых как денежная масса (их ликвидность близка к единичной).

В экономической теории выделяются следующие агрегаты денежной массы:

M0 – наличные деньги;

M1 – финансовые активы, которые могут быть немедленно задействованы для осуществления расчетов (наличные деньги и вклады до востребования);

M2 – образуется путем сложения агрегата M1 и наиболее распространенных видов срочных вкладов;

M3 – образуется путем учета агрегата M2 и некоторых видов крупных срочных вкладов и срочных соглашений об обратном выпуске (деPOSITные сертификаты, облигации госзаймов);

L – наиболее широкий из всех денежных агрегатов, обобщающий все денежные средства и финансовые активы.

Состав денежных агрегатов неодинаков в различных странах.

Банк России ведет расчеты денежных агрегатов **M0, M1, M2, M3**, где:

M1 – **M0** плюс средства на расчётных, текущих и специальных счетах предприятий и организаций, страховых компаний, депозиты до востребования населения в Сбербанке и др. коммерческих банках;

M2 – **M1** плюс срочные вклады населения в Сбербанке;

M3 – **M2** плюс сертификаты и облигации госзайма.

Денежные агрегаты представляют собой иерархическую систему: каждый последующий агрегат включает в свой состав предыдущий. Между собой денежные агрегаты отличаются не только по составу денежной массы, но и по уровню ликвидности. Самой высокой ликвидностью обладает денежный агрегат **M0** (наличные деньги), ликвидность **M1** ниже, чем **M0**, но выше, чем **M2**, поскольку вклады до востребования должны быть возвращены вкладчику по его заявлению, а срочные вклады могут использоваться банком по своему усмотрению в течение всего срока вклада и возвращаются вкладчику только по истечении этого срока.

Основным параметром оценки денежной массы в обращении выступает денежный агрегат **M2**.

Определение и поддержание необходимой структуры агрегатных элементов денежной массы являются важным направлением организации и регулирования денежного обращения. Это позволяет учесть степень давления каждого из денежных агрегатов на формирование совокупного спроса в экономике и цен на товары (работы, услуги). В этих же целях денежную массу обычно подразделяют на активную и пассивную её части. К первой относят наличные и безналичные расчеты в экономике, а ко второй – квазиденьги (вторую составляющую агрегата **M2**), поскольку они выступают в роли потенциала для увеличения активной денежной массы. Важным показателем рациональности структуры денежной массы является доля агрегата **M0** в общем ее объеме. В России она колеблется в последние годы на уровне 30–33% по отношению к **M2**. В других развитых странах этот показатель значительно ниже, что обусловлено более высоким уровнем развития их банковско–кредитных систем и расчетов, низким уровнем коррупции и «теневой» экономики.

Организация денежного обращения и управление им непосредственно связано с понятием денежного оборота. Это – совокупный оборот денежной массы, совершающей свое движение в экономической системе за определенный промежуток времени. **Объем денежного оборота (O_d)** зависит от объема денежной массы (**M_d – сумма денежных агрегатов**) и скорости обращения денег (**K_0 – количество их оборотов за год**), то есть:

$$O_d = M_d * K_0$$

Денежный оборот опосредует все стадии (производство, обмен, распределение и потребление) воспроизводства общественного продукта и напрямую зависит от последнего. Эта зависимость отражена в известном уравнении Фишера:

$$M_d * K_0 = P_y * P_n,$$

где: **P_y** – средневзвешенный уровень цен произведенной и реализованной готовой продукции (выражается относительно базового показателя, равного 1); **P_n** – объем национального продукта.

Из этого уравнения выводится и упрощенная формула массы (количества) денег в обращении: она прямо пропорциональна уровню цен и объему общественного продукта и обратно пропорциональна скорости оборота денег ($M_d = C_y * P_n / K_o$), которую при сравнении с показателем M_d , исчисленным по сумме денежных агрегатов, можно использовать для целей планирования и регулирования денежного обращения.

Иногда под денежным оборотом понимают время, за которое деньги в полном объеме возвращаются к их владельцу, выпустившему деньги в обращение⁵. Однако такое понимание денежного оборота скорее всего характеризует не экономическое содержание этого понятия, а еще один (в дополнение к K_o – количеству оборотов денег) качественный показатель состояния и эффективности денежного обращения – показатель оборачиваемости денег в днях, который используется при управлении денежным оборотом страны.

Денежный оборот – это оборот (движение) финансовых ресурсов в экономике, то есть финансовых ресурсов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств. Обращаемые в экономике деньги в виде любых денежных агрегатов, платежных и расчетных средств являются собственностью каких-либо экономических субъектов и выступают в форме их финансовых ресурсов, доходов и расходов.

Денежный оборот организуется государством на основе следующих основных принципов:⁶

- юридические лица обязаны хранить все имеющиеся у них деньги на счетах в банках;
- хранение наличных денег юридическими лицами в кассе и расчеты между ними за наличные деньги регламентируются и нормируются;
- денежные расчеты между юридическими лицами производятся путем безналичных перечислений или зачета взаимных требований;
- банки обязаны осуществлять контроль расчетных операций;
- при расчетах используются документы только установленной формы.

В зависимости от видов обращаемых денег и способа их движения различают **наличный и безналичный денежный обороты**. Они тесно связаны между собой, переходят из одного вида и способа оборота денег в другой.

Налично-денежный оборот возникает в случаях, когда платежи и расчеты производятся с использованием наличных денег путем непосредственной передачи денежных знаков взамен предоставляемого товара (работ, услуг) и по нетоварным операциям (платежам и расчетам). Наличный денежный оборот связан преимущественно с формированием и использованием денежных доходов домашних хозяйств: с оплатой труда, выплатой и получением пенсий, пособий и стипендий, с выдачей и получением отдельных видов кредитов и займов (ссуд), покупкой товаров, работ и услуг в сети розничной торговли, общественного питания, сфере ЖКХ, бытовых услуг и т.д., с уплатой налогов, страховых

⁵ Финансы и кредит: учебник / под ред. П.В. Шичкина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. С.13.

⁶ Там же. С. 14.

взносов и других обязательных платежей в финансовую систему, с прочей жизнедеятельностью и хозяйственной деятельностью населения и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица.

Между организациями (юридическими лицами), между ними и государственными (муниципальными) властными структурами легальный налично-денежный оборот незначителен, так как он нормирован и здесь преобладают безналичные формы расчетов и платежей. Это обусловлено не только удобством и экономичностью последних, но и задачами финансового контроля денежного оборота.

Важной задачей организации государством наличного денежного оборота является обеспечение его устойчивости и экономичности. С этой целью Банк России и его территориальные подразделения организуют через свои расчетно-кассовые центры выпуск в обращение и изъятие из обращения денежной наличности. Все наличные денежные ресурсы распределяются между резервными фондами и оборотными кассами. Деньги, находящиеся в резервных фондах, считаются не выпущенными в обращение, их использование осуществляется лишь с разрешения и по правилам, установленным Банком России. Деньги, находящиеся в оборотных кассах, считаются деньгами в обращении, их выпуск в оборот не требует дополнительных разрешений Банка России. Денежные ресурсы оборотных касс расчетно-кассовых центров направляются в операционные кассы коммерческих банков, из которых выдаются наличные деньги своим клиентам. Регулирование денежной наличности в пределах расчетно-кассовых центров осуществляется на основе календарей выдачи средств на заработную плату и другие расходы. С их помощью планируются и контролируются потоки наличности, устраняются встречные потоки наличных денег, перераспределяются выпущенные в обращение денежные ресурсы между расчетно-кассовыми центрами.

Организация государством налично-денежного оборота строится на установлении ряда ограничений и требований для юридических лиц: установление лимита наличных денег в кассе организаций с учетом особенностей их функционирования, а также порядка и сроков сдачи наличных денег сверх установленного лимита в коммерческих банках; ограничение наличных расчетов между юридическими лицами 60 тыс. рублей в день; получение наличных денег только в обслуживающих организации банках.

Высокая доля налично-денежного оборота в общем денежном обороте России (более 20 %) свидетельствует о недостаточном уровне развития денежно-кредитной и банковской систем. Наличный оборот обычно превалирует в сферах розничной и мелкооптовой торговли, общественного питания и услуг населению, а также в «теневом» секторе экономики, в коррупционных сделках и при использовании юридическими лицами различных схем уклонения от уплаты налогов. Количество и значение наличных денег возрастает в кризисных ситуациях и в условиях отсутствия экономической стабильности. К примеру, доля наличной денежной массы и наличных расчетов в общем их объеме в России после кризиса 1998 года возросла с 33 % в 1997 г. до 41 % 1999 г.

Безналичный денежный оборот составляет основу общего денежного оборота развитых стран. Он предполагает осуществление денежных расчетов и платежей без непосредственного перемещения наличных денег, путем безналичных денежных перечислений (записей) по банковским счетам участников платежно-расчетных операций или путем взаимных зачетов требований. Безналичный оборот денег возникает между всеми экономическими субъектами, но в большей степени между юридическими лицами, между организациями и органами государственного (муниципального) управления, и при обязательном участии банков.

По сравнению с наличным оборотом, безналичный денежный оборот обладает рядом неоспоримых преимуществ: удобство для участников расчетов; эффективность для денежного обращения (деньги не выходят из сферы обращения и постоянно находятся в движении, что ускоряет оборачиваемость денежной массы), экономия наличности и уменьшение затрат на ее хранение, эмиссию и изъятие из обращения; подконтрольность расчетов и платежей со стороны банков и государства. Поэтому одним из приоритетных направлений развития денежной системы является расширение сферы и доли безналичного оборота денег в расчетах и платежах домашних хозяйств.

