

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

**ИНСТИТУТ ПРАВА**

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему «**Финансовый контроль в бюджетной сфере как функция  
государственных и муниципальных органов**»

|                         |   |       |                                 |
|-------------------------|---|-------|---------------------------------|
| Студент(ка)             | Т.А.Новикова<br><small>(И.О. Фамилия)</small> | _____ | <small>(личная подпись)</small> |
| Научный<br>руководитель | Г.А.Ожегова<br><small>(И.О. Фамилия)</small>  | _____ | <small>(личная подпись)</small> |
| Консультанты            | _____   | _____ | <small>(личная подпись)</small> |
|                         | _____   | _____ | <small>(личная подпись)</small> |

Руководитель магистерской  
программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский \_\_\_\_\_  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия ) (личная подпись)  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ Г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина \_\_\_\_\_  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия ) (личная подпись)  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ Г.

Тольятти 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |     |
|---|-----|
| Введение.....   | 3   |
| Глава 1. Содержание государственного (муниципального) финансового контроля.....   | 9   |
| 1.1. Финансовый контроль как средство обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации.....  | 9   |
| 1.2. Основы государственного (муниципального) финансового контроля. Специфика осуществления внешнего и внутреннего государственного финансового контроля..... | 15  |
| Глава 2. Анализ эффективности финансового контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации.....  | 30  |
| 2.1. Оценка внутреннего государственного финансового контроля за исполнением бюджета на примере Самарской области.....  | 30  |
| 2.2. Реализация полномочий органа внешнего государственного финансового контроля на примере Самарской области.....  | 43  |
| 2.3. Внешний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений на примере муниципального образования.....                                    | 51  |
| Глава 3. Перспективы развития государственного и муниципального финансового контроля.....   | 68  |
| 3.1. Проблемы, возникающие при осуществлении внешнего финансового контроля и способы их решения.....  | 68  |
| 3.2. Совершенствование государственного (муниципального) финансового контроля.....  | 88  |
| Заключение.....   | 94  |
| Список использованных источников.....   | 102 |

## Введение

### **Актуальность темы магистерской диссертации.**

Осуществление финансового контроля является одним из ключевых понятий, обеспечивающих эффективность и качество управления финансами. Финансовый контроль в бюджетной сфере это - неотъемлемая и значимая составляющая финансовой деятельности на государственном и муниципальном уровне, и представляет собой своевременную и объективно необходимую деятельность. Вопросы исследования направлений повышения эффективности государственного финансового и муниципального контроля за исполнением расходов бюджетов всех уровней, анализа повышения результативности и совершенствования качества проводимого контроля за финансовой деятельностью всех экономических субъектов, являются особенно актуальными. Важность данного исследования исключительна в условиях рыночных преобразований в экономике и в условиях проявления негативных тенденций в экономической жизни нашей страны.

Составной частью государственной финансовой политики выступает бюджетная политика, реализация которой невозможна без качественного финансового контроля. В Российской Федерации бюджетная политика реализуется, ориентируясь на применение в бюджетном процессе принципов эффективного использования бюджетных средств и на обеспечение устойчивости расходования средств бюджетов. Финансовый контроль, при помощи особых методов, включающих сочетание специальных приемов и способов действий, осуществляется органами власти всех уровней, и также специально созданными учреждениями. На основании созданной полноценной системы государственного контроля, позволяющей повысить роль управления финансовыми ресурсами, можно судить об эффективности осуществления финансового контроля на всех уровнях.

В системе управления хозяйственными процессами, как на государственном, так и на муниципальном уровне, финансовому контролю

отведена ключевая, координирующая роль, которая заключается в обеспечении интересов и прав как государства и его учреждений, так и всех других экономических субъектов. Кроме этого, финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства и создания условий для финансовой стабильности.

Дополнительным аргументом в пользу тщательного и системного изучения предмета осуществления финансового контроля непосредственно на муниципальном уровне является факт наличия некоторых проблем и правовых коллизий, с которыми приходится сталкиваться должностным лицам при осуществлении внешнего финансового контроля. Во-первых, некоторые правовые акты не только не обеспечивают системности государственного и муниципального финансового контроля, а, напротив, устанавливают неэффективные дублирование и параллелизм в его осуществлении. Во-вторых, статистика и отчетность не должны играть первостепенные роли в установлении оценки качества и результативности деятельности контролирующих органов. В-третьих, отсутствие необходимого правового основания, недостаточность методических материалов не позволяет в достаточной мере реализовать основополагающий принцип независимости контрольных органов.

Таким образом, приведенные выше аргументы, важность государственного и муниципального финансового контроля как основы финансовой политики Российской Федерации и также наличие проблематики в правовой организации и деятельности внешнего финансового контроля на муниципальном уровне обуславливают актуальность выбранной темы диссертационной работы.

#### **Степень научной разработанности темы.**

История развития и формирования финансового контроля в государстве была исследована в трудах: А.Г.Андреева, М.П..Афанасьева, Н.А.Бегчина, О.В.Владимировой, Ю.М.Воронина, И.Б.Лагутина, Ю.С..Носковой, С.М.Шахрая, Т.В.Ярыгиной и других. В рамках

теоретических подходов проблемы государственного (муниципального) финансового контроля были рассмотрены в трудах таких авторов, как: В.А.Артамонова, И.А.Белобжецкого, В.В.Бурцева, А.А.Васильева, Э.А.Вознесенского, Ю.М.Воронина, Е.Ю.Грачевой, В.А.Двуреченских, И.А.Дьяченко, С.А.Котляревского, И.И.Кучерова. В части общих вопросов теории и путей развития государственного финансового контроля в условиях совершенствования бюджетного процесса исследование нашло отражение в работах отечественных специалистов и ученых: М.В.Васильева, О.Г.Геймур, Х.Н.Замбаев, В.Е.Кузнечиковой, С.П.Опеньшев С.В.Степашина, О.И.Усенко Ю.С.Черников и других.

Но, не смотря на степень значительности трудов вышеназванных авторов, внешний муниципальный финансовый контроль в разрезе научного и правового подхода не до конца изучен. В подтверждение данному выводу свидетельствует недостаточность нормативно-правовых материалов и мер совершенствования внешнего муниципального финансового контроля, основанных на практике.

#### **Цель и задачи диссертационного исследования.**

Цель магистерской диссертации заключается в комплексном и целостно-логическом анализе действующего законодательства в рамках осуществления финансового контроля в бюджетной сфере, выявлении практических проблем, связанных с ним, и с дальнейшей перспективой разработки предложений по решению задачи повышения эффективности государственного (муниципального) финансового контроля за исполнением бюджета.

В соответствии с целью исследования поставлены следующие задачи:

- 1) раскрытие предмета правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля и его роль в бюджетной сфере в Российской Федерации;

- 2) исследование основных направлений развития нормативно-правовой базы и методологического обеспечения в целях осуществления финансового контроля в бюджетной сфере;
- 3) конкретизация содержания финансового государственного (муниципального) контроля за исполнением бюджета и обоснование существенного различия понятий и функций внешнего и внутреннего финансового контроля;
- 4) анализ полномочий, возложенных на контрольные органы государственного (муниципального) финансового контроля, исследование их принципов деятельности и компетенции в бюджетной сфере;
- 5) исследование практики реализации внутреннего и внешнего финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации, в частности, на примере Самарской области, и на уровне муниципального образования (на примере городского округа Жигулевск);
- 6) исследование основных проблем, связанных с осуществлением внешнего финансового контроля в бюджетной сфере (на уровне муниципального образования) и путей их решения;
- 7) рекомендации по внесению дополнений в действующие нормативно-правовые акты в части бюджетных правоотношений;
- 8) рекомендации мер совершенствования и решения проблем, возникающих при реализации внешнего муниципального финансового контроля.

**Объектом исследования** является финансовый контроль в бюджетной сфере как функция государственных и муниципальных органов.

**Предметом исследования** явились методические, теоретические и практические аспекты деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере, действующие нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы осуществления финансового контроля за исполнением бюджета.

**Практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования.**

Практическую значимость имеют рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и методического обеспечения с целью усовершенствования правового регулирования системы государственного (муниципального) финансового контроля в бюджетной сфере. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы при разработке стандартов государственного (муниципального) финансового контроля, и могут быть полезны в учебном процессе в высших учебных заведениях при разработке учебных курсов по правовому статусу органов государственной власти и финансовому праву. Рекомендации по внесению соответствующих изменений в действующие нормативные правовые акты могут быть использованы органами финансового контроля на государственном и муниципальном уровне при осуществлении ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

**Методологической и теоретической основой магистерской диссертации** является всеобщий метод диалектического познания действительности, формально-логический метод, метод абстрагирования особенно в целях выработки систематизации признаков и особенностей соответствующих правовых явлений. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области развития и значимости финансового контроля, эффективности осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации. Исследование осуществлялось на основании нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (на примере Самарской области) и муниципальных правовых актов (на примере городского округа), которые регламентируют бюджетные отношения. Также в работе были использованы материалы научных конференций, публикации в периодических изданиях, материалы и документы, размещенные на официальных сайтах в сети Интернет. Исследование по выбранной теме проведено путем анализа, сравнения.

**Нормативную базу** исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации,

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Закон Самарской области от 30.09.2011 года № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» и иные нормативно-правовые акты.

**Научная новизна** работы определяется тем, что в ней проведено комплексное исследование системы государственного (муниципального) финансового контроля, проанализирована практика применения возложенных полномочий органами внешнего и внутреннего финансового контроля в рамках действующего законодательства, и также выдвинуты предложения по совершенствованию соответствующих норм действующего законодательства.

**Теоретическое значение** магистерской диссертации состоит в том, что основные положения и теоретические выводы, сделанные в рамках данной работы, позволяют выработать направления к установлению содержания государственного (муниципального) финансового контроля, сформировать основные подходы к пониманию особенностей реализации финансового контроля согласно основным направлениям современной бюджетной политики, и также могут быть использованы в преподавании курса специальных учебных дисциплин по этому направлению для студентов вузов.

**Структура магистерской диссертации** продиктованы поставленной целью исследования, определенными в соответствии с ней задачами. Структура работы включает в себя введение, три главы, поделенные на семь параграфов, заключение и список использованных источников.



## **Глава 1. Содержание государственного (муниципального) финансового контроля**

### **1.1. Финансовый контроль как средство обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации**

Финансовый контроль в Российской Федерации нацелен на обеспечение интересов и права страны и иных экономических субъектов и предназначен для осуществления финансовой политики государства, создания условий для регулирования и стабилизации в финансовой отрасли. Финансовый контроль на государственном и на муниципальном уровне должен способствовать предотвращению возникновения неэффективных расходов. Бюджет страны как экономическая категория и как основной финансовый план государства это - довольно чувствительная составляющая социально-экономической политики. Нерациональные расходы средств бюджета могут негативно отразиться на экономике страны в целом.

Доходная часть бюджета Российской Федерации на 2016 года утверждена в размере 13738,5 млрд. рублей, что на 465701,2 млн. рублей больше, чем в 2015 году. Планируется привлечение дополнительных денежных средств за счет внесения в действующее законодательство ряда изменений, в частности – увеличение фискальной нагрузки на предприятия, работающие в нефтегазовой сфере. Расходная часть бюджета утверждена в объеме 16098,6 млрд. рублей. Размер внутреннего государственного долга составил 8817,8 млрд. рублей, размер внешнего государственного долга - 55,1 млрд. рублей<sup>1</sup>. Исходя из утвержденного бюджета страны на 2016 год, объем расходов значительно превышает объем планируемых полученных доходов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 14.12.2015 № 359-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 51 (Ч. 1). Ст. 7230.

Целью государственного финансового контроля является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на максимально возможной ранней стадии, что позволило бы принять корректирующие меры, а в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем. Финансовый контроль является неотделимой составляющей всей финансовой деятельности публично-правовых субъектов.

Понимание государственного (муниципального) финансового контроля и его основ, понятие возможных видов государственного (муниципального) финансового контроля и методов его осуществления, раскрытие полномочий органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля отрегулировано в Бюджетном кодексе Российской Федерации (раздел IX)<sup>2</sup>. Меры, которые должны применяться контролирующими органами по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации, и главные приоритеты государственного финансового контроля регламентированы Указом Президента Российской Федерации от 25.07.1996 года №1095<sup>3</sup>.

Ключевое определение государственному финансовому контролю, как основе финансовой политики Российской Федерации, справедливо дано в статье Г.О.Геймур.<sup>4</sup> Финансовый контроль есть обязательное условие обеспечения стабильности и финансовых гарантий страны, это отрегулированная нормами права функционирование государственных, муниципальных, общественных и прочих хозяйствующих субъектов по

---

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3832.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>4</sup> Черников Ю.С., Геймур О.Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 502-504.

осуществлению проверок грамотности, точности и своевременности финансового планирования, а также контроль над обоснованностью и полнотой поступления доходов и контроль за целесообразностью их использования. Государственный (муниципальный) финансовый контроль в бюджетной сфере следует исследовать как составную часть финансового контроля.

Финансовый контроль в бюджетной сфере - это проверка соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства Российской Федерации и нормативных актов субъектов Российской Федерации, целесообразности, эффективности и рациональности использования финансовых и материальных ресурсов. Он позволяет вскрыть нарушения финансовой дисциплины. Финансовый контроль является функцией государственного управления финансовыми потоками, которая в определенной степени осуществляется всеми органами власти, и более того, носит общественный характер. Финансовый контроль нацелен на соблюдение действующего законодательства, на грамотное и эффективное использование бюджетных, собственных и заемных средств. Говоря о бюджетном законодательстве, в соответствии с финансовым правом государственный финансовый контроль и муниципальный финансовый контроль можно охарактеризовать как систему инструментов и методов по проверке законности и целесообразности действий по расходованию и распределению денежных средств государства и органов местного самоуправления.

За последние семь лет рекордное падение экономики страны отмечается на период 2015-2016 годы. Разработка Правительством Российской Федерации антикризисного плана начинается с 2015 года. В условиях рыночных преобразований в экономике негативные тенденции во внутренней экономической жизни нашей страны во многом обусловлены внешними факторами. Кроме этого отмечаются и внутренние негативные

моменты (выявление нецелевого использования бюджетных средств, кризис бюджетной, банковской и финансовой систем и прочее). И именно финансовый контроль актуально необходим экономической и финансовой системе. В период непростой экономической ситуации именно финансовый контроль играет важную роль в системе обеспечения эффективности использования бюджетных средств. Бюджетная сфера, традиционно, является самым уязвимым сектором управления. В декабрьском Послании Федеральному Собранию Президентом Российской Федерации В.В.Путиным<sup>5</sup> был поставлен ряд задач по совершенствованию управления государственными финансами и по усилению контроля в этой области. Ключевыми являются вопросы экономности и максимальной отдачи при осуществлении бюджетных расходов, правильный выбор приоритетов, учет текущей экономической ситуации, системное снижение издержек и неэффективных затрат. В Послании было указано на то, что для контрольных органов на первый план выходит отказ от принципа тотального и бесконечного контроля к контролю рисков и выявлению признаков нарушений. Кроме этого было дано поручение Правительственной комиссии по административной реформе совместно с деловыми объединениями до 1 июля 2016 года представить конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов.