Безналичный денежный оборот легко переходит в наличный, и наоборот. Организации выплачивают заработную плату и осуществляют другие платежи наличными деньгами за счет средств, находящихся на их расчетном счете в банке, а полученные организациями наличные поступления могут использоваться для безналичных расчетов с поставщиками и т.д. Безналичный денежный оборот реализуется через безналичные расчеты. В свою очередь, безналичные расчеты строятся на ряде принципов⁷:

1. Проведение безналичных расчетов через банковские счета, то есть обязательное участие в расчетах банков, которые обслуживают расчетные (текущие) счета юридических лиц.

2. Предоставление участникам расчетов права выбора форм безналичных расчетов, которые устанавливаются действующим законодательством.

3. Проведение безналичных расчетов с согласия (акцепта) плательщика. Такое право последнего дает возможность ему проконтролировать выполнение контрагентом взятых им обязательств. В то же время, законодательством предусмотрены случаи беспорного списания средств со счетов плательщиков: безакцептное списание средств за коммунальные услуги, на основании исполнительных листов, выданных судом, и др.

4. При недостаточности средств на расчетном счете их списание осуществляется в законодательно установленной очередности. В первую очередь удовлетворяются требования о возмещении вреда жизни и здоровью; во вторую очередь производится списание средств для расчетов по выплате выходных пособий и оплаты труда на основании исполнительных документов; в третью очередь – для расчетов по оплате труда на основании платежных документов, по отчислениям в государственные внебюджетные фонды; в четвертую очередь –

⁷ Финансы и кредит /под ред. П.В. Шичкина. Саранск, 2000. С. 16–17.

для расчетов по платежам в бюджет и другим платежам в государственные внебюджетные фонды; в пятую очередь – для расчетов по другим денежным требованиям на основании исполнительных документов; в шестую очередь – для всех прочих расчетов по платежным документам в порядке календарной очередности. Если средств на расчетном счете организации достаточно, то расчеты производятся (средства со счетов списываются банком) в порядке поступления распоряжений клиента и других документов на списание.

5. Осуществление безналичных расчетов при постоянном контроле правильности их проведения и соблюдения установленных правил поведения их участников. За нарушение платежно-расчетной дисциплины законодательством предусмотрены финансовые санкции в виде штрафов и пени.

Безналичные расчеты осуществляются в следующих формах: **платежными поручениями, платежными требованиями – поручениями, чеками, аккредитивами**. Выбор формы расчетов зависит от местонахождения участников, особенностей товарной и нетоварной операции. Платежное поручение – это расчетный документ, представляющий собой поручение плательщика своему банку о перечислении денег со своего расчетного счета на счет покупателя. Эта самая распространенная форма расчетов по товарным операциям, поскольку она позволяет предварительно проконтролировать покупателем условия выполнения поставщиком условий договора. Платежное требование – поручение – это требование поставщика к покупателю (плательщику) оплатить стоимость поставленных товаров (работ, услуг) на основании направленных в банк плательщика расчетных и отгрузочных документов, а также поручение плательщика о списании денег со своего счета, после акцепта им расчетных и отгрузочных документов. **Расчеты чеками** представляют собой расчеты на основе письменного распоряжения плательщика своему банку уплатить держателю чека определенную сумму денег. Расчеты чеками гарантируют немедленное зачисление банком плательщика указанной суммы на счет получателя денег, так как они заранее задепонированы на отдельном счете плательщика. Такое депонирование на определенную сумму применяется обычно при расчетах на основе лимитированных чековых книжек. **Нелимитированные чековые книжки** выдаются банком лишь наиболее проверенным на надежность клиентам. При расчетах чеками обеспечиваются гарантии платежа, ускоряется документооборот при возможности предварительного контроля со стороны плательщика. Однако при **депонировании средств** происходит отвлечение их из оборота плательщика. Эти достоинства и недостатки имеют место и при расчетах аккредитивами. Их суть состоит в том, что плательщик дает поручение своему банку осуществить за счет заранее задепонированных средств оплату поступившей продукции на условиях, предусмотренных плательщиком в заявлении на открытие аккредитива. Получив извещение об открытии аккредитива, поставщик отгружает продукцию покупателю и направляет в исполняющий банк необходимые документы, которые банк проверяет на предмет выполнения условий аккредитива, и по результатам проверки производит (не производит) платежи. Аккредитивы могут быть разных видов: покрытые (депонированные) и покрытые (гарантированные), отзывные и безотзывные.

Все участники расчетов, включая банки, несут ответственность за невыполнение взятых на себя обязательств в соответствии с действующим законодательством и заключенными договорами между банками и клиентами.

5.2. Сущность современной инфляции и способы стабилизации денежного обращения

Инфляция в современной экономике принимает **хронические формы**, поражает не только обращение денег, но и препятствует нормальному выполнению деньгами всех прочих функций. Обычно под инфляцией понимается обесценение обращающихся денег, переполнение каналов денежного обращения обесцененными деньгами, вызывающее рост цен, снижение покупательной способности денежной единицы и реальных доходов субъектов экономики. Считается, что инфляционные процессы обусловлены неоправданным увеличением денежной массы в обращении – инфляцией спроса (преимущественно со стороны государства), а также естественным ростом издержек производства в современной экономике – инфляцией издержек.

Инфляция зародилась с появлением в обращении бумажных денег. Однако до крушения золотого стандарта она носила эпизодический характер, а после него постепенно превратилась в хроническую. Основной, наиболее глубинной причиной перерастания инфляции в хроническую стадию является модификация денег в первичные финансовые ресурсы (инструменты). Современная экономика уже не мыслится без инфляционных процессов. Сформировался даже особый вид финансовой политики и тип инфляции – управляемая инфляция, то есть поддержание роста цен на уровне 2–4 % в год (иногда нормальной считается инфляция в размере до 6 %).

При правильной в целом характеристике инфляции, приведенной выше, требует уточнения понятие «обесценение денег». Оно присуще деньгам времен золотого стандарта, когда их обесценение сопровождалось уменьшением золотого содержания денежной единицы или количества золота, на которое можно было ее поменять. Современные деньги не имеют своей ценности. «Ценность» таких денег заключается в установленной государством и скорректированной финансовым рынком покупательной и сберегательной способности денежной единицы, т.е. в возможности приобрести на нее определенное количество товаров, произвести платежи по нетоварным операциям и застраховать ее владельца на будущее. Поэтому при инфляции обесцениваются не деньги, а покупательная и сберегательная способность их финансовых заменителей – обязательств государства и банков, назначенных функционировать в качестве денег. Соответственно, обеспечению подлежат и доходы экономических субъектов. Таким образом, современная инфляция – это финансовое явление. Поэтому «обесценение» современных денег проявляется в росте цен по отношению к росту доходов и в устойчивом снижении курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран, что приводит к снижению покупательной и сберегательной способности денежных агрегатов.

Рост цен является одним из признаков инфляции и основным показателем оценки ее уровня. Однако не всякий рост цен и не всякое увеличение денежной массы в обращении могут вызвать инфляцию. Последнюю, как финансовое явление, характеризуют такие темпы роста цен, которые превышают темпы роста доходов в экономике. То есть, инфляционную нагрузку несет в себе лишь превышение темпов роста цен над темпами роста доходов в экономике за определенный период времени (обычно год). Это положение важно при формировании государственной финансовой и доходной политики, учитывающей, что не всякое повышение доходов, в том числе населения, обязательно должно привести к усилению инфляционных процессов, особенно если повышение доходов противостоит адекватное предложение товаров и инструментов (услуг) финансового рынка. Соответственно, постепенное, длительное во времени снижение покупательной способности денежной единицы (еще один признак инфляции) имеет негативное экономическое значение только при условии длительного, устойчивого роста цен в части, вызывающей инфляцию. Рост цен, не превышающий рост доходов, не приводит к инфляции, к снижению реальных доходов хозяйствующих субъектов и уровня жизни населения.

Наиболее серьезные причины инфляции кроются не в обращении, а в производстве, в диспропорциях воспроизводственного процесса. Рост же цен, снижение покупательной способности денежной единицы и другие признаки выступают индикатором намечающегося или уже происшедшего ускорения инфляционных процессов. Задача государственной финансовой политики – предупреждение и устранение причин, неуправляемого роста, а не возможных внешних следствий инфляции. В современной России основными причинами высокого по сравнению с другими развитыми странами уровня инфляции (в 2006–2008 гг. – около 11 % в год) являются:

- высокая степень монополизации рынка товаров, работ и услуг;
- ценовая политика естественных монополий, производящих базовые товары и услуги;
- просчеты государственной политики, неэффективность использования государственных финансовых ресурсов;
- стабильно высокий уровень волатильности мировых цен на углеводородное сырье, приводящий к формированию значительных рентных доходов, в том числе неучтенных; рост мировых цен на базовые продовольственные товары;
- запредельная доля «теневой» экономики (30–40 % к ВВП), а значит, «теневых» и иных неучтенных доходов, которые давят на рынок и затрудняют управление денежным оборотом.

Как уже отмечалось, возникновение и развитие современных инфляционных процессов вызывается инфляцией спроса и инфляцией издержек.

Инфляция спроса характеризует ситуацию, когда избыточная денежная масса в сфере обращения длительное время не находит на рынке адекватного предложения товаров и услуг. Такая ситуация в конкурентной экономике с развитым финансовым рынком обычно обеспечивает повышение уровня занятости, поскольку высокие цены стимулируют полную загрузку про-

изводственных мощностей, рост доходов и расширение продаж. **Повышенный спрос на денежную массу** чаще всего исходит: во-первых, от населения и наемных работников, требующих финансовой поддержки со стороны государства и повышения заработной платы (в развитых странах активное участие в последнем принимают профессиональные союзы); во-вторых, от государства в виде **роста государственных расходов** (наиболее негативное влияние на денежное обращение играет необоснованный спрос на расходы, не приносящие прямого экономического и социального эффекта); в-третьих, от монополий и олигополий, которые в погоне за сверхдоходами необоснованно и существенно завышают цены. Рост государственных расходов – общая тенденция развития современного общества (закономерность этого процесса доказал еще А. Вагнер в конце XIX в.). Не всякий рост этих расходов вызывает инфляцию. Если за государственными расходами стоит адекватный объем реальных общественных благ, несущих в себе определенный экономический и социальный эффект, то инфляционное давление таких дополнительных расходов сводится до минимума. Наибольший инфляционный резонанс оказывает увеличение военных расходов, не связанных с ростом производства, социальных расходов, порождающих иждивенчество получателей, казнокрадство, нерезультативное, неэффективное и **нецелевое расходование бюджетных средств**.

Инфляция издержек обусловлена производственными факторами: ростом издержек и цен в связи с объективным удорожанием природного сырья, топлива и энергии, монополистическим сговором производителей ресурсов, удорожанием рабочей силы, неполной разгрузкой производственных мощностей и т.п. Рост издержек на единицу продукции – это мировая тенденция, которая приводит к уменьшению прибыли на единицу продукции, что, в свою очередь, приводит к сокращению предложения и росту цен. Последний вызывает сокращение потребления, а за ним – производства, новый рост цен и т.д. При этом почему-то обычно забывают о другой, противодействующей тенденции – росте производительности труда в связи с внедрением новой техники и технологий, инновацией в области производства и управления, что приводит к удешевлению себестоимости единицы продукции. Кроме того, государство в состоянии устранить или уменьшить влияние ряда факторов, вызывающих инфляцию издержек, но отдельные объективные её причины полностью устранить государству не под силу (удорожание природных ресурсов их продуктов и переработки, стремление работников к повышению своего уровня жизни и др.). Поэтому в дополненных мерах антиинфляционного государственного регулирования инфляции издержек может быть рост производительности труда.

Важным фактором ускорения современных инфляционных процессов выступает **механизм адаптивных инфляционных ожиданий**. Суть его состоит в том, что субъекты рынка, учитывая ожидаемое повышение цен на основе анализа ценовых тенденций, принимают действия, усиливающие эту тенденцию. Потребители, ожидая грядущее повышение цен, покупают больше товаров, сокращая сбережения и нагнетая спрос, провоцируют рост цен. Продавцы же, рассчитывая на повышение цен, стараются придержать товар, сокращая предложение и также провоцируя рост цен. Этот механизм имеет финансовую при-

роду. Трудно представить его действие в условиях, например, золотомонетного обращения.

В зависимости от темпов роста цен различают следующие типы инфляции:

- управляемую ползучую инфляцию (рост цен составляет 2–4 % в год);
- управляемую умеренную инфляцию (5–10 % в год);
- умеренную инфляцию (11–20 % в год);
- галопирующую инфляцию (более 20 % до 200 % в год);
- гиперинфляцию (более 200 % в год).

Наиболее предпочтительный тип инфляции – **управляемая ползучая инфляция**, имеющая место в большинстве рыночно развитых стран. Наоборот, гиперинфляция – крайне редкое, катастрофическое явление, которое считается необратимым; она приводит к полному краху денежной системы и разрушению всей системы финансов страны. Управляемая умеренная инфляция также имеет место и используется в некоторых странах при проведении государственной политики стимулирования экономического роста, но она таит в себе опасность перерасти в другие, неуправляемые и более разрушительные для экономики и социальной сферы уровни инфляции, с которыми бороться значительно сложнее.

Инфляция, особенно её неуправляемые типы, оказывает негативное влияние на социально-экономическое развитие общества. Последствиями инфляции могут быть: перераспределение доходов в пользу государства и отдельных групп лиц, снижение уровня жизни (реальных доходов) большинства населения страны, ненадлежащее выполнение деньгами своих функций, в том числе вытеснение национальной денежной единицы иностранной валютой, а денежных расчетов – товарообменными (бартерными) сделками; сужение сферы финансово-кредитных отношений и «бегство» капитала за рубеж, образование и увеличение отрицательного сальдо платежного баланса страны и другие негативы. Поэтому государство должно принимать меры для устранения названных последствий инфляции с целью стабилизации денежного обращения. В этой связи обычно выделяют две группы мер государственного регулирования денежной системы: денежная реформа и антиинфляционная политика.

Денежная реформа – это радикальное полное или частичное преобразование денежной системы страны. В мировой практике применяются следующие разновидности денежных реформ:

- нуллификация – аннулирование прежней денежной единицы, которая в силу инфляции уже не в состоянии выполнять свои функции, и введения новой денежной единицы;
- ревальвация – повышение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- девальвация – снижение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- деноминация – укрепление масштаба цен путем зачеркивания «нулей».

Проведение денежной реформы – дорогостоящая процедура, поэтому для нее необходимы веские основания и острая необходимость. Содержание денежной реформы и порядок её реализации зависят от состояния денежного об-

ращения, характера (типа) инфляции и возможности укрепления денежного обращения.

Антиинфляционная политика проводится в периоды, когда отсутствуют предпосылки для проведения денежной реформы. Названная политика представляет собой совокупность антиинфляционных мер по государственному регулированию денежного обращения с целью снижения негативных инфляционных последствий. Мировой практике известны следующие виды антиинфляционной политики:

- дефляционная политика;
- политика доходов;
- политика стимулирования производства;
- политика индексаций;
- политика таргетирования, в т.ч. инфляционного.

Дефляционная политика связана с деятельностью государства по ограничению спроса и предложения денежной массы через денежно-кредитный, бюджетно-расходный и налоговый механизмы. Её направлениями являются: уменьшение денежной массы в обращении, повышение ставки рефинансирования центрального банка (учетной ставки процента), снижение государственных расходов, ужесточение режима налогообложения (увеличение налогового бремени) и т.д. Практика показала, что такая антиинфляционная политика приводит к замедлению темпов экономического роста, к безработице и даже к кризисным ситуациям. Поэтому многие страны отказались от проведения дефляционной политики, используя лишь отдельные ее элементы.

Государственная политика доходов как разновидность антиинфляционной политики предполагает установление одновременного контроля над ценами и оплатой труда путем их замораживания или определения предельных параметров их роста. Такая политика проводилась в свое время во многих странах, но сейчас её стараются не применять, или используется более мягкие формы. Это связано с тем, что политика доходов нередко приводит к возникновению **товарного дефицита, спаду производства, снижению уровня жизни населения и к социальным конфликтам.**

Политика стимулирования производства и сбережений состоит в проведении мероприятий по налоговому стимулированию роста производства и сбережений на основе политики низких налогов (снижение налоговых ставок, расширение налоговых льгот и). Здесь важно четко определить приоритеты, объекты, субъекты, эффективные формы, инструменты и методы налогового стимулирования, найти оптимальные налоговые параметры. В противном случае эта политика может привести лишь к перераспределению доходов от государства к бизнесу и населению, не достигнув поставленных целей.

Политика индексации строится на компенсации инфляционных потерь экономических субъектов путем индексации их доходов. Такая политика широко используется в современной России. Индексации подлежат пенсии, пособия, стипендии, оплата труда работников бюджетной сферы. Недостатком этой политики является то, что, как правило, уровень индексации не возмещает в пол-

ном объеме всех потерь доходов, так как отстает от роста цен, особенно потребительских.

Политика таргетирования – это политика, основанная на установлении целевых плановых параметров (ориентиров) денежной системы, регулировании прироста денежной массы в целом и её отдельных денежных агрегатов. Целевыми ориентирами могут быть контрольные цифры денежных агрегатов и других показателей или их «коридоры» (границы колебания от минимума до максимума). Эта политика использовалась в свое время для борьбы с кризисными явлениями, вызванными инфляцией. В последние два десятилетия большой популярностью пользуется политика **инфляционного таргетирования**, которая неудачно применяется в России. Её суть состоит в установлении плановых параметров инфляции при соблюдении двух условий: независимости центрального банка при проведении денежно-кредитной политики и отказа государства от таргетирования других показателей денежной системы и экономики (валютного курса, отдельных денежных агрегатов, заработной платы и др.).

Таким образом, **первопричиной инфляции являются диспропорции воспроизводственного процесса**, поэтому система антиинфляционных мер должна быть дополнена жестким контролем величины денежной массы и ее структуры, а также мерами по повышению результативности расходов бюджетов, снижению государственного долга и внешнего долга контролируемых государством корпораций, демонополизации экономики и развитию рыночной конкуренции, другими мерами государственного регулирования экономики.

5.3. Понятие и структура денежной системы

Современная денежная система, наряду с денежными отношениями, лежит в основе системы финансов. Государство в законодательном порядке определяет и организует систему денежного обращения в той или иной форме с учетом исторических, национальных и экономических особенностей страны. Таким образом, денежная система представляет собой устанавливаемую государством организацию денежного обращения страны.

Денежная система включает в себя следующие элементы:

- название денежной единицы, выступающей единицей денежной оценки (денежного выражения цены) товаров;
- масштаб цен;
- виды денежных знаков, находящихся в обращении и являющихся законным платежным средством;
- порядок эмиссии денег;
- регламентацию безналичного денежного оборота (безналичных расчетов);
- организацию и методы регулирования денежного обращения;
- государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование.

Формирование денежной системы страны начинается с установления государством названия денежной единицы и разменной монеты, а также де-

нежных знаков, выпускаемых в обращение. Название единицы бумажных купюр и разменной монеты принимается за единицу денежной оценки товаров, или денежного выражения их цен.

Одновременно с названием денежной единицы государством устанавливается масштаб цен. Во времена золотодевизного и золотослиткового стандарта последний определялся с учетом покупательной способности денег на внутреннем рынке и существующих мировых цен на драгоценные металлы. В современной экономике масштаб цен потерял свое значение как техническая функция денег, что обусловлено модификацией последних в первичные финансовые ресурсы, в долговые обязательства государства и банков. На внутреннем рынке масштаб цен, по сути дела, совпадает с денежной единицей. Он меняется при проведении денежной реформы в виде нуллификации и деноминации. На внешнем, мировом рынке масштаб цен представляет собой курс национальной валюты по отношению к ведущим мировым валютам, или соотношение курсов различных валют между собой.