Перед органами финансового контроля поставлены особо ключевые задачи. Они направлены на повышение эффективности бюджета Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов. Поиск новых бюджетных резервов в современных не самых благоприятных экономических условиях является основным направлением повышения эффективности и результативности использования бюджета.

В настоящее время в Российской Федерации создано и функционирует большое количество государственных органов и служб, на которые

---

<sup>5</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Парламентская газета. 2015. 4 декабря. № 44.

возложены функции по осуществлению финансового контроля. Их функции, полномочия, статус и сферы контрольной деятельности определяются на основаниях указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, соответствующих нормативно-правовых актов и соответствующих регламентов. Ведется активная и тщательная работа по усилению полномочий финансового контроля за неукоснительным исполнением действующего законодательства органами власти всех уровней, и прежде всего учреждениями государственного и муниципального сектора, и всеми физическими и юридическими лицами. Результативный и эффективный финансовый контроль даст возможность избежать ошибок и нарушений, которые усугубляют финансовую угрозу экономике и обществу. Активному привлечению иностранных партнеров и инвесторов будет способствовать профессионально поставленная система финансового контроля, и это будет являться ключевым фактором формирования доверия к федеральной и региональным властям.

Следует акцентировать, что финансовый контроль в бюджетной сфере является важнейшим рычагом финансового механизма и основным средством осуществления финансово-правовой политики. Назначение функции финансового контроля в бюджетной сфере состоит в содействии успешной реализации финансовой стратегии, целесообразном и эффективном распределении, и использовании финансовых ресурсов. Понимание финансовой безопасности страны в общем можно охарактеризовать как обеспечение формирования положительных финансовых потоков в тех объемах, которые позволят выполнить возложенные задачи и функции. Финансовый контроль направлен на осуществление всестороннего анализа экономической ситуации государства в разрезе экономической и финансовой безопасности. Аудит, который осуществляется органами государственного контроля, носит нейтральный характер, и не принимает непосредственное участие в принятии государственных и политических решений. Но результаты финансового контроля позволяют обеспечивать государственную

власть необходимой информацией, на основании которой планируются и корректируются будущие и текущие расходы бюджета. Эффективность кроме прочего рассматривается с точки зрения эффективности распоряжения государством финансовыми ресурсами, которые находятся в его управлении. В условиях негативных тенденций во внутренней экономической жизни нашей страны необходимо в полной мере усилить потенциал государственного (муниципального) финансового контроля.

Необходимо справедливо отметить основную роль государственного (муниципального) финансового контроля, определив его инструментом создания соответствующей современным экономическим тенденциям системы управления финансами. И поэтому особенное значение приобретает важность дальнейшего совершенствования финансового контроля в целях усиления его эффективности, таким образом, качество осуществляемого финансового контроля рассматривается через соотношение, на сколько актуальны достигнутые результаты проведенного контроля к запланированным целям при учете произведенных затрат.

В рамках повышения эффективности и результативности расходования государственных и муниципальных средств бюджетов актуальным направлением повышения роли и совершенствования финансового контроля становится переход к аудиту эффективности государственных и муниципальных расходов. Аудит эффективности представляет собой направление деятельности контрольных финансовых органов, предусматривающий анализ результативности и целевого использования средств бюджета, анализ направления расходов и их обоснованность. На сегодняшний день еще не разработана для применения единая методика проведения аудита эффективности государственных (муниципальных) расходов, и также не определены соответствующие критерии и не установлены показатели расчетов эффективности расходования бюджетных средств. В связи с этим, является актуальной задача по законодательному

закреплению ответственности за установленное неэффективное использование средств бюджетов и определению данных критерий.

Важной тенденцией дальнейшего совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля и повышения его эффективности является разработка и применение единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, в рамках которой устанавливаются единые методологические и правовые основы реализации государственного финансового контроля в Российской Федерации, и необходима разработка научно-методических основ оценки эффективности деятельности органов государственного финансового контроля и их сотрудников.

Уделяя особое внимание вопросам совершенствования механизмов осуществления финансового контроля в бюджетной сфере, следует отметить, что значимая роль принадлежит различным ассоциациям органов финансового контроля, объединенных профессиональной деятельностью и общей целью, благодаря функционированию которых решаются отдельные вопросы осуществления финансового контроля в Российской Федерации, в том числе основные задачи методологии финансового контроля.

## **1.2. Основы государственного (муниципального) финансового контроля.**

### **Специфика осуществления внешнего и внутреннего государственного финансового контроля**

Высокий уровень исполнения действующего законодательства и дисциплины в области формирования, распределения и расходования средств бюджета — один из важных критериев правового государства. Присутствие финансового контроля в области финансов есть главный индикатор здоровой экономики.

Осуществление государственного финансового контроля в бюджетной сфере в Российской Федерации осуществляется в рамках бюджетного

законодательства. Данная управленческая деятельность регламентируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами «О применении бюджетной классификации Российской Федерации»<sup>6</sup>, «О бухгалтерском учете»<sup>7</sup>, а также законом о бюджете на соответствующий финансовый год и другими нормативными актами. Бюджетный кодекс Российской Федерации играет основополагающую роль в регулировании правоотношений, которые возникают в ходе осуществления финансового контроля и исполнения расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Один из ключевых моментов государственного управления состоит в формировании и поддержании эффективной системы финансового контроля. Речь идет о необходимости совершенствования государственного финансового контроля во всех сферах управления. Говоря об эффективности использования средств бюджетов, имеется в виду, что при утверждении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса в пределах своих бюджетных полномочий должны достигнуть заданные результаты с использованием наименьшего объема средств или достигнуть лучшего результата, но с использованием определенного бюджетом объема средств. Под целевым характером бюджетных средств следует понимать, что выделенные лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования доводятся до определенных получателей средств бюджета с указанием направления их использования. Как следует из части 1 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

---

<sup>6</sup> Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 12.10.2016) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2013. 1 июля. №32.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред.23.05.2016) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. №50. Ст. 7344.



Основываясь на правовую точку зрения, понятие государственный финансовый контроль - это неотделимая составляющая государственного управления. Разделение его на внешний и внутренний контроли соответствует положениям Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>8</sup>, исходя из положений которой, контрольные функции должен реализовывать высший контрольный орган, который является внешним по отношению к объекту контроля, и внутренние контрольные службы, созданные внутри ведомства. Созданная в Российской Федерации общая система органов государственного (муниципального) финансового контроля соответствует международным и европейским принципам контроля. Статья 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации также разделяет государственный (муниципальный) финансовый контроль на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

В рамках дальнейшего исследования темы диссертации будет конструктивным осуществить комплексный анализ возложенных на контрольные органы полномочий и функций по осуществлению государственного финансового контроля за исполнением бюджета, учитывая его законодательное разделение на контроль внешний и внутренний.

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

Исходя из норм статьи 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к полномочиям органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля относится:

---

<sup>8</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт EUROSAI. <http://www.eurosai.org>. 2016.

- 1) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;
- 2) контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;
- 3) контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>9</sup> и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>10</sup> (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ).

С момента вступления в действие Федерального закона № 6-ФЗ произошли качественные изменения во всей деятельности по формированию в стране актуальной системы внешнего финансового контроля. Одной из главных задач органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля становится организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходов и расходов, учитывая их целевое назначение. Ключевой прерогативой Счетной палаты Российской Федерации - органа внешнего государственного контроля - является экспертиза в области финансов проектов федеральных законов, оценка выявленных отклонений от утвержденных законом показателей федерального бюджета. Также в ведении счетного контрольного органа находятся вопросы координации, научного и информационного обеспечения, научная разработка методологии и необходимых методик по осуществлению контрольных мероприятий, подготовка высокопрофессиональных кадров с учетом

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст.1649.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 903.

современной международной практики, повышение уровня процессе проведения контрольных мероприятий. Содержание и область внешнего государственного финансового контроля в сопоставлении с внутренним финансовым контролем гораздо шире. Под внешний контроль подпадают финансовые и хозяйственные операции, которые совершают объектами контроля в части соблюдения ими утвержденного порядка формирования, управления и распоряжения имуществом, включая средства бюджета.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации подотчетны представительным (законодательным) органам власти и к их полномочиям относится проведение внешнего аудита региональных бюджетов и, соответственно, осуществление контроля за исполнением расходов. Объектами их внешнего аудита являются участники бюджетного процесса на уровне субъектов и органы местного самоуправления, которые являются получатели межбюджетных трансфертов, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица, в рамках соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета субъектов Российской Федерации, соглашений об использовании регионального имущества и о предоставлении бюджетных гарантий. К объектам внешнего государственного аудита (контроля) также являются прочие организаций, в отношении которых осуществляется контроль. Контрольно-счетные органы (органы внешнего контроля) реализуют свои полномочия в рамках осуществления ими специальных организационно-правовых форм деятельности:

- 1) экспертная деятельность,
- 2) аналитическая и методическая деятельность,
- 3) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности,
- 4) аудит закупок товаров, работ и услуг,
- 5) взаимодействие с контрольными органами муниципальных образований субъекта.

В ходе экспертной деятельности осуществляется экспертиза расходов, направленных на государственные программы, проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации, проводится аудит проектов региональных законов в части налогового законодательства, аудит эффективности формирования, управления и распоряжения региональным имуществом и осуществляется экспертиза влияния внутренних и внешних факторов на уровень фактического достижения поставленных целей социально-экономического развития субъекта.

Реализуя аналитическую и методическую деятельность, орган внешнего государственного финансового контроля анализирует итоги проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, дает оценку качества и эффективности осуществляемого объектом внутреннего аудита, оказывая действие в его организации, предоставление методической и методологической помощи. А также орган внешнего финансового контроля, на основании приоритетов социально-экономического развития, участвует в оценке и анализе составления и использования целевых показателей и в разработке документов стратегического планирования.

Внешняя проверка годовой бюджетной отчетности осуществляется путем проведения аудита эффективности исполнения доходов и расходов бюджета региона, аудита годовой отчетности главных администраторов средств бюджета.

Одним из основных этапов в решении вопросов целевого расходования бюджетных средств и принятия антикризисных мер является финансовый контроль при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд. В Федеральном законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрен ряд новелл, касающихся регулирования отношений по обеспечению государственных и муниципальных нужд. Наиболее значимыми из нововведений является тот факт, что в законе предусмотрен аудит в сфере закупок. На основании частей 1 и 2 статьи 98

данного закона аудит в сфере закупок в сфере закупок проводится для анализа и оценки их результатов, достижения целей закупок. Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований. К полномочиям контрольных органов в сфере закупок определено осуществление ими проверок результатов закупок и достижения целей закупок, а также определение причин отклонений, выявленных в ходе проверки, и установление недостатков и нарушений законодательства. Также к полномочиям органов внешнего финансового контроля относится подготовка инициатив, направленных на устранение нарушений и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

Взаимодействие с контрольно-счетными органами муниципальных образованиями позволяет выработать единые подходы к реализации их полномочий и повышения эффективности внешнего государственного и муниципального финансового контроля. В целях предоставления и защиты общих профессиональных интересов муниципальных контрольно-счетных органов, достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей, в 2002 году был создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (далее – Союз МКСО). Деятельность данного органа направлена на укрепление взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов по повышению эффективности внешнего муниципального финансового контроля. Деятельность Союза основывается на принципах добровольности, законности, ответственности, гласности, партнерства, равноправия и соблюдения этических основ финансового контроля.

На 1 января 2016 года в Союзе МКСО состоит 312 членов, в том числе 264 муниципальных контрольно-счетных органов, 48 представительных органов власти муниципальных образований<sup>11</sup>. На 03.12.2016 года в Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов включено 326 членов<sup>12</sup>. Самарскую область в Союзе МКСО представляют: контрольно-счетная палата городского округа Новокуйбышевск, контрольно-счетная палата городского округа Самара и контрольно-счетная палата городского округа Сызрань.

Одним из приоритетных направлений в деятельности контрольно-счетных органов, как и прежде, остается дальнейшее совершенствование взаимодействия с органами местного самоуправления. Проведение совместных мероприятий – та форма взаимодействия, которая не предусмотрена законодательно, но дает настолько положительный эффект, что стала традиционной. За 2015 год муниципальными контрольно-счетными органами проведено 6648 контрольных и 23462 экспертно-аналитических мероприятий. Приоритетным направлением деятельности членов Союза МКСО в отчетном году была профилактика нарушений. Реализованные мероприятия по профилактике нарушений были результативными и способствовали снижению общей суммы выявленных нарушений. При увеличении количества объектов проверок в отчетном периоде на 7% (2014 год – 9382, 2015 год – 10052) сумма выявленных нарушений уменьшилась по сравнению с прошлым годом (160,3 млрд. рублей) на 21% и составила 126,6 млрд. рублей. В результате принятых контрольно-счетными органами муниципальных образований мер в бюджет возмещено 3,7 млрд. рублей, устранено нарушений на сумму 45,8 млрд. рублей (рост к 2014 году 16,8%). Объем проверенных средств за 2015 год составил 835,0 млрд. руб., в том

---

<sup>11</sup> Отчет о деятельности Союза муниципальных контрольно-счетных органов за 2015 год. Общее собрание Союза МКСО. Протокол от 23.06.2016 года № 15. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палата Российской Федерации и контрольно-счетных органов. <https://portalkso.ru>. 2016.

<sup>12</sup> Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палата Российской Федерации и контрольно-счетных органов. <https://portalkso.ru>. 2016.

числе бюджетных – 683,6 млрд. рублей. За отчетный год этот показатель снизился на 21 %. Анализ результатов проводимых контрольных мероприятий показал устойчивую тенденцию к повышению эффективности использования средств местных бюджетов. Контрольно-счетные органы при проведении контрольных мероприятий нацелены не только на выявление нарушений, но и на практическую помощь объектам проверки. Общая сумма выявленных нарушений по результатам проведенных мероприятий составила 126,6 млрд. рублей и уменьшилась по сравнению с прошлым годом на 33,7 млрд. рублей. Однако, доля выявленных нарушений законодательства в общем объеме проверенных средств в отчетном периоде осталась на уровне прошлого года и составила 15,2 %. На долю нецелевого использования бюджетных средств по-прежнему приходится менее 1 %, неэффективного – 5,5 %. Выявлено нарушений установленного порядка управления и распоряжения имуществом на сумму – 66,0 млрд. рублей, которые по сравнению с прошлым годом (31,6 млрд. рублей) возросли более чем в 2 раза.