Как уже отмечалось, государство определяет виды денег и денежных знаков. Видами денег сейчас являются наличные бумажные и разменные металлические (из недрагоценных металлов) деньги, а также кредитные деньги.

В настоящее время изменились содержание, формы и значение **наличных денег**. В эпоху золотого стандарта бумажные деньги (они назывались казначейскими билетами) были непосредственно связаны с потребностями товарного производства, а их эмиссия непосредственно подчинялись закону количества денег в обращении. В настоящее время эти прямые связи потеряны. В странах с развитой рыночной экономикой в обращении почти нет наличных денег, выпускаемых казначейством; их заменили кредитные деньги. При этом, чем сильнее позиции национальной валюты на мировом рынке, тем больше государство (при формальной независимости политики центрального банка) использует возможности **бесконтрольной эмиссии бумажных денег** (наиболее яркий пример – доллар США). В большинстве стран наличная денежная масса обслуживает незначительную долю товарного и нетоварного оборотов, но она обычно превышает реальные потребности в ней экономики. Одна часть избыточной массы оседает у населения в виде сбережений, другая её часть идет на потребление, покрытие государственных расходов и другие цели. Эмиссия государством избыточных наличных денег может одновременно выступать и источником скрытого для общества эмиссионного дохода государства, и элементом политики стимулирования экономического роста. Современные бумажные деньги очень неустойчивы. Их значение возрастает в периоды развития кризисных явлений. Бумажные деньги нередко связаны с «теневым» бизнесом и коррупцией и, в силу хронической инфляции, не выполняют функцию сбережения, принимая форму псевдосбережений (обычного хранения наличных денежных знаков).

Наибольшее распространение имеют **кредитные деньги – бумажные знаки, возникшие на основе кредитных отношений**. Различают следующие виды кредитных денег: **вексель, банкнота, чек, кредитные и иные карточки, фиатные (инвестиционные) деньги**.

Вексель представляет собой разновидность долгового обязательства, которое возникает между должником и кредитором в процессе коммерческого кредитования товарных сделок юридических лиц. Вексель составляется в установленной законом форме. В нем указываются сумма долга, плата за кредит, срок погашения. Вексель дает право его владельцу требовать в указанный срок с лица, выдавшего или акцептовавшего обязательство, уплаты оговоренной в нем суммы (основного долга с процентами). Важной особенностью данного финансового (кредитного) инструмента является его обращаемость, то есть он может свободно обращаться между лицами (предприятиями, банками, физическими лицами) и использоваться в качестве средства расчета (платежа). Путем индоссаменты (передаточной подписи) вексель может оборачиваться среди неограниченного круга лиц, выполняя функции наличных денег.

Различают **казначейские и частные векселя**. Первые – это краткосрочные обязательства государства (сроком погашения до года), которые служат одной из форм вложения капитала под высокий процент. Казначейские векселя обычно используются банками и структурами государственного управления. Частные векселя могут выступать в виде коммерческих товарных и нетоварных, банковских и иных разновидностей векселей. Коммерческие товарные векселя используются для торговых сделок. Крупные транснациональные корпорации и финансово-промышленные группы выпускают так называемые финансовые или нетоварные векселя. Широкое распространение получила эмиссия коммерческими банками своих векселей, получивших название банковских.

При всей схожести с наличными бумажными деньгами, векселя имеют свои особенности: их обращение ограничено сроком: векселя также ограничены, как правило, отраслевой частью общего товарооборота и кругом доверяющихся друг другу лиц – держателей векселей и индоссантов; взаимозачет по векселям требует оплаты сальдо наличными деньгами.

Ограничения в обращении векселей разрешались путем их обмена на банкноты – вид кредитных денег, выпускаемых эмиссионным банком. Для досрочного получения денег векселедержатели могут продать векселя коммерческому банку (эта операция получила название «учет векселей») или получить под их залог банковскую ссуду. В свою очередь, если коммерческому банку потребуются дополнительные кредитные ресурсы, он может продать или заложить находящиеся в его портфеле векселя эмиссионному банку, который рассчитывается с первым банковскими билетами – банкнотами. Это классический вариант обращения банкнот, когда последние, кроме вексельного (товарного) обеспечения, имели золотое обеспечение (обменивались на золото). В настоящее время банкноты получили статус законного и **единственного платежного средства**, и финансового средства обращения с **принудительным** со стороны государства курсом, то есть стали национальными денежными знаками (первичными финансовыми ресурсами, инструментами), право на эмиссию которых имеет только центральный банк страны. Банкноты превратились в бессрочные обязательства государства в лице центрального банка; изменилась их кредитно-товарная природа и общественное назначение, что отрицательно сказывается на устойчивости этих денег.

Современные банкноты сблизилась по своей сути с обычными бумажными казначейскими деньгами. Вексельное обеспечение банкнот не гарантирует их возвращение в банк, поскольку сейчас широкое распространение получило обращение нетоварных векселей в виде так называемых дружеских, бронзовых, казначейских векселей, выпускаемых сверх реальной потребности товарного оборота в деньгах. Сроки погашения товарных векселей не всегда совпадают со сроками фактической реализации продукции, особенно эти явления усиливаются в периоды депрессии и экономического кризиса. Кроме того, центральный (эмиссионный) банк может выпускать банкноты под государственные ценные бумаги для покрытия бюджетного дефицита.

Еще одним видом кредитных денег, используемых для расчетов, является **чек**. Это – письменный приказ владельца текущего счета банку уплатить наличными деньгами или перевести на текущий счет другого лица определенную сумму. При расчетах чеками должник или покупатель сам выставляет чек (чек клиента), либо поручает его выписку обслуживающему банку (чек банка). При предъявлении чека банк обязан его оплатить. Более современной формой безналичных денежных расчетов, заменяющей чековые книжки, являются кредитные, в том числе зарплатные, карточки. Они представляют собой именные документы, дающие право владельцу оплачивать за счет них товары путем безналичных расчетов.

Фиатные деньги (от латинского слова *fiat* – декрет, доверие) – это **бумажные кредитные (целевые инвестиционные деньги) деньги, номинальная стоимость которых устанавливается (гарантируется) государством**. На основе эмиссии фиатных денег за последние 25 лет Китай создал новую передовую (мирового уровня) экономику. Этот опыт необходимо использовать России при организации новой индустриализации с целью перехода на 6-й технологический уклад и устойчивый экономический рост производства и уровня жизни населения.

Важным элементом денежной системы является порядок **эмиссии (выпуска) денег в обращение**. Порядок эмиссии бумажных и кредитных денег существенно различался до тех пор, пока сохранялись значительные различия казначейских билетов от банковских билетов (банкнот), т.е. во времена золотого стандарта. В настоящее время принципиальные особенности порядка эмиссии сохранялись лишь в отношении депозитно-чековой эмиссии.

В современных условиях эмиссия любых денежных знаков **монополизирована государством**. Независимо от вида денежных знаков их эмиссию осуществляет центральный (эмиссионный) банк, осуществляющий организацию денежного обращения и проводящий денежно-кредитную политику в стране. Как уже отмечалось ранее, это обусловлено **стиранием границ между бумажными казначейскими и кредитными деньгами**. Оба вида денег выступают обязательными (установленными государством) платежными и покупательными средствами, обращающимися на внутреннем и внешнем рынках в виде банкнот (банковских билетов). Их эмиссия осуществляется центральным (эмиссионным) банком страны для увеличения кассового резерва наличных денег, в процессе кредитования коммерческих банков, обслуживания валютных опера-

ций государства и операций с государственными ценными бумагами, кассового обслуживания бюджета и государственного долга и т.д. Такая эмиссия напрямую связана с ростом наличной денежной массы и безналичного оборота.

Однако на денежный оборот, увеличение денежной массы в большей степени влияет **депозитно-чековая эмиссия** (более 90 % всех расчетов в рыночно развитых странах осуществляется в безналичной форме). Депозитно-чековая эмиссия осуществляется в процессе кредитования центральным банком коммерческих банков и определяется денежно-кредитной политикой увеличения или сокращения кредитных ресурсов в экономике, проводимой на данном этапе эмиссионным банком. Политика роста кредитных вложений предполагает активную депозитно-чековую эмиссию, в результате которой увеличиваются остатки на счетах клиентов коммерческих банков и объем наличных денег в обращении. Такая эмиссия осуществляется путем записи сумм предоставленного центральным (эмиссионным) банком кредита на корреспондентские счета коммерческих банков и бюджетные счета в самом центральном банке. Депозитно-чековая эмиссия лежит в основе последующего увеличения всех **агрегатов денежной массы** в обращении. Этому способствуют и операции коммерческих банков. Так, сумма выданного и зачисленного на счет клиента кредита **увеличивает денежный агрегат M_2** ; выпущенные коммерческими банками **векселя и депозитные сертификаты могут использоваться в качестве средств платежа, увеличивая денежную массу в обращении**. В настоящее время эмиссия Банка России составляет всего 25 %, а 75 % эмиссии осуществляют коммерческие банки.

Следующий элемент денежной системы – **регламентация безналичных денежного оборота и расчетов**.

Важным элементом государственного финансового регулирования и денежной системы выступает организация и методы регулирования денежного обращения. **Государство в законодательном порядке определяет финансовые механизмы и инструменты регулирования денежной массы в обращении**.

Центральный банк страны постоянно осуществляет анализ и мониторинг состояния денежного обращения, организует его и совершенствует методы регулирования. Наиболее распространенными механизмами государственного регулирования денежного обращения являются:

- механизмы учетной ставки, то есть политика регулирования процента по ссудам центрального банка, предоставляемых коммерческим банкам;
- фондовый и валютный механизмы, то есть покупка и продажа государственных и корпоративных ценных бумаг, и иностранной валюты на открытых фондовом и валютном рынках;
- механизм нормирования обязательных резервов коммерческих банков.

Процентная политика центрального банка в странах с развитой рыночной экономикой выступает одним из основных инструментариев государственного регулирования денежного обращения. Манипулируя учетной ставкой и влияя тем самым на рыночный уровень процента, центральный банк либо стимулирует кредитную активность коммерческих банков (политика «кредитной экспансии»), либо сдерживает ее (политика «кредитной рестрикции»). Первый тип

процентной политики, направленный на рост кредитных вложений, приводит к увеличению денежной массы в обращении; второй тип процентной политики – к сокращению денежной массы.

Обычно при управлении денежным обращением политика регулирования банковского процента сочетается с операциями центрального банка на фондовом и валютном рынках. В целях сокращения денежной массы центральный банк страны может расширить продажу государственных ценных бумаг и иностранной валюты, а для увеличения денежной массы в обращении – выкуп государственных ценных бумаг, покупку корпоративных ценных бумаг и иностранной валюты. Одновременно, например увеличение предложения государственных ценных бумаг, кроме прямого эффекта может привести к повышению их доходности, росту ссудного процента и снижению спроса на кредит, что повлияет еще и на структуру денежной массы.

Используя механизм нормирования банковских резервов, центральный банк страны может регулировать кредитные ресурсы и кредитные вложения коммерческих банков. Регулирование осуществляется путем установления нормативов обязательного резервирования для коммерческих банков. Чем выше нормы банковских резервов коммерческих банков в центральном банке, тем меньше денежной массы в обращении, и наоборот. Нормы обязательных банковских резервов влияют на структуру денежной массы.

Кроме названных мер, в мировой практике использовались и административные меры регулирования денежного обращения. К ним можно отнести установление центральным банком и правительством ограничений на выдачу коммерческими банками отдельных видов кредитов (например, потребительских, биржевых), установление предельных норм годового прироста кредитов и др.

Последним элементом денежной системы являются государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование. Основным таким органом в развитых странах является центральный банк, который проводит независимую денежно-кредитную политику. Кроме того, к организации и регулированию денежного обращения имеют отношение органы законодательной власти, принимающие законодательные акты в этой области, правительство и министерство финансов страны, и некоторые другие государственные структуры.

Государственные органы, осуществляющие организацию и регулирование денежного обращения, а также система денежно-кредитного регулирования в целом имеют свои особенности в разных странах. Поэтому рассмотрим основную специфику организации и регулирования денежного обращения в Российской Федерации.

Монопольное право на эмиссию или изъятие наличных денег из обращения имеет Банк России (Центральный банк РФ). Он же отвечает за организацию обращения наличных денег в экономике страны, выполняя в этой связи следующие функции: прогнозирование и организация производства банкнот и монет, подготовка нормативных актов для коммерческих банков, регламентирующих правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег и ведение кассовых операций.

Российским законодательством о Банке России определены следующие используемые им основные инструменты денежно-кредитного регулирования:

- ставка рефинансирования и другие процентные ставки по операциям Банка России;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
- операции с ценными бумагами и иностранной валютой;
- рефинансирование банков;
- валютное регулирование;
- установление ориентиров роста денежной массы;
- прямые количественные ограничения.

Регулирование денежного обращения в РФ осуществляется как экономическими, так и административными методами, установленными федеральным законодательством и правовыми нормативными актами Правительства РФ и Банка России. Последний совместно с Правительством РФ ежегодно определяет основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, проект которых представляется в Государственную Думу РФ, а также систему мер по поддержанию покупательной способности рубля и валютному регулированию.

Основными приоритетами современной денежно-кредитной политики России на ближайшие годы являются: снижение инфляции до 2–4% в год, оптимизация структуры денежной массы, сокращение до минимума не денежных расчетов, эффективное управление государственными финансовыми резервами и резервными фондами, **укрепление платежной дисциплины, создание конкурентоспособной банковской системы в условиях глобализации финансов, обеспечение внешней конвертируемости рубля**, сокращение государственного долга и внешних заимствований компаний, находящихся под контролем государства, легализация налично-денежных расчетов и платежей, дальнейшее развитие системы государственного страхования вкладов населения в коммерческих банках и распространение этой системы на добровольное пенсионное страхование в негосударственных пенсионных фондах.

В процессе реализации денежно-кредитной политики Банк России контролирует объем и структуру денежной массы в обращении, используя специальные показатели, характеризующие процесс ее формирования. Одним из таких показателей является денежная база, включающая в себя: **1) наличные деньги в обращении, в том числе в кассах коммерческих банков; 2) средства в фонде обязательных резервов; 3) средства на корреспондентских счетах коммерческих банков в Банке России.** Кроме денежной базы Банк России, использует такие показатели, как состояние торгового баланса, динамика цен на основные российские экспортные товары, затраты на обслуживание государственного долга и т.д.

Одним из важнейших инструментов денежно-кредитного регулирования выступают **процентные ставки или ставка рефинансирования Банка России.** Последний может устанавливать несколько ставок по различным операциям или одну процентную ставку, а также проводить политику без фиксации

процентной ставки. Процентные ставки Банка России отражают минимальный уровень ставок, по которым они выполняют свои операции. В конце 90-х годов Банк России устанавливал ставки по приему в депозит средств коммерческих банков и по обеспеченным кредитам «овернайт». Сейчас Банк России устанавливает ставку рефинансирования. В последние годы сохранялась тенденция её снижения, что должно было стимулировать спрос на заемные средства в экономике. В конце 2007 г. ставка рефинансирования составила 10,5 %, но в 2008 г. она опять стала повышаться, в том числе в связи с внеплановым ростом цен на рынке товаров и услуг. Однако, даже политика снижения процентных ставок Банка России не всегда достигала своих целей: коммерческие банки уменьшали депозитные ставки для своих клиентов, но неохотно шли на снижение ставок по кредитам, особенно рискованным и долгосрочным (потребительскому, ипотечному и др.).

Широко использует Банк России и такой регулирующий инструмент, как **обязательные банковские резервы**. Механизм обязательного банковского резервирования одновременно выполняет страховую функцию и функцию регулирования общей ликвидности банковской системы, контроля денежных агрегатов путем снижения денежного мультипликатора⁸. Резервные требования (нормативы обязательных резервов) Банка России нацелены на ограничение или расширение кредитных возможностей коммерческих банков и поддержание на необходимом уровне денежной массы в обращении. Это достигается путем изменения нормативов обязательных резервов, влияя тем самым на объем и структуру привлеченных банками ресурсов, на их кредитную политику. В последние годы Банк России проводил политику «**кредитной экспансии**». Развитие механизма обязательного резервирования в России осуществлялось в направлении снижения общего уровня обязательных резервов, их депонирования на корреспондентских счетах коммерческих банков, совершенствования метода «усреднения», обязательных резервов.

Несмотря на временное сужение рынка государственных ценных бумаг, Банк России не исключает из состава регулирующих инструментов операции с государственными ценными бумагами на открытом рынке. В ближайшем будущем их роль, видимо, будет возрастать по мере восстановления объема операций во всех секторах финансового рынка, появления на рынке новых ликвидных ценных бумаг Банка России и Министерства финансов РФ. Существенно возрастает значение операций РЕПО как инструмента регулирования мгновенной ликвидности балансов участников рынка, прямых сделок на рынке облигаций Банка России с целью оперативного воздействия на рыночные процентные ставки. В отношении операций с иностранной валютой на открытом рынке Банк России проводит политику предотвращения резких колебаний курса национальной валюты, наращивания объема и оптимизации структуры золотовалютных резервов и резервных фондов с целью сокращения денежной массы в обращении.

⁸ Денежный мультипликатор – коэффициент, показывающий пропорции роста или уменьшения денежной массы в зависимости от депозитно-кредитной активности банковской системы с учетом резервных требований, выставляемых Банком России к банковской системе.

Рефинансирование банков развивается в направлении совершенствования методов рефинансирования, ускорения процедуры предоставления Банком России кредитов коммерческим банкам, снижения кредитного риска, обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы безналичных расчетов, исключения из практики предоставления банкам необеспеченных кредитов. В качестве временной, исключительной меры Банк России может выдавать банкам кредиты на поддержание их ликвидности и финансовой устойчивости, а также стабилизационные кредиты на срок до одного года. Одним из условий предоставления кредитов Банком России является предварительное депонирование коммерческим банком (блокирование на своем счете депо) государственных ценных бумаг. Рыночная стоимость последних, скорректированная на поправочный коэффициент Банка России, является лимитом кредитного банка, в пределах которого ему будет гарантирована возможность получить в любое время ломбардный кредит и однодневный расчетный кредит. Планируется также перейти на этих же условиях к механизму внутрисдневного кредитования банков для управления ими своей ликвидностью в течение дня.

Особенности валютного регулирования в России как одно из направлений и механизмов денежно-кредитного регулирования будет рассмотрен в следующем параграфе.

5.4. Банковская система. Центральный банк, его роль и функции

Современный Центральный банк России является главным банком государства. Он независим от распорядительных и исполнительных органов власти, это экономически самостоятельное учреждение. Статус, задачи, функции, полномочия и принципы организации деятельности Банка России определяются Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами. Он подотчетен только **Государственной Думе и Федеральному Собранию Российской Федерации**.

Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России (далее – Совет директоров) по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации;
- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты;
- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;
- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;
- принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета;

– проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;

– заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России призван методами экономического и административного воздействия в процессе проведения денежно-кредитной политики способствовать укреплению и развитию экономики России. Получение прибыли не является целью деятельности Центрального банка, в отличие от коммерческих банков.

Банк России выполняет следующие функции:

1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

5) устанавливает правила проведения банковских операций;

6) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации

7) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

8) принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

9) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

10) регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

11) осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

12) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

13) определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

14) устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

15) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

16) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

17) устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

18) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

19) осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

20) является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом;

Денежно-кредитная политика центрального банка, являющаяся составной частью государственного регулирования экономики, представляет собой совокупность мероприятий, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и кредита (совокупного денежного оборота).