Информация о результатах проведенных проверок регулярно представлялась в представительные и исполнительно-распорядительные органы. Осуществлялся контроль за исполнением направленных по результатам контрольных мероприятий представлений для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства. По итогам проверок правоохранительными органами возбуждено 101 уголовное дело. На протяжении последних шести лет ежегодно наблюдается положительная динамика роста количества экспертно-аналитических мероприятий.

Всего за 2015 год проведено 23462 экспертно-аналитических мероприятия (в 2014 году - 22929). Более 76 % предложений, внесенных муниципальными финансовыми контролерами в экспертных заключениях. По итогам 2015 года основным направлением деятельности контрольно-счетных органов в условиях реализации программно-целевого принципа

исполнения бюджета муниципальных образований – явилось укрепление экспертно-аналитического направления. Выполнение задач, поставленных на 2015 год, было неразрывно связано с повышением эффективности деятельности контрольно-счетных органов. В связи с этим Союзом МКСО в течение года принимались меры, направленные на повышение качества реализации полномочий в сфере внешнего финансового контроля. Основным инструментом стала активизация работы по переходу от финансового аудита к аудиту эффективности. В новых экономических условиях возросли роль и значение муниципального финансового контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Органами муниципального финансового контроля сформулирована четкая позиция по оптимизации бюджетных процессов. В практику деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля внедрен мониторинг принятых решений по стабилизации экономической ситуации в муниципальных образованиях.

Коррупция как одно из наиболее опасных общественных явлений, серьезно препятствует экономическому развитию и деформирует систему социальных отношений. В рамках предупреждения коррупции в 2015 году деятельность муниципальных КСО в противодействии коррупции была направлена на последовательное и методичное достижение максимальной открытости, прозрачности и достоверности всех операций, в которых задействованы бюджетные средства либо муниципальная собственность. Основные функции органов внешнего финансового контроля, в соответствии с действующим законодательством, направлены на предотвращение и устранение: неправомерного и неэффективного использования бюджетных средств и муниципального имущества, необоснованного предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, муниципальных гарантий, на повышения уровня законности и эффективности формирования доходов бюджета. Противодействие коррупции контрольно-счетными органами осуществляется в выявлении при проведении контрольных мероприятий коррупционных рисков в деятельности объекта контроля и коррупционных



признаков в нормативных правовых актах, а также инициирование их устранения; выявлении коррупционных рисков.

Финансовый контроль является одним из рычагов антикризисных мер в решении вопросов целевого расходования бюджетных средств. Одним из направлений финансового контроля является предварительный контроль за планированием бюджетных расходов. По сути, это анализ финансово-экономического обоснования мероприятий на предмет их эффективности, проводимый еще до принятия решения о расходовании средств. Он осуществляется для предупреждения и пресечения нарушений бюджетного законодательства в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и направлен на недопущение неэффективности расходов и нарушений действующего законодательства. Это этап работы контрольных органов, благодаря которому появляется возможность еще до начала использования бюджетных средств оптимизировать расходы и не допускать их неправомерного использования. Предварительный контроль позволяет также прорабатывать различные варианты оптимизации и (или) источники финансирования в целях уменьшения нагрузки на региональный бюджет. Предварительный контроль позволяет увеличивать количество и качество планируемых к закупке товаров (работ, услуг) без роста объема финансирования.

Предварительный финансовый контроль следует рассматривать как правовую и экономическую категорию. Современная политическая и экономическая ситуация, которая складывается в нашей стране, определяет новые направления и акценты в осуществлении контрольными органами предварительного финансового контроля. Качество и результативность осуществления предварительного финансового контроля непосредственно зависит от правового регулирования данного вида контроля. Анализ действующего законодательства показывает, что на текущий момент действующие нормативно-правовые акты включают только общие концептуальные положения о проведении предварительного финансового

контроля. Правовые нормы о предварительном контроле регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>13</sup> (внесение изменений от 2013 года), Федеральным законом о Счетной палате Российской Федерации. Кроме этого в федеральном законе от 07.05.2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>14</sup> также затронуты некоторые положения осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений в части: обсуждения проекта основных направлений бюджетной политики и налоговой политики Российской Федерации, проекта бюджетного прогноза на долгосрочный период; рассмотрения проектов государственных программ Российской Федерации; рассмотрения и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (статья 11 Федерального закона «О парламентском контроле»). Счетная палата Российской Федерации, как орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетна Федеральному Собранию Российской Федерации, и принимает участие в реализации парламентского контроля в рамках действующего законодательства. Необходимо отметить, что трудность правового регулирования предварительного финансового контроля заключается в том, что, не смотря на вышеупомянутые нормативные правовые акты, вопросы предварительного контроля не отрегулированы в полной мере.

Внутренний государственный финансовый контроль имеет значительное отличие в субъектах, объектах и результатах деятельности. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. 09.03.2016) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

осуществляется Федеральным казначейством, органами государственного (муниципального) финансового контроля, которые, соответственно, являются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций. К объектам внутреннего государственного финансового контроля относятся исключительно государственные финансы и имущество, их использование и распоряжение. Органы внутреннего финансового контроля осуществляют внутренний контроль по соответствующему плану контрольных мероприятий, который утверждается на соответствующий финансовый год.

Анализируя понятие внутреннего контроля, необходимо выделить, что существуют различные формулировки экономического термина внутренний контроль. Например, Г.В.Мокрецова<sup>15</sup> дала, на первый взгляд, довольно точное определение данной категории, отметив, что внутренний контроль является системой непрерывного наблюдения, что внутренний контроль над работой учреждения осуществляется для того, чтобы оценить и обосновать эффективность принятых решений и выявить отклонения. Внутренний финансовый контроль осуществляется для того, чтобы во время уведомить руководство для принятия им своевременного решения по устранению и снижению рисков в его деятельности. Внутренний государственный контроль позволяет проанализировать степень эффективности принятых руководством административных решений, дать соответствующие рекомендации и оценку руководству проверяемого объекта. Следует отметить, что одной из ключевых задач осуществления внутреннего финансового контроля в бюджетных учреждениях, является достижение максимальной результативности использования средств бюджета. Для качественной оценки проводимого внутреннего контроля необходимо иметь четкую оценку пользы, приносимой контролем, то есть результатов, и одновременно необходимо грамотно оценивать ущерб, возникающий в

---

<sup>15</sup> Мокрецова Г.В. Организация внутреннего контроля – важнейший элемент учетной политики образовательного учреждения // Советник в сфере образования. 2008. № 1

случае, если контроль не проведен, т.е. внутренний контроль выступает как инструмент обратной связи.

Часть 3 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации гласит, что внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью органов государственного финансового контроля, являющихся соответственно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Целесообразно исследовать эффективность внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений на примере реализации своих полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)<sup>16</sup> является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. В полномочия службы входит осуществление в установленном порядке анализа проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также направление главным администраторам бюджетных средств рекомендаций по организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Как следует из отчета по итогам основных направлениях деятельности федеральной службы финансово-бюджетного надзора<sup>17</sup> (служба Росфиннадзор) в 2015 году контрольная деятельность в финансово-бюджетной сфере осуществлялась на основании утвержденного плана контрольных мероприятия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в финансово-бюджетной сфере и в рамках внеплановых контрольных

---

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 (ред. 25.12.2015) «О федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 591.

<sup>17</sup> Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора [Электронный ресурс] // <https://rosfinnadzor.ru>. 2016.

мероприятий. Контрольная деятельность осуществлялась 79 территориальными управлениями службы. В целом за период 2015 года службой было проведено 10 249 контрольных мероприятий в рамках ревизий и выездных проверок. Формат проведения проверок в виде камеральных проверок и обследований был внесен в бюджетное законодательство Российской Федерации в 2013 году. Применяя данные формы контрольных мероприятий, в 2015 году службой внутреннего контроля было проведено 385 камеральных проверок и 334 обследования. В 2015 году по причине концентрации усилий на масштабных проверках, которые были проведены на наиболее важных объектах, отмечается небольшое снижение общего количества проведенных проверок по сравнению с 2014 годом.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 02.02.2016 года № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»<sup>18</sup> государственная служба внутреннего финансового контроля Росфиннадзор была упразднена, а его функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере были переданы в Федеральное казначейство.

Также не следует забывать о последующем контроле (ревизии, проверки) уже по факту использования бюджетных средств. Именно это направление позволяет выявлять проблемные вопросы эффективного использования бюджетных средств. На основании данной функции готовятся системные требования по принятию мер к недопущению нарушений в дальнейшем.

---

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

## **ГЛАВА 2 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Оценка внутреннего государственного финансового контроля за исполнением бюджета на примере Самарской области**

Логически обоснованным и целесообразным в рамках работы провести комплексный анализ практической деятельности по осуществлению государственного финансового контроля за исполнением бюджета субъектов Российской Федерации на примере работы соответствующего финансового органа в Самарской области. Под региональным государственным финансовым контролем необходимо понимать систему органов внешнего и внутреннего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Органы внутреннего финансового контроля имеют свои отличия в организации деятельности и в правовом регулировании. Во многих субъектах Российской Федерации данные органы действуют в составе регионального финансового органа (комитета или Министерства финансов), однако встречаются примеры, когда контрольный орган исполнительной власти существует на правах отдельного комитета.

В последние пять лет был принят целый ряд нормативных правовых актов, создавших, по сути, новую законодательную базу системы финансового контроля. На прошедшей в июне 2016 года Международной научно-практической конференции в городе Санкт-Петербург<sup>19</sup> заместитель министра финансов Российской Федерации А.М.Лавров рассказал о новациях бюджетного законодательства и планируемых изменениях, отметив, что «сегодня финансовый контроль рассматривается уже не как один из

---

<sup>19</sup> Международная научно-практическая конференция. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Санкт-Петербурга. <http://gov.spb.ru>. 2016

элементов бюджетного процесса, а как комплексная деятельность, осуществляемая на всех стадиях. Этап контрольной деятельности начинается даже не с планирования бюджета как такового, а с оценки подходов к этому планированию, как например, с аудита эффективности государственных и муниципальных программ, рассмотрения долгосрочных бюджетных прогнозов».

Настоящий Закон определяет Взаимоотношения между Самарской областью и муниципальными образованиями в Самарской области по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса определяет Закон Самарской области от 28.12.2005 года № 235-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области»<sup>20</sup>. Положения данного нормативного акта регулируют деятельность органов государственной власти Самарской области и иных участников бюджетного процесса по рассмотрению проекта областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, утверждению и исполнению областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также по контролю за их исполнением в соответствии с действующим федеральным законодательством.

19.06.2012 года Постановлением Правительства Самарской области №283 «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области»<sup>21</sup> была создана служба государственного финансового контроля (далее – Госфинконтроль, Госфинконтроль Самарской области. Служба ликвидирована 23.10.2016 года на основании Постановления Правительства

---

<sup>20</sup> Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (ред. 12.12.2016) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 29 декабря. № 247 (25551).

<sup>21</sup> Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 № 283 (ред. от 26.05.2016) «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214 (28142).

Самарской области от 24.10.2016 года № 606 «О некоторых вопросах государственного контроля в Самарской области»<sup>22</sup>).

Согласно возложенных полномочий данная структура должна осуществлять деятельность в пределах внутреннего государственного финансового контроля: проводить проверки в пределах службы контроля в сфере закупок своей компетенции; выявлять и пресекать совершение нарушений в финансово-бюджетной сфере в пределах компетенции службы; применять меры ответственности в случаях и порядке, предусмотренных действующим законодательством, в пределах компетенции службы; соблюдать принцип бюджетирования, ориентированного на результат, в системе органов исполнительной власти Самарской области в пределах компетенции службы при осуществлении ею своих полномочий. В своей деятельности Госфинконтроль Самарской области руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Уставом Самарской области, законами Самарской области, правовыми актами Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области, иными правовыми актами.

На основании отчета<sup>23</sup> Госфинконтроля Самарской области о работе, за 2012–2014 годы специалистами было проведено 5256 контрольных мероприятий, в том числе на этапе предварительного контроля (экспертиза, обследование правовых актов) – 4512. Общий объем проверенных бюджетных средств за 2012–2014 годы и истекший период 2015 года составил 336,6 млрд.рублей, в том числе в рамках предварительного контроля 189,3 млрд.рублей, при проведении проверок (ревизий) – 87,4

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства Самарской области от 24.10.2016 № 606 «О некоторых вопросах государственного контроля в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016. 25 октября. № 283 (29829).

<sup>23</sup> Отчет о работе Государственного финансового контроля Самарской области за период 2012-2014 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт службы государственного финансового контроля Самарской области. <http://gfk.samregion.ru/>. 2016



млрд.рублей, при осуществлении контроля в сфере закупок – 59,9 млрд.рублей.

Общий объем выявленных за данный период финансовых нарушений, подтвержденных бюджетных рисков и нарушений в сфере закупок составил 22,6 млрд.рублей (в том числе в 2014 году – 10,9 млрд.рублей), из них: завышение стоимости товаров, работ и услуг – 4,4 млрд.рублей, в том числе:

- 1) в рамках предварительного контроля (экспертиза, обследование планируемых расходов областного бюджета, поступивших на рассмотрение в 2012 – 2014 годах и за истекший период 2015 года) – 4,1 млрд.рублей;
- 2) при проведении проверок (ревизий) – 235,3 млн.рублей;
- 3) при осуществлении контроля в сфере закупок – 78,7 млн.рублей;
- 4) установленные (подтвержденные) бюджетные риски (за период 2013 – 2014 годов) – 5,4 млрд.рублей;
- 5) финансовые нарушения, выявленные в рамках последующего контроля – 8,9 млрд.рублей, при осуществлении контроля в сфере закупок – 127,9 млн.рублей;
- б) нарушения законодательства в сфере закупок – 3,8 млрд. рублей.

По итогам проведенной Госфинконтролем Самарской области работы общий объем бюджетных средств, обращенных в 2012 – 2014 годах и за истекший период 2015 года в пользу бюджета Самарской области, составил более 9,8 млрд.рублей (в том числе в 2014 году - более 6 млрд. рублей), из них:

- 1) изысканы дополнительные финансовые резервы (отработаны бюджетные риски вследствие реализации рекомендаций и требований Госфинконтроля Самарской области, в том числе перераспределены бюджетные средства на иные приоритетные направления (мероприятия) на сумму 7,2 млрд. рублей, из которых 1,9 млрд. рублей изысканы в 2014 году по результатам проведения фронтальных проверок;

- 2) пресечено завышенное планирование бюджетных средств (в том числе путем снижения цены контрактов по результатам их согласования) на сумму 1,7 млрд.рублей;
- 3) обеспечено выполнение строительных работ в полном объеме на сумму 137,9 млн.рублей (в том числе обеспечено выполнение работ в рамках реконструкции учебного корпуса в административном здании для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, на общую сумму 20,2 млн.рублей);
- 4) объем возврата неправомерно использованных средств в бюджет составил 75,3 млн.рублей (в том числе по результатам контрольного мероприятия, проведенного в 2013 году, ГАУСО «Региональный телекоммуникационный центр» вернуло в областной бюджет неиспользованный остаток субсидии за 2011 год в размере 7,2 млн.рублей);
- 5) объем возмещения неправомерных расходов – 155,4 млн.рублей;
- 6) обеспечено использование приобретенного за счет средств областного бюджета имущества по назначению – 131,6 млн. рублей (в том числе по факту того, что ГБУЗСО «Самарская областная психиатрическая больница» не использовался рентгеновский аппарат стоимостью 6 млн.рублей);
- 7) иные меры (в том числе перерасчет нормативных затрат, уменьшение субсидии на государственное задание, исключение невыполненных работ из актов выполненных работ, пресечение заключения контрактов в отсутствие лимитов) приняты на сумму 394,2 млн. рублей.

По результатам контрольных мероприятий Госфинконтроля Самарской области в 2012 – 2014 годах и за истекший период 2015 года: объектам контроля направлено 53 представления, в том числе в 2014 году 46 представлений; выдано 16 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок; в финансовый орган направлено 2 уведомления о применении бюджетных мер принуждения на общую сумму 911,6 тыс.рублей; привлечено

к административной ответственности 454 должностных лиц, в том числе в 2014 году – 142 должностных лица. За вышеупомянутый период Госфинконтролем возбуждено и рассмотрено 1077 дел об административных правонарушениях. Объем штрафов, поступивших в консолидированный бюджет составил 8,2 млн.рублей, в том числе в 2014 году – 2,3 млн.рублей. По ряду выявленных Госфинконтролем фактов компетентными правоохранительными органами назначено проведение более 50 проверок на предмет наличия признаков уголовно наказуемых деяний.

Резюмируя вышеизложенные, объем бюджетных средств, обращенных Госфинконтролем Самарской области в пользу бюджета Самарской области по итогам 2014 года, практически в 115 раз превышает расходы на содержание самого органа. Основная проблематика, выявляемая Госфинконтролем Самарской области, проявляется на этапе планирования бюджетных расходов. Активно реализуемая Госфинконтролем инновационная функция по предварительному контролю, являющаяся основой риск-ориентированного планирования, включает в себя: оценку бюджетных расходов как вновь принимаемых, так и действующих (путем проведения обследования проектов правовых актов и соответствующего обоснования) на предмет их обоснованности и эффективности; выявление рисков и подготовку предложений по их нивелированию или предупреждению; выявление и предупреждение возможных бюджетных и финансовых нарушений; обеспечение дальнейшего контроля за устранением рисков и недопущению бюджетных нарушений, выявленных Госфинконтролем Самарской области по итогам проведенного анализа.

Результаты проведенной Госфинконтролем Самарской области работы на стадии предварительного контроля тщательно анализируются и доводятся до сведения не только руководства региона и заинтересованных государственных органов власти, но, прежде всего, передаются для последующей работы в контрольно-ревизионный блок Госфинконтроля Самарской области, для проведения точечных контрольных мероприятий в

отношении бюджетных расходов, при планировании которых были выявлены риски использования бюджетных средств и которые не были минимизированы и (или) устранены исполнителями. Так, около 75 процентов контрольных мероприятий последующего финансового контроля, включенных в План работы Госфинконтроля Самарской области по проведению контрольных мероприятий на 2015 год, запланированы по итогам работы предварительного контроля, осуществленного Госфинконтролем Самарской области в 2014 году. На стадии предварительного контроля, в отношении необоснованных расходных обязательств выставляется требование на предоставление дополнительных обосновывающих документов. Расходные обязательства, в отношении которых были установлены определенные бюджетные риски, берутся на контроль Госфинконтролем Самарской области до момента их отработки. И только тем расходным обязательствам, в отношении которых была подтверждена эффективность их реализации и обоснованность бюджетных расходов (в том числе и по итогам устранения выявленных Госфинконтролем Самарской области нарушений и замечаний, выполнения рекомендаций) дается положительное заключение.

Госфинконтролем Самарской области ведется интенсивная работа с главными распорядителями бюджетных средств по отработке и устранению выявленных рисков и нарушений, что дает положительные примеры такой отработки. Например, Министерством строительства Самарской области под жесткий контроль взята работа подведомственного государственного казенного учреждения Самарской области «Управление капитального строительства» в части отработки рекомендаций и устранения возможных бюджетных рисков, выявленных Госфинконтролем Самарской области.

Исходя из практики реализации функции предварительного контроля, Госфинконтролем Самарской области были выработаны основные подходы к оценке и анализу финансово-экономического обоснования. В частности, если предусматривается финансирование объектов капитального строительства

(стройка, реконструкция), то финансово-экономическое обоснование должно содержать исходно-разрешительную документацию (правоустанавливающие документы на землю, разрешение на строительство и пр.), положительное заключение на проектную документацию (в случаях, определенных законодательством), сметную документацию, прошедшую проверку на предмет достоверности и т.д. Следует отметить, что одной из основных типичных ошибок при формировании стоимости мероприятий (объектов), финансируемых за счет средств областного бюджета, является планирование бюджетных расходов без учета фактически понесенных или уже планируемых затрат. Кроме того, на формирование завышенных объемов финансирования по объектам капитального строительства зачастую влияет неверное применение единичных расценок и норм ценообразования в строительстве, а также включение необоснованных расходов. Так, например, при рассмотрении мероприятий, предусматривающих проектирование 5 новых корпусов пансионатов с общей стоимостью 70,2 млн. рублей, Госфинконтролем Самарской области установлены завышения на сумму 30,3 млн. рублей, в том числе в результате двойного учета стоимости ряда разделов проектирования (отопление, вентиляция, водоснабжение, водоотведение и др.). По итогам отработки ГКУСО «Управление капитального строительства» выявленных нарушений объем финансирования вышеуказанных мероприятий был уменьшен на общую сумму 15,3 млн. рублей, на оставшуюся сумму с учетом рекомендаций Госфинконтроля Самарской области были доработаны технические задания. Еще одним типичным нарушением при формировании объемов финансирования по объектам капитального строительства является дополнение (увеличение) расчета по укрупненным показателям индексами, обоснованность применения которых отсутствует.

В целях оптимизации расходов на объекты капитального строительства Госфинконтролем Самарской области было предложено уйти от страхования за счет бюджета строительных работ, на которое тратились значительные

средства, несмотря на отсутствие страховых случаев. Так, например, в сводных сметных расчетах на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) значения только по девяти крупным дорогам (общей стоимостью 33 млрд. рублей) страхование составило более 250 млн.рублей. Указанное страхование так и остается учтенным в расходах областного бюджета (до 2025 года) и по существу может являться источником оптимизации бюджетных расходов. Согласно представленной Министерством транспорта и автомобильных дорог Самарской области информации затраты на страхование строительных рисков не включаются при обосновании начальной максимальной цены объектов при размещении заказов на выполнение работ. Госфинконтроль Самарской области поставил представленную информацию и выявленную проблематику на контроль.

В случае если проект предусматривает выделение средств областного бюджета на осуществление мероприятий по проведению капитального ремонта, специалистами Госфинконтроля оценивается наличие предписаний контролирующих органов, иных обосновывающих документов о необходимости проведения соответствующих мероприятий, дефектных ведомостей, локальных сметных, сводных сметных расчетов, прошедших проверку на достоверность.

Кроме того, Госфинконтролем Самарской области в целях эффективного и результативного планирования и использования бюджетных средств ведется активная работа по совершенствованию Порядков предоставления субсидий. Сотрудниками неоднократно отмечалось, что приобретение оборудования в отрыве от строительного-монтажных работ имеет ряд рисков неэффективного использования бюджетных средств, связанных, прежде всего, с утратой просубсидированного оборудования. В связи с чем все соответствующие Порядки предоставления субсидий были дополнены обязательным условием о сдаче смонтированного оборудования в эксплуатацию.

В результате на стадии предварительного контроля удается не только выявлять риски, но оперативно принимать следующие меры:

- 1) предотвращать нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств, в том числе посредством уточнения и (или) изменения порядка использования бюджетных средств;
- 2) не допускать завышения стоимости планируемых мероприятий;
- 3) повышать обоснованность включаемых в бюджет расходов;
- 4) улучшать качество и (или) количество планируемых к закупке товаров (работ, услуг) без увеличения объема финансирования;
- 5) прорабатывать альтернативные пути реализации планируемого мероприятия или источники его финансирования в целях снижения нагрузки на областной бюджет и т.д.

Согласно отчету о деятельности Государственного финансового контроля Самарской области за 2015 год, специалистами было проведено 1102 контрольных мероприятий, в том числе на этапе предварительного контроля (обследование правовых актов, предусматривающих финансирование за счет бюджетных средств) – 861. Общий объем проверенных бюджетных средств за 2015 год составил 96,2 млрд.рублей, в том числе в рамках предварительного контроля – 40,2 млрд.рублей, при проведении проверок (ревизий) – 32,7 млрд. рублей, при осуществлении контроля в сфере закупок – 23,3 млрд. рублей.

Общий объем выявленных за 2015 год финансовых нарушений и подтвержденных бюджетных рисков составил 7,3 млрд. рублей, из них:

- 1) завышение стоимости товаров, работ и услуг – 3,2 млрд. рублей, в том числе: в рамках предварительного контроля (обследование планируемых расходов областного бюджета, поступивших на рассмотрение в 2015 году) – 3,19 млрд. рублей; в рамках последующего контроля – 6,7 млн. рублей; при осуществлении контроля в сфере закупок – 33,5 млн. рублей;
- 2) установленные (подтвержденные) бюджетные риски – 1,8 млрд. рублей;

3) финансовые нарушения, выявленные в рамках последующего контроля – 2,3 млрд. рублей.

По итогам проведенной Госфинконтролем Самарской области работы общий объем бюджетных средств, обращенных за 2015 год в пользу бюджета Самарской области, составил 4,4 млрд. рублей, из них:

1) средства, перераспределенные на иные мероприятия (объекты) и (или) направленные на улучшение качественных и количественных характеристик мероприятий (объектов) по итогам отработки замечаний Госфинконтроля Самарской области, на сумму 1,8 млрд. рублей;

2) пресечено завышенное планирование бюджетных средств (в том числе путем снижения цены контрактов по результатам их согласования) на сумму 1,1 млрд. рублей;

3) в рамках последующего контроля обеспечена правомерность использования средств, выделенных из бюджета, на сумму 1,3 млрд. рублей;

4) обеспечено выполнение строительных работ в полном объеме на сумму 9,8 млн. рублей;

5) объем возврата неправомерно использованных средств составил 10,1 млн. рублей;

6) обеспечено использование приобретенного за счет средств областного бюджета имущества по назначению – 104,3 млн. рублей;

7) приняты иные меры на сумму 34,3 млн. рублей.

Стоимость контрактов, при заключении и исполнении которых выявлены нарушения законодательства о контрактной системе, составила 16,6 млрд. рублей. Основными нарушениями являются установление требований к участникам закупки или предоставляемым ими документам, не предусмотренных законодательством о контрактной системе и влекущих ограничение количества участников, неправомерное изменение существенных условий контракта, влекущих затягивание сроков выполнения работ и, как следствие, сроков сдачи социально-значимых объектов и программных мероприятий, неоправданный уход от конкурентных процедур



в пользу единственного поставщика, информационная непрозрачность закупок, отсутствие надлежащего расчета цены контракта, неосуществление в необходимом объеме закупок у субъектов малого предпринимательства. Процедурные нарушения при осуществлении закупок напрямую влияют на результаты определения поставщика и, как следствие, влекут неэффективные траты бюджетных средств, удлинение сроков строительства, удорожание стоимости объектов, завышение начальной цены при закупках, и, как следствие, эффективность закупки не достигается.

По результатам работы Госфинконтроля Самарской области за 2015 год в отношении объектов и субъектов контроля были применены: выдано 22 предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (исполнены в полном объеме); объектам контроля направлено 24 представления, данные представления рассмотрены объектами контроля; привлечено к дисциплинарной ответственности 23 должностных лица; привлечено к административной ответственности 200 должностных лиц. За 2015 год Госфинконтролем Самарской области возбуждено и рассмотрено 550 дел об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях было вынесено 387 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 6,9 млн.рублей. Объем штрафов, поступивших в консолидированный бюджет Самарской области за 2015 год (с учетом рассрочки, отсрочки платежа), составил 6,3 млн.рублей. Общее количество обжалований решений и постановлений Госфинконтроля Самарской области в 2015 году составило 61 случай, по всем жалобам акты Госфинконтроля Самарской области оставлены в силе. Таким образом, позиция Госфинконтроля Самарской области была признана судами законной, обоснованной, соответствующей нормам действующего законодательства.

По выявленным Госфинконтролем Самарской области фактам материалы направляются в прокуратуру Самарской области и

правоохранительные органы для принятия решения в соответствии с компетенцией.

Службой государственного финансового контроля выработаны инициативы и направления развития деятельности органов финансового контроля, в том числе с учетом опыта Самарской области в части подготовки законодательных инициатив; развития предварительной и упреждающей контрольной деятельности; развития системы внутреннего (ведомственного) финансового контроля; усиления работы с правоохранительными и надзорными структурами; обеспечения информационной открытости; развития взаимодействия с учебными заведениями.

Подводя оценку осуществления внутреннего государственного финансового контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации на примере Самарской области, необходимо отметить, что эффективность работы Госфинконтроля Самарской области подтверждается объемом бюджетных средств, обращенных Госфинконтролем Самарской области в пользу бюджета Самарской области. Только по итогам 2015 года данная сумма практически в 90 раз превышает расходы на содержание самого органа. В рамках установленных полномочий служба контроля при осуществлении своей деятельности взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации, органами государственной власти Самарской области и иных субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, депутатами законодательных и представительных органов власти, должностными лицами местного самоуправления и органами местного самоуправления, средствами массовой информации, организациями, общественными объединениями и гражданами, международными организациями и иностранными юридическими лицами, временными и постоянными ведомственными и межведомственными рабочими органами, а также с иными организациями и лицами. Кроме этого, важное значение внутреннего финансового контроля

состоит в наиболее результативном использовании формы предварительного контроля.

## **2.2. Реализация полномочий органа внешнего государственного финансового контроля на примере Самарской области**

Внешний финансовый контроль, который осуществляется со стороны законодательных (представительных) органов играет также важное значение помимо внутреннего финансового контроля за исполнением бюджета субъектов Российской Федерации, который осуществляется со стороны исполнительных органов государственной власти субъектов.