Центральный банк использует при проведении денежно-кредитной политики комплекс инструментов, которые различаются по форме их воздействия на прямые и косвенные.

Основными инструментами денежно-кредитной политики центрального банка являются:

- установление минимальных резервных требований;
- регулирование официальной учетной ставки;
- операции на открытом рынке.

Выбор инструментов денежно-кредитной политики зависит от тех целей, которые решает Центральный банк на том или ином этапе развития экономики страны.

Обязательные резервы – это обязательная норма вкладов в центральном банке, устанавливаемая в законодательном порядке и определяемая как процент от общей суммы привлеченных коммерческим банком средств. Она зависит от срочности привлеченных средств и их видов.

Регулирование обязательных резервов имеет двойное значение: с одной стороны, оно гарантирует минимальный уровень ликвидности коммерческих банков, с другой стороны, используется как жесткий инструмент денежно-кредитной политики.

Обязательные резервы размещаются на счетах в центральном банке. Повышение норм обязательных резервных требований сокращает суммы свободных денежных средств, используемых для активных операций коммерческими

банками, а снижение нормы резервов – увеличивает ликвидные остатки и возможности кредитования.

Другим инструментом влияния на денежно-кредитную политику является регулирование официальной учетной ставки Центрального банка.

Учетная ставка (ставка рефинансирования) используется Центральным банком в операциях с коммерческими банками.

Официальная учетная ставка Центрального банка – это плата, взимаемая им за ресурсы, предоставленные коммерческим банкам.

Официальная учетная ставка служит ориентиром для рыночных ставок по кредитам. Устанавливая уровень официальной учетной ставки, центральный банк определяет стоимость кредитных ресурсов. Чем выше уровень официальной учетной ставки, тем выше стоимость кредитов рефинансирования центрального банка, и наоборот.

Осуществление Центральным банком операций на открытом рынке делает этот метод регулирования удобным для регулирования массы денег в обращении.

Центральный банк является проводником валютной политики, включающей в себя комплекс мероприятий, направленных на укрепление внешнеэкономических позиций страны. Направления валютной политики определяются экономической и политической ситуациями в стране и за ее пределами, состоянием платежного баланса и денежного обращения, а также внешними факторами, возникающими в результате участия страны в международных валютно-кредитных сделках.

В наиболее общем виде валютная политика заключается в:

- регулировании валютного курса;
- проведении валютного регулирования и валютного контроля;
- формировании и управлении официальными валютными резервами;
- осуществлении международного валютного сотрудничества и участии

в международных валютно-кредитных организациях.

Инструментами валютной политики являются валютные интервенции и (в той или иной степени) многие инструменты денежно-кредитного регулирования (прежде всего, операции на открытом рынке, установление резервных требований к банкам и др.).

Валютные резервы ЦБ РФ – это официальные запасы иностранной валюты, находящиеся на его счетах, а также в валютно-кредитных организациях за рубежом, либо вложенные в иностранные ценные бумаги. Они используются для проведения международных расчетов и регулирования валютного рынка, служат обеспечением стабильности национальной валюты.

Официальные валютные (или золотовалютные) резервы состоят из золота, иностранных валют, специальных прав заимствований (СДР), нетто-позиций в МВФ.

Одной из основных функций Центрального банка является контроль за деятельностью банков, который проводится с целью обеспечения устойчивости отдельных банков и предусматривает целостный и непрерывный надзор за осуществлением банком своей деятельности в соответствии с действующим

законодательством и инструкциями. Главными задачами, которые решает Центральный банк при осуществлении банковского надзора, являются:

- **защита интересов кредитов и вкладчиков** от возможных потерь;
- **поддержание стабильности на финансовом рынке** посредством предотвращения системных кризисов.

Необходимость банковского надзора и контроля со стороны центрального банка за деятельностью кредитных организаций обусловлена выполнением возложенных на него законодательством функций и задач.

Важной составляющей надзорной деятельности ЦБ РФ является дистанционный (документарный) надзор, т.е. проверка достоверности отчетности, представляемой коммерческими банками, ее предметный анализ. Центральный банк контролирует соблюдение банками экономических нормативов, полноту формирования обязательных резервов, анализирует финансовое состояние кредитных организаций, оценивает эффективность и формирует предложения по государственному регулированию банковской деятельности.

Постоянный контроль за отчетностью банков позволяет заранее выявить проблемы, которые могут вызвать риски неплатежеспособности отдельных банков и, как следствие, системный кризис банковской системы.

5.5. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения

Нормативное регулирование денежного обращения осуществляется следующими НПА: ФЗ «О Центральном банке РФ» от 10.07.2002 № 86–ФЗ; ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395–1; Положение ЦБ РФ от 24.04.2008 № 318–П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монет Банка России в кредитных организациях на территории РФ» ; Положение ЦБ РФ от 29.06.2012 № 383–П «О правилах осуществления перевода денежных средств»; Положение ЦБ РФ от 16.07.2012 № 384–П «О платежной системе Банка России».

К функциям контроля ЦБ РФ за соблюдением правил хранения, расходования и обращения денежных средств относятся:

- 1) прогнозирование и организация производства, в том числе:
 - **размещение заказа на изготовление банкнот и монеты Банка России** у организации, изготавливающей банкноты и монету Банка России (ФГУП «Госзнак»);
 - **перевозка и хранение банкнот и монеты** Банка России;
 - **создание их резервных фондов.**

Длительность использования бумажных денег составляет примерно два с половиной года. В настоящее время ежегодно Центральный банк выводит из обращения и уничтожает около **2,5 млрд банкнот**. Такое же количество бумажных денег допечатывается и вводится в оборот. Таким образом, только допечатка выведенных из оборота купюр (без учета стоимости их утилизации) составляет более 3 млрд рублей в год.

Затраты на производство бумажных денег всегда были велики. В настоящее время наличное обращение стало слишком дорогостоящим –

это и себестоимость наличных денег, и их перемещение. По оценке генерального директора ФГУП «Гознак» **Аркадия Трачука**, печать самых дешевых банкнот обходится от 600–700 рублей (с минимальной защитой от подделки) до 3 тыс. рублей и более за 1 тыс. штук.

Затраты на изготовление монет еще больше, чем на изготовление банкнот, и намного превышают номинальную стоимость самих монет. Например, выпуск копеечной монеты стоит 47 коп., 5-копеечной – 69 коп. В России сейчас окупаются лишь монеты номиналом 5 и 10 рублей. Вместе с тем, металлическая монета имеет срок жизни 15–20 лет. Таким образом, то, что себестоимость мелкой разменной монеты, как правило, превышает отчеканенный на ней номинал, компенсируется продолжительностью ее оборота.

2) установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций;

3) установление признаков платежеспособности банкнот и монеты Банка России, порядка уничтожения банкнот и монеты Банка России, а также замены поврежденных банкнот и монеты Банка России;

4) определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства.

Положение ЦБ РФ № 318–П определяет:

– **порядок ведения кассовых операций;**

– **работу с поддельными денежными знаками.**

(Банк России устанавливает признаки подлинности и платежеспособности банкнот и монет – на официальном сайте в разделе «Банкноты и монеты»);

– **правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег в кредитных организациях на территории РФ.**

Кассовые операции кредитной организации – это прием, выдача, размен, обмен, обработка, включающая в себя пересчет, сортировку, формирование, упаковку наличных денег.

Порядок ведения кассовых операций кредитными организациями заключается в следующем.

1. Кредитная организация при кассовых операциях с наличными деньгами использует кассовый терминал, автоматический сейф, банкоматы и другие программно-технические средства (ПТС). ПТС для полистного вложения наличных денег должны быть оснащены детекторами подлинности банкнот Банка России.

2. Кредитная организация распорядительным документом определяет сумму минимального остатка наличных денег.

При этом, должны учитываться:

– особенности организации кассовой работы;

– объемы среднедневных оборотов наличных денег.

3. Кредитная организация может осуществлять инкассацию и перевозку наличных денег

Затраты на обработку наличных денег и организацию их охраны в банках настолько велики, что для многих банков они становятся главной статьей затрат.

Инкассаторам запрещается:

- выполнять работу, не предусмотренную их должностными инструкциями;
- передоверять осуществление операций с наличными деньгами, перевозке, инкассации другим лицам;
- хранить личные деньги вместе с наличными деньгами кредитной организации.

В случае выявления излишков, недостатков наличных денег, сомнительных, неплатежеспособных, поддельных денег, а также несоответствия фактического наличия денег данным кассовых документов, кредитная организация должна установить причины возникновения указанных расхождений и принять меры по их урегулированию. При обнаружении поддельных денежных средств кредитная организация незамедлительно сообщает в территориальный ОВД.

При осуществлении кассовых операций **кассовым работникам запрещается:**

- выполнять поручения клиентов по осуществлению операций с наличными деньгами по банковским счетам и депозитам (счетам по вкладам), минуя бухгалтерских работников;
- убирать из поля зрения клиента, принимаемые от него (выдаваемые ему) наличные деньги и документы до окончания операции и выдачи клиенту подписанного кассовым работником экземпляра приходного/расходного кассового ордера с проставленным оттиском штампа кассы;
- хранить на рабочем столе кассового работника ранее принятые от клиентов наличные деньги;
- уничтожать, производить гашение сомнительных, имеющих признаки подделки денежных знаков БР, в том числе путем проставления штампов, пробивания отверстий, разрезания, а также выдавать, возвращать их клиенту.

При приеме и пересчете наличных денег кассовые работники осуществляют **контроль их платежеспособности и подлинности** в соответствии с Указаниями Банка России № 1778–У.

Для осуществления вышеуказанного контроля кассовые работники используют технические средства контроля подлинности денежных знаков:

- увеличительное стекло (не менее чем 10-ти кратное);
- прибор контроля подлинности банкнот в отраженном и проходящем свете;
- источник ультрафиолетового излучения;
- линейку измерительную;
- прибор визуального контроля меток, обнаруживаемых в инфракрасных лучах.