В данном разделе будет раскрыта актуальность и более того значимость осуществления внешнего финансового контроля. Частью 4 статьи 9 и статьей 4 Федерального закона №6-ФЗ установлено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами, деятельность которых основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) является Счетная палата Российской Федерации. Направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации определены Регламентом Счетной палаты Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации». Направление деятельности – это специализация контрольных департаментов Счетной палаты Российской Федерации, деятельность каждого из которых координируется аудитором Счетной палаты Российской Федерации, и осуществление контроля за определенными расходами федерального бюджета. Счетная палата Самарской области реализует свои полномочия в рамках Декларации

принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации<sup>24</sup> (далее – Декларация). Согласно Декларации основной задачей внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации является повышение эффективности управления государственными и муниципальными ресурсами для обеспечения финансовой стабильности, поступательного развития экономики и социальной сферы общества, улучшения качества жизни российских граждан, усиления безопасности государства. Пункт 1.4 Декларации также гласит, что деятельность органов внешнего финансового контроля должна приносить реальный вклад в улучшение социально-экономического положения общества, и оцениваться по таким важнейшим критериям, как результативность, действенность, экономичность и эффективность.

Статья 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет, что при осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля: проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в ходе осуществления ими в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в соответствии с действующим законодательством; направляются объектам контроля представления, предписания; осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Осуществление внешнего финансового контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации будет исследоваться на примере работы контрольного органа, созданного Самарской Губернской Думой в Самарской области на основании Закона Самарской области от 30.09.2011

---

<sup>24</sup> Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации (Принята в 2002 году на IV конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации город Москва) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. <http://ach-fci.ru/>. 2016.

года № 86-ГД «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области»<sup>25</sup>.

Счетная палата Самарской области (далее - Счетная палата) является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Самарской Губернской Думой и ей подотчетна. С момента вступления в силу Федерального закона № 6-ФЗ Счетной палатой была проведена активная работа, направленная на создание контрольно-счетных органов – органов внешнего финансового контроля во всех муниципальных образованиях Самарской области. Ею было инициировано проведение совещания по вопросу создания в муниципальных образованиях контрольно-счетных органов, по результатам которого главам муниципальных образований было дано поручение в кратчайшие сроки создать органы внешнего муниципального финансового контроля - контрольно-счетные органы. Самарской Губернской Думой совместно со Счетной палатой было разработано модельное положение контрольно-счетного органа муниципального образования. В рамках реализации Федерального закона № 6-ФЗ в муниципальных образованиях была проведена активная работа по внесению изменений в действующие уставы муниципальных образований, с целью создания органов внешнего финансового муниципального контроля. В Самарской области на начало 2015 года контрольно-счетные органы созданы в 25 муниципальных образованиях: во всех 10 городских округах и в 15 муниципальных районах<sup>26</sup>.

В 2014 году контрольно-счетными органами муниципальных образований Самарской области проведено 269 контрольных мероприятий, которыми охвачено 234 объекта, из них: 86 органов местного самоуправления, 118 муниципальных учреждений, 18 муниципальных

---

<sup>25</sup> Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД (ред. 11.04.2016) «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 4 октября. № 368 (27803).

<sup>26</sup> Деятельность Счетной палаты Самарской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. <http://sp.samregion.ru/>. 2016.

предприятий, 12 прочих организаций. По результатам проведенных контрольных мероприятий выявлено нарушений и недостатков на общую сумму 2 540,7 млн.рублей, из них 7,5 млн. рублей классифицировано как нецелевое использование бюджетных средств; 287,5 млн. рублей – как неэффективное использование бюджетных средств. Кроме этого, выявлено нарушений установленного порядка управления и распоряжения имуществом на сумму 56,7 млн.рублей.

Наибольший объем выявленных нарушений и недостатков в городских округах Самарской области приходится на: контрольно-счетную палату г.о.Тольятти: (1 385,7 млн.рублей), контрольно-счетную палату г.о.Самара (615,8 млн. рублей) и контрольно-счетную палату г.о.Новокуйбышевск (93 млн. рублей). В числе контрольно-счетных органов муниципальных районов стоит выделить м.р. Безенчукский (выявлено недостатков и нарушений на 380 млн.рублей), м.р. Волжский (17 млн.рублей), м.р. Шенталинский (1,7 млн. рублей).

Контрольно-счетными органами муниципальных образований Самарской области в 2014 году проведено 1443 экспертно-аналитических мероприятия, в том числе: подготовлено 849 заключений по проектам нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Всего по результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами муниципальных образований в адрес объектов проверок направлено 79 представлений и 12 предписаний, из которых 55 и 7 снято с контроля соответственно. В правоохранительные органы направлено 43 материала по результатам проведенных мероприятий, возбуждено 2 уголовных дела (м.р. Большеглушицкий, м.р. Шенталинский). Устранено финансовых нарушений на общую сумму 252,9 млн. рублей.

Вступивший в силу с 1 января 2014 года Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>27</sup> (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) ввел аудит в сфере закупок, и, таким образом, на контрольно-счетные палаты были возложены задачи в пределах своих полномочий осуществлять анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок. Начиная с 2014 года, одним из главных рычагов антикризисных мер в решении вопросов целевого расходования бюджетных средств, является финансовый контроль при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд. Данная сфера контрольной деятельности охватывает значительную часть бюджетных расходов и в этой связи она имеет первостепенное значение для повышения эффективности деятельности всей системы распределения расходов.

К основным задачам финансового контроля и контроля в сфере закупок относится проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами, проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями денежных ресурсов, находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении, проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств, выявление внутренних резервов производства, применение административной ответственности и подготовка материалов для передачи в следственные и правоохранительные органы, устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины, применение бюджетных мер принуждения.

В ходе реализации возложенных полномочий особое внимание уделяется вопросам организации эффективного контроля за расходованием бюджетных средств при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд. На примере Самарской области можно выделить

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

выявленные типовые нарушения в сфере закупок, по которым возбуждены административные дела, а именно:

- 1) нарушения информационного обеспечения закупочной деятельности – 50,9%;
- 2) нарушения порядка представления документов в контрольный орган – 15,6%;
- 3) нарушения выбора способа определения поставщика – 13,4%;
- 4) неправомерное изменение условий контракта – 8,9%;
- 5) нарушения в документации о закупке – 7,5%;
- 6) иные нарушения – 3,7%.

Таким образом, к основным направлениям работы контрольно-счетных органов по предотвращению и профилактике нецелевого и нерационального использования средств бюджетов можно отнести: формирование понимания важности и возможности предупреждения (профилактики) нарушений; осуществление аудита эффективности и разработка механизма контроля за результативностью использования средств бюджета; и также принятие мер по исключению нецелевых расходов. Говоря о принципиальном значении проведения профилактики нарушений, следует выделить важность разработки и объединения оптимальных и результативных методик. Не менее важным инструментом является планомерность осуществления контроля, обмен опытом, информацией о текущих изменениях в законодательстве и разработка классификации выявленных типичных нарушений.

Одним из приоритетных направлений в деятельности контрольно-счетных органов по-прежнему остается дальнейшее совершенствование взаимодействия с органами местного самоуправления. Данное взаимодействие позволяет выработать единые подходы к реализации их полномочий и повышения эффективности внешнего государственного и муниципального финансового контроля. В целях предоставления и защиты общих профессиональных интересов муниципальных контрольно-счетных органов, достижения общественно полезных, а также иных не



противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей, в 2002 году был создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (далее – Союз МКСО). Деятельность данного органа направлена на укрепление взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов по повышению эффективности внешнего муниципального финансового контроля. Деятельность Союза МКСО основывается на принципах добровольности, законности, ответственности, гласности, партнерства, равноправия и соблюдения этических основ финансового контроля. Самарскую область в Союзе МКСО представляют: контрольно-счетная палата городского округа Новокуйбышевск, контрольно-счетная палата городского округа Самара и контрольно-счетная палата городского округа Сызрань. Согласно официальным сведениям средняя численность муниципальных контрольно-счетных органов в 2015 году в Приволжском федеральном округе составила 3,7 человек. Отчетностью также отмечается, что в представительстве Приволжского федерального округа на высоком уровне демонстрируется степень эффективности по исполнению предписаний и представлений муниципальных контрольно-счетных органов.

В продолжении укрепления взаимодействия и тесного сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации и органов внешнего финансового контроля муниципальных образований, и в целях повышения эффективности проведения государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) Счетной палатой введена в эксплуатацию государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК). Размещение контрольно-счетными органами информации на данном ресурсе позволит обеспечить публичность результатов проведения проверок в бюджетной сфере, а также сформировать и обработать структурированные данные об осуществлении в Российской Федерации государственного (муниципального) контроля с применением

современных подходов, методов и инструментов информационных технологий. В соответствии с Положением о государственной информационной системе и принятыми на его основании Правилами формирования и размещения информации в государственной информационной системе, муниципальные контрольно-счетные органы обладают полномочиями по размещению в ГИС ЕСГФК следующей информации и электронных документов: планы и результаты проведения контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий; предписания, представления и результаты их выполнения; уведомления о применении бюджетных мер принуждения; информацию о возбужденных делах об административных правонарушениях и результатах их рассмотрения.

Таким образом, информация органов внешнего финансового контроля, объединенная на данном сайте, позволит обмениваться опытом и успешнее исполнять свои полномочия.

В целях повышения эффективности системы государственного и муниципального финансового контроля на территории Самарской области, координации деятельности контрольно-счетных органов Самарской области и укрепления сотрудничества между ними, 23 мая 2012 года был создан Совет контрольно-счетных органов Самарской области<sup>28</sup> (далее - Совет КСО СО). Основными задачами Совета являются: укрепление сотрудничества контрольно-счетных органов Самарской области, повышение эффективности государственного и муниципального финансового контроля; содействие формированию и развитию единой системы государственного и муниципального финансового контроля; совместная разработка законодательных предложений, направленных на совершенствование и повышение результативности финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации; оказание членам Совета

---

<sup>28</sup> Протокол общего организационного собрания совета контрольно-счетных органов Самарской области от 23.05.2012 г. №1. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. <http://sp.samregion.ru/>. 2016.

организационной, правовой, методической, информационной и иной помощи; разработка методологии, методического обеспечения и критериев обобщения результатов контрольной и экспертно-аналитической деятельности, оценка, адаптация и внедрение стандартов в сфере муниципального и регионального финансового контроля; координация совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, бюджетного процесса и бюджетного устройства; защита прав и законных интересов членов Совета; организация взаимодействия Совета с Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации, с органами государственной власти Российской Федерации и Самарской области, органами власти муниципальных образований Самарской области, правоохранительными органами и другими организациями; содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников членов Совета; организация конференций, семинаров и других мероприятий по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, бюджетного процесса и бюджетного устройства.

### **2.3. Внешний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений на примере муниципального образования**

Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается в первую очередь на Конституции Российской Федерации, согласно которой подтверждена принципиальная возможность образования контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации. Статья 38 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>29</sup> (далее – Федеральный закон № 131–ФЗ) гласит, что в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Кроме этого, право законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления на создание собственных контрольных органов определяются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом №6-ФЗ.

Полномочия и компетенция постоянно действующего органа внешнего муниципального финансового контроля определяются законом (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования). В данном разделе практическая деятельность по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля будет исследована на примере деятельности контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск. Основываясь на действующее законодательство, представительным органом муниципального образования городской округ Жигулевск – Думой городского округа Жигулевск 13.12.2011 года решением № 192 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Думы городского округа Жигулевск»<sup>30</sup> (утратил силу), действующее решение от 26.03.2013 года № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск»<sup>31</sup> в городском округе образован постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля, основывающийся на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности, -

---

<sup>29</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>30</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 13.12.2011 № 192 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Думы городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2011. 22 декабря. № 144 (9271).

<sup>31</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 4 апреля. № 34 (9454).

контрольно-счетная палата. В результате внесения изменений в действующий Устав городского округа Жигулевск Самарской области<sup>32</sup> контрольно-счетная палата была включена в структуру органов местного самоуправления<sup>33</sup>.

Деятельность контрольно-счетная палата городского округа Жигулевск регулируется следующими нормативно-правовыми и муниципальными правовыми актами: Федеральный закон № 6-ФЗ, Закон Самарской области от 30.09.2011 года № 86-ГД «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области», Положение о бюджетном процессе в городском округе Жигулевск<sup>34</sup>, Положение о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск (далее – контрольно-счетная палата). Кроме вышеуказанных нормативных актов, в своей деятельности контрольно-счетная палата руководствуется утвержденными Стандартами финансового контроля (СФК), которые разработаны и утверждены в соответствии с действующими Стандартами Счетной палаты Российской Федерации: СФК 01 «Общие правила, подготовка и проведение контрольного мероприятия», СФК 02 «Основные принципы, правила и процедура внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского округа Жигулевск», СФК 03 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ», СФК 04 «Проведение оперативного (текущего) контроля за исполнением местного бюджета».

---

<sup>32</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 14.05.2013 № 384 (ред. от 14.03.2016) «О принятии Устава городского округа Жигулевск Самарской области» (ред. 14.03.2016) // Жигулевский рабочий. 2013. 30 мая. № 54 (9474).

<sup>33</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 03.06.2015 № 638 «О внесении изменений в Устав городского округа Жигулевск Самарской области, утвержденный решением Думы городского округа Жигулевск от 14 мая 2013 года № 384» // Жигулевский рабочий. 2015. 18 июня. № 62 (9771).

<sup>34</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.09.2013 года № 432 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском округе Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 5 октября. № 108 (9528).

Анализ деятельности органа внешнего финансового контроля муниципального образования был произведен на основании отчета о результатах проведенных им контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, вытекающих из них выводов, который подготовлен в соответствии со статьей 20 Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск. Отчет является одной из форм реализации принципа гласности, ежегодно представляемый Думе городского округа Жигулевск и публикуемый в средствах массовой информации. В отчете отражена деятельность контрольно-счетной палаты по реализации задач, возложенных на нее Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом №6-ФЗ, иными законами Российской Федерации и нормативно-правовыми актами городского округа Жигулевск. Исследование деятельности муниципального органа внешнего финансового контроля будет осуществлено на основе отчетных материалов за период его деятельности 2014-2015 годы. В целях реализации своих задач и функций, которые заключаются, прежде всего, в обеспечении единой системы контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета, отчета о его исполнении, а также за законностью управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, контрольно-счетная палата г.о.Жигулевск в отчетном периоде осуществляла контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности.

Приоритетной задачей практически каждого контрольного и экспертно-аналитического мероприятия являлся контроль за формированием и исполнением бюджета городского округа. Для проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета за 2014 год в контрольно-счетную палату была представлена годовая бюджетная отчетность главных распорядителей бюджетных средств. В соответствии со статьей 264.2

Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой отчет об исполнении бюджета городского округа подлежит утверждению решением Думы городского округа Жигулевск.