Кассовые работники обязаны знать:

- отличительные признаки видов печати, применяемых при изготовлении банкнот Банка России (БР);
- основные элементы защиты банкнот Банка России от подделки, включая элементы защиты банкнотной бумаги;
- современные способы подделки банкнот БР, способы имитации элементов защиты банкнот БР и методы их определения;

- виды производственного брака денежных знаков БР;
- возможные изменения внешнего вида банкнот БР вследствие воздействия на них различных факторов в процессе обращения;
- основные типы подделки монет БР;
- порядок применения приборов для контроля подлинности денежных знаков БР.

На выявленной неплатежеспособной банкноте БР кассовый работник проставляет оттиск штампа «В обмене отказано», наименование кредитной организации, дату, ФИО и подпись.

На сомнительные денежные знаки, имеющих признаки подделки, кассовый работник составляет справку формы 0402159 в 2 экз. с указанием номинала, года образца, серии и номера. Сомнительные денежные знаки принимаются по номиналу, а денежные знаки, имеющие признаки подделки – в условной цене 1 рубль за денежный знак.

Кредитная организация передает поддельные денежные знаки в территориальный ОВД оформив мемориальный ордер 0401108.

Кредитная организация проводит ревизии наличных денег **не реже 1 раза в год**, а также в следующих случаях:

- при смене должностных лиц, ответственных за сохранность ценностей, кассового работника;
- по требованию руководителя, членов рабочей группы, осуществляющих проверку кредитной организации.

Порядок и периодичность проведения ревизий наличных денег, а также ведения кассовых операций определяются самой кредитной организацией и устанавливаются **распорядительным документом кредитной организацией**. Этим же документом утверждается **состав проверяющей комиссии**.

Ревизия наличных денег, проверка порядка ведения кассовых операций должны проводиться таким образом, чтобы не нарушать порядок осуществления операций с наличными деньгами и исключить возможность сокрытия излишков и недостач наличных денег.

Результаты проведенной ревизии наличных денег, проверки порядка ведения кассовых операций оформляются **актами в произвольной форме** в одном экземпляре.

В акте ревизии наличных денег указывается следующее:

- 1) фирменное наименование кредитной организации;
- 2) дата составления акта;
- 3) фактическое наличие наличных денег, находящихся в хранилище ценностей, сейфе, кассе;
- 4) соответствие (несоответствие) фактического наличия наличных денег с данными бухгалтерского учета и кассовой книги;
- 5) выявленные расхождения суммы фактического остатка наличных денег с данными бухгалтерского учета и кассовой книгой;
- 6) иная информация о результатах ревизии.

Акт подписывается работниками, участвовавшими в ревизии, а также должностными лицами, ответственными за сохранность ценностей, кассовым работником кредитной организации.

По результатам ревизии руководство кредитной организации принимает меры по устранению выявленных недостатков.

Ответственность за нарушения правил организации налично-денежного обращения предусматривается в различных нормативно-правовых актах.

В случае несоблюдения кредитными организациями федеральных законов, нормативных актов и **предписаний Банка России** к ним применяются меры административного характера, предусмотренные **статьей 74 ФЗ «О ЦБ РФ»:**

Банк России имеет право:

- требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений;
- взыскивать штраф в размере **до 0,1 % минимального размера уставного капитала (300 млн рублей * 0,1% = 300 тыс. руб.)** либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций **на срок до шести месяцев.**

В случае неисполнения предписаний Банка России в установленный срок, Банк России вправе:

1) взыскать с кредитной организации штраф в размере **до 1 % уставного капитала, но не более 1 % минимального размера уставного капитала (3 млн руб.);**

2) потребовать от кредитной организации:

- осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов;
- замены должностных лиц, либо ограничения размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат указанным лицам **на срок до трех лет;**
- осуществления реорганизации кредитной организации;

3) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций – **на срок до одного года;**

4) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией **на срок до шести месяцев.**

5) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер, предусмотренных **ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;**

6) ввести ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада.

В соответствии со **статьей 186 УК РФ «Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг»** предусматриваются следующие меры ответственности.

1. Изготовление в целях сбыта поддельных денежных знаков, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг, а равно хранение, перевозка в целях сбыта и сбыт заведомо поддельных денежных знаков и ценных бумаг наказываются принудительными работами **на срок до 5 лет** либо лишением свободы **на срок до 8 лет** со штрафом в размере **до 1 млн рублей** или в размере

заработной платы или иного дохода осужденного за период **до 5 лет или без такового.**

2. Те же деяния, совершенные в крупном размере (2 млн 250 тыс. руб.), наказываются лишением свободы на срок **до 12 лет** со штрафом в размере **до 1 млн. руб.** или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период **до 5 лет** либо без такового и с ограничением свободы на срок **до 1 года** либо без такового.

3. Те же деяния, совершенные организованной группой, наказываются лишением свободы на срок **до 15 лет** со штрафом в размере **до 1 млн. рублей** или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период **до 5 лет** либо без такового и с ограничением свободы на срок **до 2 лет** либо без такового.

Особо крупный размер – 9 млн руб.

5.6. Неправомерный оборот средств платежей (ст. 187 УК РФ)

1. Изготовление, приобретение, хранение, транспортировка в целях использования или сбыта, а равно сбыт поддельных платежных карт, распоряжений о переводе денежных средств, документов или средств оплаты, а также электронных средств, электронных носителей информации, технических устройств, компьютерных программ, предназначенных для неправомерного осуществления приема, выдачи, перевода денежных средств, наказываются принудительными работами на срок **до 5 лет** либо **лишением свободы на срок до 6 лет** со штрафом в размере **от 100 тысяч до 300 тысяч** рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные организованной группой, наказываются принудительными работами на срок **до 5 лет** либо **лишением свободы на срок до 7 лет** со штрафом в размере **до 1 млн рублей** или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 5 лет или без такового.

Строгие меры ответственности предусмотрены действующим законодательством за расчеты юридических лиц с населением без применения контрольно-кассовой техники.

Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники наказывается (ст. 14.5 КоАП) следующим образом.

Неприменение контрольно-кассовой техники в установленных законодательством Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники случаях – влечет наложение административного штрафа:

– на должностных лиц в размере от 1/4 до 1/2 размера суммы расчета, осуществленного без применения контрольно-кассовой техники, но не менее 10 тысяч рублей;

– на юридических лиц – от 3/4 до 1 размера суммы расчета, осуществленного с использованием наличных денежных средств и (или) электронных

средств платежа без применения контрольно-кассовой техники, но не менее 30 тысяч рублей.

За повторное совершение административного правонарушения размер штрафа увеличивается.

Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов наказывается в соответствии со ст. 15.1. КоАП.

1. Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, выразившееся в осуществлении расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, неоприходовании (неполном оприходовании) в кассу денежной наличности, несоблюдении порядка хранения свободных денежных средств, а равно в накоплении в кассе наличных денег сверх установленных лимитов, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 4 тысяч до 5 тысяч рублей;
- на юридических лиц – от 40 тысяч до 50 тысяч рублей.

2. Нарушение платежными агентами, обязанностей по сдаче в кредитную организацию полученных от плательщиков при приеме платежей наличных денежных средств для зачисления в полном объеме на свой специальный банковский счет (счета), а равно неиспользование платежными агентами, поставщиками, банковскими платежными агентами, банковскими платежными субагентами специальных банковских счетов для осуществления соответствующих расчетов влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 4 тысяч до 5 тысяч рублей;
- на юридических лиц – от 40 тысяч до 50 тысяч рублей.

5.6. Контроль за безналичным денежным обращением

Расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке (п.1 ст. 861 ГК РФ) – никаких ограничений на такие расчеты закон не устанавливает.

Однако порядок денежных расчетов для юридических лиц и ИП законом регламентируется весьма жестко и осуществление наличных расчетов юр. лицами и ИП ограничен.

Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Расчеты между этими лицами могут производиться также наличными деньгами, если иное не установлено законом (п.2 ст. 861 ГК РФ).

НПА, которые использует ЦБ РФ для осуществления контроля за безналичными расчетами:

1. Положение ЦБ РФ от 19.06.2012 № 383–П «О правилах осуществления перевода денежных средств».

2. Положение ЦБ РФ от 29.06.2012 № 384–П «О платежной системе Банка России».

В соответствии с 383–П, перевод денежных средств осуществляется посредством следующих форм безналичных расчетов:

- расчеты платежными поручениями;
- расчеты по аккредитиву;
- инкассовыми поручениями;
- чеками;
- в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямое дебетование – платежное требование);
- в форме перевода электронных денежных средств.

Для осуществления перевода денежных средств, кредитная организация, расположенная на территории РФ, **должна иметь в Банке России один корреспондентский счет**. Перевод банками денежных средств через этот счет осуществляется в системе **банковских электронных срочных платежей (БЭСП)** в режиме реального времени и через системы внутрирегиональных и межрегиональных электронных расчетов, а также с применением почтовой и телеграфной технологии.

Корреспондентский счет – счет, открываемый кредитной организацией (**банком**) в подразделении самого банка или в иной кредитной организации. Предназначен для отражения расчётов, производимых одной кредитной организацией по поручению, и за счёт другой, на основании заключённого между ними *корреспондентского договора*.

Безналичные расчеты осуществляются банком **на основе распоряжения** плательщика или получателя денежных средств в сумме распоряжения.

Процедура приема к исполнению распоряжения включает:

1. Удостоверение права распоряжения денежными средствами (удостоверение права использования электронного средства платежа).

Удостоверение права распоряжения денежными средствами осуществляется Банком России посредством проверки кода аутентификации (электронной подписи) участника обмена, являющегося отправителем электронного сообщения.

2. Контроль целостности распоряжения предполагает:

- проверку неизменности реквизитов распоряжения, если распоряжение поступило в электронном виде;
- проверку отсутствия внесенных изменений (исправлений), если распоряжение поступило на бумажном носителе;

3. Структурный контроль:

- при поступлении распоряжения в электронном виде проверяется максимальное количество символов в реквизитах;
- на бумажном носителе с использованием технологий цифрового или штрихового кодирования, проверяется расположение кодов в месте, свободном от реквизитов.