Бюджет городского округа по итогам 2014 года исполнен: по доходам на сумму 1523755 тысяч рублей или на 91,6 % к утвержденному объему; по расходам на сумму 1494075 тысяч рублей или на 90,3 % к утвержденному объему; профицит составил 29680 тысяч рублей. Внешняя проверка бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств за 2014 год, проведенная выборочным путем, выявила отдельные несоответствия между законодательно утвержденными плановыми показателями по расходам и доходам бюджета и показателями, представленными в отчетности. Средства резервного фонда в сумме 200 тысяч рублей на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в отчетном году не использовались. Размер резервного фонда не противоречит статье 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации. По состоянию на 01.01.15 года объем муниципального долга составил 46 996 тысяч рублей. Размер муниципального долга и расходы на его обслуживание не превышают предельные размеры, установленные статьями 107 и 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Стратегия основных направлений бюджетной и налоговой политики городского округа Жигулевск, утвержденная Постановлением администрации городского округа Жигулевск №2178 от 16.10.2015 года, направлена на осуществление мер по ограничению дефицита бюджета и уровня муниципального долга. Согласно вышеуказанной стратегии должны быть приняты меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, недопущение привлечения дорогих коммерческих кредитов и наращивания объема муниципального долга. Существенным резервом заявлено повышение

эффективности бюджетных расходов в области бюджетных решений. Для этого требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений на этапе планирования расходов. Предлагается оптимизировать структуру бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в иную организационно-правовую форму отдельных муниципальных учреждений. Также важное место в повышении эффективности расходов бюджета названо повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Экспертиза проекта бюджета также показала, что заявленные меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, осуществляются не в полной мере: в нарушение ст.160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации комитет по управлению муниципальным имуществом администрации не в полной мере осуществляет функции администратора доходов бюджета: не осуществляет контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью поступления средств за наем муниципального жилищного фонда в бюджет городского округа (выпадающие доходы составляют около 2 млн.рублей в год). Одной из важных задач названа работа по ужесточению мер, направленных на противодействие созданию и использованию недобросовестными налогоплательщиками схем уклонения от уплаты налогов и незаконного возмещения налогов из бюджета. В 2016 году и плановом периоде продолжается реализация принципа программного формирования бюджета. Согласно стратегии основных направлений бюджетной и налоговой политики городского округа, Жигулевск в проекте бюджета планируются бюджетные ассигнования на реализацию 23 муниципальных программ. Общая сумма финансирования муниципальных программ в проекте бюджета на 2016 год составляет 939364,95 тысяч рублей, в том числе 320200,5 тысяч рублей за счет средств вышестоящих бюджетов.

За период 2014-2015 годы должностными лицами контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск было проведено 13 проверок и 38 аналитических экспертиз. Планом проверок предусматривалось проведение



комплексных контрольных мероприятий – проверок финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений, исполнения муниципальных программ в основном за двух-трех годичный период, что позволило дать более точную оценку деятельности учреждения с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств и результативности исполнения возложенных на него функций.

Непосредственно в 2015 году проведено 6 проверок. Кроме того, осуществлялась подготовка материалов по результатам мероприятий, проведенных в 2014 году. В соответствии с действующим законодательством, Положением о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск (далее – г.о.Жигулевск), утвержденным планом работы, контрольно-счетной палатой г.о.Жигулевск проводилась финансовая экспертиза проектов муниципальных правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств местного бюджета или влияющих на их формирование и исполнение. В отчетном периоде было проведено 19 экспертно-правовых экспертиз, результаты которых направлены в Думу городского округа Жигулевск; в рамках возложенной компетенции внесены предложения и дополнения на ряд проектов муниципальных правовых актов.

Установление фактов неэффективного, нецелесообразного и незаконного использования финансовых ресурсов должно основываться на обобщенной классификации и систематизации нарушений и на аналитической работе. Начиная с 2010 года, контрольно-счетная палата городского округа Жигулевск осуществляет учет нарушений в соответствии с классификатором, рекомендованным коллегией Счетной палаты Российской Федерации. Применяя общую стандартную классификацию нарушений, контрольно-счетной палатой за период 2014-2015 годы, было установлено следующие нарушения бюджетного и иного законодательства: необоснованные расходы в сумме 293145,11 рублей, расходы, не относящиеся к расходам по уставной деятельности - 445397,56 рублей, неправомерные расходы (отсутствие ведение бухгалтерского учета) - 2,12

млн.рублей, нецелевые расходы - 6069 рублей, расходы муниципального контракта, произведенные не в соответствии с техническим заданием – 8610 рублей, не исполнен принцип результативности – 160 тыс.рублей.

Кроме того, установлены факты нарушения Гражданского кодекса Российской Федерации, трудового законодательства, закона о закупках, нарушения составления муниципальных заданий, использования унифицированных форм первичного учета документации, при нарушении сроков исполнения обязательств не использовано право заказчика на выплату неустойки, недостоверные данные бухгалтерского учета в части отсутствия первичных документов (путевые листы, акты выполнены работ и иные подтверждающие расходы документы), нарушения действующих нормативно-правовых, муниципальных и локальных актов. По итогам проведенных контрольных мероприятий всем объектам проверок были направлены представления в рамках федерального закона № 6-ФЗ.

В частности, по результатам проведенных в 2015 году контрольных мероприятий контрольным органом муниципального образования было установлено:

1. В ходе проверки эффективного и рационального использования бюджетных средств, выделенных на содержание МБУ «Дом молодежных организаций» в 2013 – 2014 годах, а также средств, полученных от платных услуг, выявлены следующие нарушения:

- 1) муниципальные задания на 2012 – 2013 гг. не содержат детальную информацию о планируемых мероприятиях;
- 2) в представленном отчете об исполнении муниципального задания не отражены показатели, характеризующие качество оказанных муниципальных услуг;
- 3) установлены необоснованные выплаты работникам за 2013 год в сумме 40147 рублей, за 2014 год - 41545 рублей;

- 4) установлено неисполнение статьи 60.2 Трудового кодекса Российской Федерации, в части отсутствия в приказах информации о содержании и объеме дополнительной работы при совмещении должностей;
- 5) установлено нарушение статьи 140 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>35</sup>, в части несвоевременной выплата денежных средств работникам при увольнении;
- 6) установлены нарушения Решения Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 года № 175 «Об утверждении порядка установления тарифов на услуги<sup>36</sup>, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями», Устава муниципального бюджетного учреждения «Дом молодежных организаций», Положения о предоставлении учреждением платных услуг в части оказания услуг по ценам, не согласованным с учредителем и не утвержденных в перечне платных услуг;
- 7) выявлено нарушение статьи 153 Трудового кодекса в части отсутствия оплаты в двойном размере за работу сторожам учреждения в праздничные дни в сумме 4032 рублей за период 2014 года;
- 8) установлены нарушения Положения о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории РФ, утвержденного Центральным банком РФ от 12.10.2011 года<sup>37</sup> (утратил силу с 1 июня 2014 года в связи с изданием Указания Банка России от 11.03.2014 года<sup>38</sup>), Постановления Правительства РФ от 06.05.2008 года № 359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой

---

<sup>35</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1), Ст. 3.

<sup>36</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89 (8625).

<sup>37</sup> Указание Банка России от 12.10.2011 № 373-П «О Положении о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2011. 30 ноября. № 66.

<sup>38</sup> Указание Банка России от 11.03.2014 г. № 3210-У (ред. от 03.02.2015) «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. 28 мая. № 46.

техники»<sup>39</sup>. По итогам контрольного мероприятия контрольно-счетной палаты было выписано представление об устранении выявленных нарушений в определенный срок, которое исполнено в полном объеме.

2. В ходе проверки использования бюджетных средств, выделенных на содержание муниципального автономного учреждения «Жигулевский рабочий» в 2013-2014 годах, а также средств, полученных от платных услуг, выявленные следующие нарушения и недостатки:

- 1) установлен факт отсутствия государственной регистрации права оперативного управления недвижимым муниципальным имуществом, что является нарушением части 1 статьи 131 Гражданского Кодекса Российской Федерации<sup>40</sup>, части 10 статьи 2 Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск, утвержденного Постановлением мэра от 19 марта 2008 года № 386<sup>41</sup>, действующего до 04.07.2014 года, статьи 2 Постановления администрации г.о.Жигулевск от 4 июля 2014 года № 072нпа «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск»<sup>42</sup>.
- 2) количество представителей органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета превышает одну третью от общего состава наблюдательного совета (неисполнение пункта 1 статьи 10 Федерального

---

<sup>39</sup> Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 359 (ред. от 15.04.2014) «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2191.

<sup>40</sup> Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. 28.12.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. (Ч. 1)Ст. 3301.

<sup>41</sup> Постановление Мэра городского округа Жигулевск от 19.03.2008 № 386 «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>42</sup> Постановление Администрации городского округа Жигулевск от 04.07.2014 № 072нпа «Об утверждении положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2014. 17 июля. № 75 (9639).

закона от 03.11.2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>43</sup>, далее – Федеральный закон № 174-ФЗ).

3) нарушение Федерального закона № 174-ФЗ в части отсутствия заключения наблюдательного совета на проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения на 2013-2014 годы; в части отсутствия утвержденных проектов отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, в части отсутствия предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения о совершении крупной сделки (покупка автомобиля);

4) ведение бухгалтерского учета в 2013 году и частично (до июля) в 2014 году не соответствует утвержденной учетной политики Учреждения (нарушение федерального закона «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 года № 402-ФЗ<sup>44</sup>, приказ Минфина Российской Федерации от 06.10.2008 года № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету»<sup>45</sup>);

5) не установлены тарифы на услуги, предоставляемые муниципальным автономным учреждением, что является неисполнением решения Думы городского округа Жигулевск «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями»;

б) не согласованы с Учредителем штатная численность и утвержденное Положение об оплате труда в организации (нарушение условий пункта 9.1 Устава Редакции);

7) срок пребывания сотрудником организации в месте командирования значительно превышает срок, установленный приказом о командировании, таким образом, имеет место получение работником экономической выгоды в виде оплаты организацией проезда от места проведения свободного от

---

<sup>43</sup> Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

<sup>45</sup> Приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 2008. 3 ноября. № 44.

работы времени до места работы, что является нарушением статьи 41 Налогового кодекса<sup>46</sup>;

8) заполнение путевых листов осуществляется не в соответствии с утвержденными обязательными реквизитами, утвержденными Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18.09.2008 года № 152<sup>47</sup>;

9) установлено отсутствие медицинского предрейсового осмотра, что является нарушением части 3 статьи 23 Федерального закона от 10.12.1995 года №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>48</sup>);

10) не оформляется совмещение работников в соответствии с требованиями ст.60.2 Трудового Кодекса Российской Федерации;

11) в период с 2013 года и включительно по первое полугодие 2014 года не осуществлялась работа органа управления - наблюдательного совета, о чем подтверждается отсутствие протоколов;

12) установлен факт осуществления дополнительных выплат физическим лицам, работающим в учреждении по гражданско-правовым договорам; предписание контрольно-счетной палаты исполнено в установленные сроки и в полном объеме.

3. Проверка соблюдения законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных и иных нужд в муниципальном бюджетном учреждении «Центр гражданской защиты» городского округа Жигулевск показала следующее:

1) выявлены нарушения в части организации закупки: нарушение статьи 38 федерального закона № 44-ФЗ – отсутствие у контрактного управляющего дополнительного профессионального образования в сфере закупок или в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ;

---

<sup>46</sup> Налоговый кодекс РФ (Ч. 1) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>47</sup> Приказ Минтранса Российской Федерации от 18.09.2008 № 152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов» // Российская газета. 2008. 10 октября. № 213.

<sup>48</sup> Федеральный закон РФ от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

2) в части планирования закупок выявлено нарушение пункта 2 Приказа Министерства экономического развития РФ и Федерального Казначейства от 20.09.2013 № 544/18н «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы»<sup>49</sup> и пункта 3.2 Постановления Администрации городского округа Жигулевск от 19.06.2014 № 1555 «Об утверждении Порядка взаимодействия управления торгов администрации городского округа Жигулевск и муниципальных заказчиков» – план-графика на 2014 год размещен на официальном сайте позднее установленного срока; план-график размещения заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения муниципальных нужд на 2015 год на официальном сайте не размещен.

4. По итогам проверки финансово-хозяйственной деятельности муниципального бюджетного учреждения «Градостроительство» за 2014 год установлено:

- 1) с момента создания учреждения и по настоящее время администрацией городского округа Жигулевск муниципальное задание не устанавливалось; нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влечет наложение административного штрафа;
- 2) не установлен период действия тарифов, которые использует учреждение в своей работе, что является неисполнением Порядка об установлении тарифов

---

<sup>49</sup> Приказ Минэкономразвития России №544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 (ред. от 29.08.2014) «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» // Российская газета. 2013. 4 декабря. №273.

на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, утвержденного решением Думы от 26.07.2007 года № 175 и Положения об оплате труда и премировании работников в Учреждении отсутствует;

3) подтвержден факт необоснованно выплаченной суммы по итогам 2014 года в размере 35805 рублей директору учреждения;

4) установлено, что в учреждении не разработаны правила внутреннего трудового распорядка;

5) в нарушение федерального закона о закупках №44-ФЗ в установленном порядке не размещен план-график размещения заказов на 2015 год. По итогам контрольного мероприятия проверяемой стороне было направлено представление, которое исполнено.

5. По итогам проверки обоснованности и эффективности использования бюджетных средств в рамках ОЦП «Молодой семье - доступное жилье на 2009-2015 годы»<sup>50</sup> установлены основные нарушения:

1) объем денежных средств местного бюджета, предусмотренный Целевой программой в 2013 году на реализацию программных мероприятий с учетом изменений, утвержден Решением Думы в сумме 3600 тысяч рублей. Согласно отчету об исполнении бюджета за 2013 год и отчету о реализации программы плановая сумма расходов местного бюджета исполнена на 84,3% и составила 3033 тысяч рублей. Отклонение от плановых показателей произошло в связи с тем, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации - Министерство строительства Самарской области довел до органов местного самоуправления лимиты бюджетных обязательств, предусмотренных на предоставление субсидий из бюджета субъекта РФ, местным бюджетам только в октябре 03.10.2013 года;

---

<sup>50</sup> Постановление Правительства Самарской области от 26.02.2013 № 53 «О внесении изменений в постановление Правительства Самарской области от 03.04.2009 года № 193 «Об утверждении областной целевой программы «Молодой семье - доступное жилье» на 2009 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. 28 февраля. № 81 (28497).



2) согласно отчету об исполнении бюджета за 2014 год и отчету о реализации программы плановая сумма расходов местного бюджета исполнена на 71,3% и составила 2836 тысяч рублей. Отклонение от плановых показателей произошло в связи с тем, что некоторые семьи не реализовали свое право на получение социальных выплат, так как срок действия их сертификатов до 2015 года.

3) процентное соотношение молодых семей, получивших социальные выплаты, к молодым семьям - участникам программы (стоящим в очереди) достаточно низкое. При увеличении финансирования за счет средств местного бюджета увеличится объем получаемых субсидий, что будет способствовать количественному увеличению выплат молодым семьям. Кроме этого, за счет низкого финансирования многие семьи, стоявшие в очереди несколько лет, в итоге были исключены из очереди в связи с достижением ими предельного возраста.

6. Результаты проверки законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных по программе (подпрограмме) «Стимулирование жилищного строительства на территории городского округа Жигулевск Самарской области на 2011 – 2015 годы (2014 – 2017 годы) за период 2013 – 2014 гг. выглядят следующим образом:

- 1) установлено некачественное планирование бюджетных средств, при составлении расходов на программные мероприятия;
- 2) отмечено нарушение Постановления администрации г.о.Жигулевск от 30.08.2013 года № 058нпа/1 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ г.о.Жигулевск, их формирования и реализации»<sup>51</sup>;
- 3) не достигнуты целевые индикаторы и показатель эффективности программы в 2013 году.

---

<sup>51</sup> Постановление администрации городского округа Жигулевск от 30.08.2013 года № 058нпа1 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ городского округа Жигулевск, их формирования и реализации» // «Жигулевский рабочий». 2013. 14 сентября. № 99 (9519).

За 2014-2015 годы контрольно-счетной палатой городского округа Жигулевск была обеспечена реализация целей и полномочий, возложенных на нее Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципального образования, Положением о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск. Деятельность муниципального контрольного органа была направлена на осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) в использовании бюджетных средств и муниципальной собственности, на проведение экспертиз проектов муниципальных правовых актов и осуществление контроля за реализацией муниципальных программ. Приоритетным направлением деятельности органа в 2014-2015 годы, как и в предыдущие периоды, явилась работа по профилактике предупреждению нарушений действующего законодательства при расходовании бюджетных средств и управлении муниципальной собственностью. Анализ проведенных контрольных мероприятий свидетельствует о том, что многие установленные нарушения и недостатки в деятельности проверяемых объектов являются результатом неэффективного внутреннего контроля. Применение локальных стандартов и прочих процедур в ходе фактической деятельности и проведения хозяйственных операций должно способствовать выявлению незаконных и противоправных действий в момент их осуществления.

В условиях реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения местного бюджета, дальнейшего повышения качества экспертно-аналитических мероприятий, направленных на профилактику и предупреждение нарушений, совершенствования методов анализа формирования и исполнения бюджета, проведения аудита в сфере закупок, контрольным органам было рекомендовано главным администраторам доходов, главным распорядителям расходов бюджета, получателям бюджетных средств: провести работу по усилению мер реагирования по устранению нарушений, недостатков, выявленных в ходе контрольных

мероприятий; принять меры к созданию целостной системы ведомственного финансового контроля в городском округе; рассмотреть вопрос о разработке системы мер по повышению ответственности муниципальными заказчиками – координаторами муниципальных программ, за эффективное расходование бюджетных средств, а также за достижение результатов в соответствии с установленными целевыми программными индикаторами; при планировании бюджета главными распорядителями бюджетных средств повысить обоснованность показателей муниципальных заданий и нормативов финансового обеспечения; с целью повышения доходного потенциала бюджета и повышения эффективности использования бюджетных средств активизировать работу по погашению имеющейся недоимки, используя все законные механизмы.

### **Глава 3. Перспективы развития государственного и муниципального финансового контроля**

#### **3.1. Проблемы, возникающие при осуществлении внешнего финансового контроля и способы их решений**

Последовательным будет исследовать проблемы, возникающие при осуществлении внешнего финансового контроля на государственном и муниципальном уровне, и затем, опираясь на практический опыт осуществления своих полномочий контрольными органами, предложить варианты решений этих проблем и задач. В своих научно-исследовательских трудах О.Г.Геймур<sup>52</sup> также изучила причины и риски возникновения проблем финансового контроля, отмечая, что «для того чтобы финансовый контроль действительно являлся эффективным инструментом, позволяющим минимизировать спектр разнообразных рисков, потерь, ошибок» необходимо «решить целый ряд проблем посредством реализации комплекса мероприятий, среди которых можно выделить: совершенствование терминологии, обоснование предмета, объектов финансового контроля, уточнение функций и разграничение полномочий контрольных органов, определение ответственности всех участников системы финансового контроля, целевых критериев для всех видов финансового контроля и т. д».

1. основополагающие принципы деятельности контрольно-счетных органов раскрыты в статье 4 Федерального закона № 6-ФЗ, в которой указано, что их деятельность должна основываться на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. Новая концепция законодательства – статус независимости контрольных органов для целей эффективного аудита и как инструмент предупреждения нарушений. Для реализации данного направления первоначально следует

---

<sup>52</sup> Черников Ю.С., Геймур О.Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 502-504.

решить вопрос об обязательном наделении контрольно-счетных органов городских округов (муниципальных районов) правом юридического лица или включение их в структуру органов местного самоуправления, что позволит в полной мере исполнить принцип независимости контрольных органов.

С момента вступления в силу Федерального закона № 6-ФЗ в Российской Федерации был сформирован необходимый базис для создания системы постоянно действующих контрольных органов, на которых возложено полномочие осуществление внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Принятие указанного Федерального закона является значимым и актуальным для повышения контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Правовое регулирование в данной области общественных отношений должно обеспечить качественное функционирование муниципального контроля в финансовой сфере. Вместе с тем, определив общие принципы организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и наделив их особыми полномочиями, применение норм федерального закона № 6-ФЗ вызывает на практике некоторые разногласия и противоречия. Существуют различные мнения по поводу того, насколько целесообразно и актуально создание контрольно-счетного органа муниципального образования в качестве самостоятельного органа местного самоуправления и действительно ли законодательство возлагает на муниципальное образование обязательство по созданию такого отдельного органа либо это есть право муниципалитета. Необходимо напомнить, что правовой статус этих органов для муниципальных образований устанавливается, прежде всего, Федеральным законом № 131-ФЗ. В части 1 статьи 34 данного закона определен перечень, что входит в структуру органов местного самоуправления. В ней устанавливается, что структуру органов местного самоуправления, помимо представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации, составляет также контрольно-счетный орган муниципального образования.

Но ключевое значение для понимания правового статуса контрольно-счетного органа имеет часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой четко закреплено - наличие каких органов в структуре органов местного самоуправления является обязательным. Таким образом, не установлена обязательность в отношении создания органа местного самоуправления - контрольно-счетный орган, т.е. муниципальное образование, обладая соответствующими полномочиями, при необходимости самостоятельно принимает решение о его создании, о чем вносится изменение в устав муниципального образования<sup>53</sup>.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации также не предусмотрены нормы, которые указывали бы на обязательность создания муниципалитетом контрольно-счетного органа в качестве органа местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. И, кроме этого, профильный комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в своем официальном письме подтвердил данную правовую позицию<sup>54</sup>. Но в рамках действующего Федерального закона № 6-ФЗ муниципальные образования имеют возможность сохранить модель, когда внешний финансовый контроль осуществляется созданными контрольными органами, в структуре представительных органов. Подобная практика существует уже длительное время во многих муниципальных образованиях Самарской области. В виде структурных подразделений (отделов, управлений) органы внешнего финансового контроля по поручению представительного органа осуществляет возложенные функции контроля. На примере Самарской области<sup>55</sup> из созданных 32 муниципальных контрольно-счетных органов,

---

<sup>53</sup> Письмо ФНС России от 12.07.2005 № ЧД-6-09/559@ «О государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>54</sup> Письмо на имя председателя Самарской Губернской Думы В.Ф.Сазонова от 21.02.2012 № 3-20-22/80. Профильный комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Самарской Губернской Думы. <http://duma.gov.ru/>. 2016.

<sup>55</sup> Информационные данные Счетной палата Самарской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. <http://sp.samregion.ru/>. 2016.

входящих в Совет контрольно-счетных органов Самарской области, только 9 из них имеют статус юридического лица, а остальные осуществляют свои полномочия в формах: контрольно-ревизионного комитета, контрольно-счетной комиссии, контрольно-ревизионного управления (отдела) и находятся в составе представительного органа.

Между тем имеется осуществленное различие в объеме правовых полномочий в функциональности контрольных органов, находящихся в составе представительных органов, и контрольных органов, которые реализуют свои функции как орган местного самоуправления. Деятельность контрольного органа в качестве структурного подразделения представительного органа Федеральным законом № 6-ФЗ не регулируется, и в этой связи он не имеет права реализовывать полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования, которые регламентированы в статье 9 Федерального закона № 6-ФЗ. За таким контрольным органом остается полномочие по проведению только экспертно-аналитического мероприятия - внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета, а представительный орган, в свою очередь, принимает решения в части планирования деятельности контрольного органа, осуществляет непосредственное проведение контрольных мероприятий и принимает меры по их итогам. Орган внешнего муниципального финансового контроля, имеющий статус органа местного самоуправления - вправе проводить проверки (контрольные мероприятия), что закреплено Федеральным законом № 6-ФЗ. В данном же случае действующим законодательством установлены для проверяющих должностных лиц некоторые гарантии прав. Но, являясь органом местного самоуправления муниципального образования без образования юридического лица, реализация принципа независимости также ставится под сомнение, поскольку в данном случае контрольно-счетный орган находится в подчинении главного распорядителя бюджетных средств.

Таким образом, статус независимости контрольных органов, как основной концепции законодательства, в полной мере может быть

реализован в случае придания контрольно-счетному органу муниципального образования статуса юридического лица. Имея данную организационно-правовую форму, можно с уверенностью говорить о реализации данного статуса, как об одном из инструментов эффективного аудита.

2. Говоря о сложностях, связанных с исполнением непосредственных обязанностей должностных лиц контрольно-счетных органов в ходе осуществления ими контрольных мероприятий, необходимо выделить одну из основных проблем - это воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. Статьей 14 Федерального закона №6-ФЗ предусмотрены права должностных лиц контрольно-счетных органов при осуществлении возложенных на них полномочий. В частности,

- 1) беспрепятственно входить на территорию и в помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями, иметь доступ к их документам и материалам, осматривать занимаемые ими территории и помещения;
- 2) в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций;
- 3) в пределах своей компетенции требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке; и также другие права.

Частью 1 статьи 13 Федерального закона №6-ФЗ предусмотрено, что требования и запросы должностных лиц контрольно-счетных органов, связанные с осуществлением ими своих должностных полномочий, установленных законодательством, муниципальными нормативными правовыми актами, являются обязательными для исполнения органами



государственной власти и государственными органами субъекта Российской Федерации, органами территориальных государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления и муниципальными органами, организациями, в отношении которых осуществляется внешний государственный и муниципальный финансовый контроль. Таким образом, создание препятствий для проведения контрольно-счетными органами контрольных мероприятий является нарушением Федерального закона.

В свою очередь частью 2 статьи 13 вышеназванного закона предусмотрено, что неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Следует конкретизировать, что создание препятствий может выражаться в различных формах. В форме активных действий, например, когда проверяющим должностным лицам создаются препятствия в доступе на проверяемый объект, скрываются какие-либо документы и информация. Также препятствия могут выражаться в форме бездействия, а именно: в неисполнение запросов о предоставлении информации. Для дальнейшего исследования необходимо разграничить формулировки «неисполнение требований и запросов» от «воспрепятствования осуществлению контрольных мероприятий». Так, неисполнение требований и запросов в рамках контрольного мероприятия является воспрепятствованием осуществлению контрольных мероприятий. Указанный вывод подтверждается судебной практикой: при проведении проверок юридических лиц по фактам нарушений трудовых прав в Государственную инспекцию труда не представлены запрашиваемые документы и информация, что повлекло невозможность проведения проверки. В связи с данным фактом проверяемые юридические лица привлечены к ответственности по части 2 статьи 19.4.1. Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях<sup>56</sup> (постановление Верховного суда Российской Федерации от 05.08.2014<sup>57</sup>). Свердловский областной суд в апелляционном определении от 02.07.2014 года по делу №33-8600/2014<sup>58</sup> сделал вывод о том, что непредставление документов по требованию контрольно-счетного органа создает препятствия этому органу в осуществлении проводимой им проверки и имеются установленные Федеральным законом основания для вынесения предписания.

Вне рамок контрольных мероприятий, неисполнение требований и запросов не является воспрепятствованием, например, запрос в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия. Также следует отличать запрос должностного лица контрольно-счетного органа в рамках его компетенции и проводимого контрольного мероприятия, от запроса контрольно-счетным органом информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, о которых упоминается в статье 15 Федерального закона № 6-ФЗ. Последний направляется за подписью руководителя контрольно-счетного органа, уполномоченного представлять интересы контрольно-счетного органа в отношениях с другими органами, организациями и физическими лицами. Вышеуказанное разграничение необходимо для правильного выбора дальнейших мер реагирования. На примере Самарской области, статьей 10.5 Закона Самарской области от 01.11.2007 года №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»<sup>59</sup> предусмотрена ответственность за неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов

---

<sup>56</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч. 1), Ст. 1.

<sup>57</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.08.2014 №18-АД14-27 в отношении ООО «Кубаньтекстиль» по делу об административном правонарушении [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. <http://vsrf.ru/>. 2016

<sup>58</sup> Решение Свердловского областного суда от 02.07.2014 г. по делу №33-8600/2014 в отношении администрации г.Ревда [Электронный ресурс] // Официальный сайт Свердловского областного суда. <http://oblsud.svd.sudrf.ru/>. 2016.

<sup>59</sup> Закон Самарской области от 01.11.2007 №115-ГД (ред. 11.11.2016) «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 7 ноября. № 207(26005).

муниципальных образований в Самарской области, воспрепятствование осуществлению этими должностными лицами возложенных на них полномочий, непредставление или несвоевременное представление в контрольно-счетные органы по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также неисполнение или ненадлежащее исполнение в установленный срок представлений или предписаний контрольно-счетных органов. Пунктом 2 статьи 11.3 вышеупомянутого Закона указаны должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований, уполномоченные составлять при осуществлении муниципального финансового контроля протоколы об указанных административных правонарушениях предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14 - 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 20 и 20.1 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – это председатель, заместитель председателя, аудиторы и инспекторы контрольно-счетного органа муниципального образования. Таким образом, должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований в Самарской области уполномочены самостоятельно возбуждать дела об административных правонарушениях.

Федеральным законом №125-ФЗ от 05.05.2014 года «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>60</sup> расширены полномочия контрольных органов муниципальных образований: введена ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа муниципального контроля (до вступления в силу данного закона ответственность закреплялась только за воспрепятствование законной деятельности должностного лица государственного контроля), и,

---

<sup>60</sup> Федеральный закон от 05.05.2014 № 125-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2330.

соответственно, аналогичные изменения внесены в статьи 19.4, 19.5, 19.7 Кодекса, устанавливающие ответственность за неповиновение законному распоряжению (требованию) должностного лица, осуществляющего муниципальный контроль, и непредставление сведений (информации) и невыполнение представлений указанных должностных лиц. Полномочия должностных лиц органов муниципального финансового контроля дополнены новыми нормами, согласно которых они получили право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьей 19.7 настоящего Кодекса, при осуществлении муниципального контроля.