4. Контроль значений реквизитов распоряжений осуществляется посредством проверки допустимости и соответствия указанных реквизитов.

5. Контроль достаточности средств на банковском счете.

Достаточность определяется исходя из остатка денежных средств, находящихся на банковском счете плательщика на начало дня, с учетом списанных и зачисленных сумм на счет.

В случаях, предусмотренных законодательством или договором (при наличии задолженности по налогам и сборам в бюджет и внебюджетные фонды, при наличии задолженности перед другими контрагентами), достаточность денежных средств на банковском счете плательщика определяется с учетом:

1) сумм денежных средств, подлежащих списанию со счета (или зачислению на счет) плательщика на основании исполнительных документов или распоряжений других контрагентов таким образом, чтобы соблюдалась законная очередность платежей;

2) сумм кредита, предоставляемого банком плательщика в соответствии с договором при недостаточности средств на банковском счете плательщика (овердрафт).

Овердрафт (англ. overdraft – сверх планируемого, перерасход) – кредитование банком расчетного счета клиента для оплаты им расчетных документов при недостаточности или отсутствии на расчетном счете клиента–заемщика денежных средств. В этом случае банк списывает средства со счета клиента в полном объеме, то есть автоматически предоставляет клиенту кредит на сумму, превышающую остаток средств.

Овердрафт отличается от обычного кредита тем, что в погашение задолженности направляются все суммы, поступающие на счет клиента. Иногда предоставляется льготный период пользования овердрафтом, в течение которого проценты за использование кредита не начисляются. Это зависит от кредитной политики банка.

Виды овердрафта

– овердрафт стандартный (классический).

– овердрафт авансом – предоставляется (в основном, надёжным клиентам) с целью привлечения на расчетно-кассовое обслуживание.

– овердрафт под инкассацию – предоставляется клиентам, обороты по кредиту расчетного счета которого не менее чем на 75 % составляет инкассируемая денежная выручка (в том числе сданная на расчетный счет самим клиентом).

– овердрафт технический – предоставляется без учета финансового состояния клиента, под оформленные на счет заемщика гарантированные поступления на счет (продажа/покупка валюты на Бирже, до возврата срочного депозита и другие).

Некоторые банки устанавливают дополнительные процедуры приема к исполнению распоряжений:

– регистрацию распоряжений;

– контроль дублирования распоряжений;

– получение согласия кредитной организации плательщика на операцию с использованием электронного средства платежа.

При осуществлении перевода денежных средств через корреспондентский счет банка, открытый в Банке России, **структурный контроль, контроль дублирования распоряжений и контроль значений реквизитов электрон-**

ных распоряжений осуществляется Банком России в соответствии с **Альбомом унифицированных форматов электронных банковских сообщений**.

5.7. Государственный финансовый контроль в банковском секторе

ГФК, осуществляемый ЦБ РФ, в банковской сфере – понятие, тесно связанное с понятием «**регулирование банковской деятельности**». Хотя эти понятия не тождественны, банковское регулирование создает предпосылки и основу ГФК в банковском секторе.

Банковское регулирование – система мер, посредством которых государство через центральный банк обеспечивает стабильное и безопасное функционирование банков. На практике, банковское регулирование реализуется посредством разработки и утверждения уполномоченными банками (ЦБ РФ) конкретных правил и инструкций, определяющих структуру и способы осуществления банковского дела.

Регулирование проводится для поддержания надежной и эффективной работы всей банковской системы, а **контроль** проводится для обеспечения надежности и устойчивости отдельных банков. Он осуществляется при помощи непрерывного надзора за банковской деятельностью, а также лицензирования каждого банка в отдельности.

Таким образом, ГФК в банковской сфере, включает следующие основные направления:

1. Надзор за выполнением банками установленных требований и риск-ориентированный надзор.
2. Лицензирование банковской деятельности.
3. Документарный надзор и инспектирование (текущий надзор).
4. Кризисное управление и финансовое оздоровление банков.
5. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.
6. Формирование системы страхования вкладов.

Вопросы:

1. Современные деньги. Функции денег. Денежное обращение.
2. Денежная масса. Денежные агрегаты.
3. Денежный оборот. Наличный денежный оборот. Безналичный денежный оборот.
4. Сущность инфляции. Причины инфляции в современной России.
5. Инфляция спроса. Инфляция издержек. Типы инфляции в соответствии с ростом цен.
6. Антиинфляционная политика государства.
7. Современная денежная система. Элементы денежной системы. Золотой стандарт.
8. Виды денег. Кредитные деньги.
9. Денежная эмиссия. Механизмы регулирования денежного обращения.
10. Инструменты денежно-кредитного регулирования. Денежно-кредитная политика государства.

11. Центральный банк в современной России. Полномочия и функции Центрального банка РФ.
12. Инструменты денежно-кредитной политики Центрального Банка.
13. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения.
14. Государственный финансовый контроль в банковском секторе.
15. Контроль и надзор в сфере финансовых рынков, в том числе некредитных финансовых организаций (глава 10.1 ФЗ № 86–ФЗ).

Список использованной литературы

а) основная литература:

1. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е.Ю. Грачева, Л.Я. Хорина. – М. : Проспект, 2005. – 269 с.
2. Селезнев А.З., Катасонов В.Ю. Контроль финансовых потоков : учеб. пособие [для вузов]. рек. УМО по образованию в обл. финансов, учета и мировой экономики / А.З. Селезнев. – М. : ИНФРА–М, 2010. – 304 с.
3. Фролова Е.Е. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, как самостоятельное направление государственного финансового контроля в сфере денежного обращения : монография / Е.Е. Фролова. – Иркутск : Репроцентр А1, 2010. – 127 с.
4. Калашников П.П. Счетная палата как институт государственного финансового контроля / П.П. Калашников. – М. : Лаборатория книги, 2009. – 141 с. ; То же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=97519> (30.01.2017).
5. Ковалева, Э.Р. Государственный финансовый контроль : учеб. пособие / Э.Р. Ковалева ; Институт экономики, управления и права (г. Казань). – Казань : Познание, 2014. – 300 с. : табл., схем. – Библиогр. в кн. ; То же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=364172> (03.06.2016).
6. Рожкова Э.С. Государственный финансовый контроль : учеб. пособие / Э.С. Рожкова, Л.Н. Абрамовских ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Сибирский Федеральный университет. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2012. – 126 с. : табл., схем. – Библиогр. в кн. – ISBN 978–5–7638–2645–6 ; То же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=363954> (03.06.2016).
7. Барулин С.В., Самаруха В.И. Теория финансов и экономическое развитие регионов России / С.В. Барулин, В.И. Самаруха. – Иркутск : Изд–во БГУЭП, 2011. – 600 с.
8. Самарухв В.И., Самаруха И.В., Самаруха А.В. Деньги, кредит, банки (учебное пособие). Иркутск: Изд–во БГУЭП 2015. 242 с. – Электронная версия издания на сайте: <http://lib-catalog.isea.ru>. – Загл. с титул. экрана. – .

б) дополнительная литература:

1. Государственный финансовый контроль. допущено М-вом образования РФ. учеб. для вузов / С. В. Степашин [и др.]. – СПб. : Питер, 2004.–556 с.
2. Ефимова Н. П. Государственный финансовый контроль в реализации федеральных целевых социальных программ / Н. П. Ефимова. – М. : Медицина, 2000. – 175 с.
3. Курочкин, В.Н. Финансовый менеджмент в отрасли образования : учеб. пособие / В.Н. Курочкин. – М. ; Берлин : Директ–Медиа, 2015. – 473 с. : ил., схем., табл. – Библиогр. в кн. – ISBN 978–5–4475–0442–7 ; То же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=272961> (29.01.2017).

4. Современные проблемы государственных финансов и налогообложения : учебное пособие / Б.А. Доронин, Л.В. Агаркова, Ю.Е. Клишина и др. ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Ставропольский государственный аграрный университет, Кафедра «Финансы, кредит и страховое дело», Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – Ставрополь : Литера, 2015. – 254 с. : табл., схем. – Библиогр. в кн. ; То же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=438817> (29.01.2017)

5. Финансы и кредит : учебник / под ред. П.В. Шичкина. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000.

в) перечень ресурсов информационно–телекоммуникационной сети «Интернет», необходимых для освоения дисциплины (модуля):

– Сайт Байкальского государственного университета. – Режим доступа: <http://bgu.ru/>, доступ круглосуточный неограниченный из любой точки Интернет.

– КиберЛенинка. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru>. доступ круглосуточный, неограниченный для всех пользователей, бесплатное чтение и скачивание всех научных публикаций, в том числе пакет «Юридические науки», коллекция из 7 журналов по правоведению.

– Официальный сайт Института Госзакупок. – Режим доступа: <http://www.roszakupki.ru>. доступ неограниченный.

– Официальный сайт Федерального казначейства РФ. – Режим доступа: <http://roskazna.ru>. доступ неограниченный.

– Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики России – профессиональная база данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>. доступ неограниченный.

– Сайт Банка России. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru>. доступ неограниченный.

– Сайт Министерства финансов. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015_2017.pdf. доступ неограниченный.

– Сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/main/>. доступ неограниченный.

– Сайт Федеральной налоговой службы. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru>. доступ неограниченный.

– Сайт Федеральной таможенной службы РФ. – Режим доступа: <http://www.customs.ru>. доступ неограниченный.

– Университетская библиотека онлайн. – Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/>. доступ круглосуточный неограниченный из любой точки Интернет при условии регистрации в БГУ.

Учебное издание

Самаруха Виктор Иванович
Деревцова Ирина Валерьевна

**Государственный финансовый контроль
в Российской Федерации**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.
Подписано в пользование 23.01.2018.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
<http://bgu.ru>.