Кроме возбуждения дел об административных правонарушениях в случае воспрепятствования проведению контрольных мероприятий, контрольно-счетные органы в соответствии со статьей 16 Федерального закона №6-ФЗ направляют предписание в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам.

Предписание контрольно-счетного органа должно быть исполнено в установленные в нем сроки. Таким образом, вынесение предписания за воспрепятствование является еще одной мерой реагирования, при этом она не исключает первую меру и наоборот. То есть привлечение к административной ответственности и вынесение предписания могут быть применены параллельно. При этом за неисполнение законного предписания должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования в Самарской области также статьей 10.5 Закона Самарской области от 01.11.2007 года №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» установлена административная ответственность.

Когда вышеуказанные нарушения допускаются органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, возможно обжалование действий (бездействия) указанных лиц путем подачи заявления в суд в порядке гражданского судопроизводства (глава 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>61</sup>). Указанная практика менее распространена, поскольку судебные споры занимают длительное время, а сроки проведения контрольных мероприятий ограничены. Тем не менее, такая практика есть. К примеру, контрольно-счетная палата муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» Архангельской области обратилась в суд с заявлением признать незаконным бездействие начальника финансово-экономического управления администрации указанного муниципального образования, выразившееся в отказе предоставить документы, и обязать предоставить документы. Решением Холмогорского районного суда Архангельской области от 22.11.2012, оставленным в силе апелляционным определением Архангельского областного суда от 18.02.2013 года №33-772/2013<sup>62</sup>, заявление удовлетворено.

Кроме всего вышеуказанного, возможно направление обращения в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Но следует иметь в виду, что органы прокуратуры не подменяют в своей деятельности другие органы. Когда возникают такие споры, важную роль играет доказательственная база, без которой невозможно доказать факты нарушений. Во-первых, необходимо фиксировать направляемые запросы и требования письменно, поскольку факт направления устного запроса или требования очень трудно доказать. Во-вторых, документы должны направляться в соответствии с правилами делопроизводства и фиксацией

---

<sup>61</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 4532.

<sup>62</sup> Решение Архангельского областного суда от 21.01.2013 г. по делу № 33-772/2013 в отношении Администрации муниципального образования Холмогорский муниципальный район [Электронный ресурс] // Официальный сайт Архангельского областного суда. <https://oblsud-arh.sudrf.ru/>. 2016.

факта вручения либо направления почтой. В некоторых случаях необходимо использовать средства аудиозаписи, видеосъемки, фотосъемки (например, при отказе предоставить доступ к помещению, к тем или иным документам, отказ получить запрос или акт с нарочным). Также необходимо составить соответствующий акт по факту создания препятствий в проведении контрольного мероприятия, в котором необходимо указать конкретные факты создания препятствий. Акт обязательно должен быть направлен на ознакомление лицу, которое допустило нарушения, поскольку это является гарантией прав проверяемых органов и организаций. Акт может быть вручен под расписку или направлен заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо иным способом, обеспечивающим фиксацию факта и даты его направления. После вручения акта лицу, которому он вручен, в течение семи рабочих дней имеет право представить в контрольно-счетный орган пояснения и замечания, которые являются неотъемлемой частью акта. По истечении указанного срока возможно составление протокола об административном правонарушении и направление предписания. Кроме этого, необходимо отметить, что все указанные меры применяются за неисполнение именно законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов.

Подводя итог анализа нормативно-правовой базы действующего законодательства, и основываясь на практику деятельности контрольных органов, становится явным целесообразность разработки стандартов, методик, регулирующих порядок действия должностных лиц в случае возникновения ситуации воспрепятствования проведению контрольного мероприятия и отсутствие реагирования на вынесенное предписание. Кроме этого необходимо отметить, что дела об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере обладают рядом специфических особенностей, которые могут приобрести существенное значение для рассмотрения таких дел. В связи с этим особое значение приобретает обеспечение единообразных подходов при возбуждении дел об

административных правонарушениях органами муниципального финансового контроля.

3. При возбуждении дел об административных правонарушениях контрольно-счетным органам необходимо учитывать один важный момент: администрирование доходов по поступлениям сумм денежных штрафов за правонарушения осуществляют органы, которые направляют дела на рассмотрение в суд. В соответствии с «Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», утвержденными приказом Минфина России от 01.07.2013 года №65н<sup>63</sup>, за такими органами решением о соответствующем бюджете устанавливаются коды классификации доходов бюджетов, предназначенные для учета указанных поступлений. Таким образом, за контрольно-счетными органами как администраторами поступлений, должны быть закреплены коды классификации доходов бюджета, после чего необходимо открыть в территориальном органе Федерального казначейства лицевой счет для отражения операций, связанных с администрированием доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с приказом Федерального казначейства России от 29.12.2012 года №24н «О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства»<sup>64</sup>. В противном случае невозможно применить административное наказание в виде наложения штрафов, поскольку отсутствуют реквизиты для их зачисления.

4. Одним из основных этапов в решении вопросов целевого расходования бюджетных средств и принятия антикризисных мер является финансовый контроль при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд. В ходе применения закона о закупках (федеральный

---

<sup>63</sup> Приказ Минфина России от 01.07.2013 года №65н (ред. от 12.10.2016) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2013. 5 сентября. № 32.

<sup>64</sup> Приказ Казначейства России от 29.12.2012 года № 24н (ред. от 24.12.2015) «О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. №20.

закон № 44-ФЗ), должностные лица контрольно-счетных органов отмечают, что наметились тенденции, препятствующие эффективному и результативному расходованию бюджетных средств:

- 1) завышение цены при осуществлении закупок;
- 2) осуществление закупок в отсутствие конкуренции;
- 3) закупки при отсутствии потребности;
- 4) закупки с избыточными потребительскими свойствами;
- 5) конфликт интересов.

При формировании начальной (максимальной) цены контракта обозначились основные системные проблемы, а именно: отсутствие объективного исследования рынка товаров, работ, услуг; формирование начальной (максимальной) цены на выполнение ремонтных работ по трем коммерческим предложениям при наличии законодательной возможности применения сметного метода; наличие аффилированности между лицами, направляющими коммерческие предложения на стадии формирования цены контрактов, когда цена, по сути, формируется одним контрагентом и одно из коммерческих предложений содержит намеренно завышенную цену; нарушения применения нормативов ценообразования в строительстве при определении сметной стоимости работ; формирование цены контракта путем увеличения стоимости дорогостоящих позиций и уменьшения стоимости дешевых позиций спецификации к контракту при падении начальной (максимальной) цены контракта по результатам торгов; заключение контракта с единственным поставщиком по начальной (максимальной) цене при минимальной цене коммерческого предложения указанного поставщика. Исходя из вышеизложенного, как один из вариантов решения проблемы может стать ужесточение требований к обоснованию цены и обеспечение установления и соблюдения дополнительных «заградительных мер» на уровне правовой базы муниципальных образований на примере



региональных актов Самарской области (Распоряжение Правительства Самарской области от 20.01.2016 года № 18-р<sup>65</sup>).

В ходе реализации федерального закона № 44-ФЗ следует применять положительный опыт анализа расчетов обоснований бюджетных ассигнований, планов-графиков, мониторинга размещаемых закупок, взаимодействия с институтами гражданского общества, что позволит предотвратить завышение цен при планировании расходов и выявить излишние потребительские свойства товаров и услуг. Важным элементом механизма обеспечения правомерного и целевого использования бюджетных средств является привлечение лиц, допустивших нарушения в сфере закупок при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд, к административной и юридической ответственности, что позволит предупредить совершение аналогичных правонарушений в будущем.

5. В современных условиях статистика и отчетность не должны играть ключевые роли, а результативность и оценка качества деятельности органов внешнего финансового контроля должна устанавливаться не только на основании объемов и количества выявленных нарушений и проведенных ими контрольных мероприятий.

Полномочия по разработке методологических подходов по оценке деятельности контрольно-счетных органов закреплены Федеральными законом от 05.04.2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Согласно статьи 14 указанного закона Счетная палата Российской Федерации осуществляет оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, дает заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности. Предлагаются различные пути и подходы к установлению

---

<sup>65</sup> Распоряжение Правительства Самарской области от 20.01.2016 № 18-р [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

эффективности. На сегодняшний день основные направления по определению качества деятельности контрольно-счетных органов и установления оценки можно релятивно разделить на качественные и количественные<sup>66</sup>. Следует выделить исследователей, которые одни из первых приняли участие в разработке методики, которую можно использовать для определения количественной оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов. Преимущественно предлагается эффективность применять с точки зрения эффективности расходования средств бюджета. Специалисты, среди которых С.П.Опеньшев, В.А.Жуков<sup>67</sup> и В.В.Бурцев, Ю.М.Воронин<sup>68</sup> высказывают мнение, что при рассмотрении критериев эффективности следует использовать методы количественные, и общими критериями эффективности определяют экономичность, результативность, действенность. С.П.Опеньшев и В.А.Жуков также считают, что оценивание эффективности осуществляемого финансового контроля следует рассматривать в рамках соотношения результата, который достигнут контролирующим органом, к поставленной цели<sup>69</sup>, и что ключевым критерием для определения оценки должно стать определение конечного результата, а именно: «соотношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели и сокращение количества и объемов правонарушений в экономической сфере»<sup>12</sup>. В данном случае речь идет о целесообразности текущего и последовательного контроля, уделяя последнему основную функцию. Другую точку зрения в своем исследовании высказывает В.А.Двуреченских, председатель контрольно-счетного органа

---

<sup>66</sup> Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации (Одобрены Научно-методическим советом АКСОП, протокол от 18.09.2007 г. № 14) [Электронный ресурс] // Информационный Портал Счетных палат России. <http://lib.acsorg.ru/>. 2016.

<sup>67</sup> Опеньшев С. П., Жуков В. А. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 1. С. 53.

<sup>68</sup> Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики // Финансовый контроль. 2005. С. 102.

<sup>69</sup> Опеньшев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2001. № 1.

города Москвы<sup>70</sup>, который считает, что оценка эффективности через количественно определяемые показатели вызывает серьезные вопросы.

Для осуществления качественного аудита, предупреждения нарушений и устранения их причины целесообразно в качестве оценки деятельности органа контроля ориентироваться не только на количество проведенных ими мероприятий. Комплексная проверка и анализ финансово-хозяйственной деятельности контролируемого объекта за истекший и текущий периоды (или за последние два - три года), а не выборочная проверка одного из направлений его деятельности, позволяет судить в целом о том, насколько качественно запланированы расходы и провести качественный аудит эффективности и результативности расходов бюджетных средств, а анализ годового исполнения целевой программы или исполнения программы за последние несколько лет позволяет проверяющим дать оценку целесообразности утвержденных направлений программы. Также, оценивая эффективность деятельности контрольно-счетного органа, целесообразно учитывать соблюдение им плановых сроков проведения проверки, выполнение утвержденной программы контрольного мероприятия в полном объеме и достижение контрольным органом поставленной цели контрольного мероприятия, принимать во внимание объем и сложность контрольного мероприятия.

6. По-прежнему существенной проблемой функционирования муниципальных контрольно-счетных органов в большинстве случаев является их небольшая численность. Федеральным законом № 6-ФЗ закреплен принцип эффективности деятельности контрольных органов, но в тоже время в действующем законодательстве отсутствуют нормы о необходимой минимальной численности контрольно-счетного органа муниципального образования. В связи с этим актуальна необходимость разработки положения, стандартов или специальных методик для

---

<sup>70</sup> Двуреченских В.А. Основы государственного аудита [Электронный ресурс] // Официальный сайт счетной палаты г. Москва. <http://www.ksp.mos.ru/>. 2016.

определения минимальной численности сотрудников контрольных органов, или утверждения данной нормы законодательно, что позволит качественно, своевременно, эффективно и в большем объеме проводить контрольные мероприятия. И, более того, для обеспечения способности осуществления должностными лицами всех полномочий, которые предусмотрены действующим законодательством, необходима развитая система типовых (универсальных) методических материалов.

7. Исследование муниципальной правовой базы муниципальных образований Самарской области и других субъектов Российской Федерации в части состава и структуры контрольно-счетных органов, показало, что неоднозначной является ситуация, связанная с неоправданной сменой руководителей (председателей палат) муниципальных органов внешнего муниципального контроля, их заместителей и аудиторов. Статья 5 Федерального закона № 6-ФЗ регулирует, что срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий законодательного (представительного) органа. Так, в Положении о контрольно-счетной палате муниципального района Похвистневский<sup>71</sup> срок полномочий председателя и заместителя председателя контрольно-счетной палаты составляет шесть лет; в аналогичных Положениях городских округов Тольятти<sup>72</sup>, Самаре<sup>73</sup>, Октябрьске<sup>74</sup>, Чапаевск<sup>75</sup> срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетной палаты - пять лет. Подобным

---

<sup>71</sup> Решение Собрания представителей муниципального района Похвистневский Самарской области от 30.08.2011 № 69 «О Контрольно-счетной палате муниципального района Похвистневский» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>72</sup> Решение Думы городского округа Тольятти от 22.01.2014 года № 169 (ред. от 06.07.2016) // «Городские ведомости». 2014. 4 февраля. №7 (1605).

<sup>73</sup> Решение Думы городского округа Самара от 30.08.2011 № 127 (ред. от 20.09.2016) «О Контрольно-счетной палате городского округа Самара» // «Самарская Газета». 2011. 8 сентября. №167 (4686).

<sup>74</sup> Решение Думы городского округа Октябрьск от 12.11.2008 № 62-н (ред. от 27.01.2016) «О принятии Устава городского округа Октябрьск Самарской области» // Октябрьское время. 2008. 20 декабря. № 95-96.

<sup>75</sup> Решение Думы городского округа Чапаевск Самарской области от 23.06.2015 № 574 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Чапаевск» // Чапаевский рабочий. 2015. 1 июля. № 69 (21818).

образом складывается ситуация в Волгоградской, Челябинской, Нижегородской областях.

На практике есть случаи, когда после выборной кампании вновь избранные руководители муниципалитета или представительного органа приступают к процессу по смене руководителя контрольного органа. В результате вынуждены увольняться квалифицированные сотрудники, которые приобрели навыки и опыт и уже имеют соответствующую практику. Подобная ситуация не лучшим образом влияет на качество организации деятельности контрольно-счетного органа и на моральной обстановке в коллективе. По этой причине целесообразно рассмотреть внесение дополнений в Федеральный закон №6-ФЗ и нормативные акты субъектов Российской Федерации в части совершенствования действующего порядка и сроков назначения председателей счетных палат, их заместителей и аудиторов. Как вариант, рациональнее было бы не ограничивать определенным сроком полномочия главных должностных лиц счетных палат. Например, после истечения первоначального срока, они могут быть утверждены на те же должности, но без ограничения сроков их полномочий. Данные поправки в действующее законодательство позволят должностными лицами осуществлять качественный и эффективный контроль.

Эту же проблему раскрывает в своей статье<sup>76</sup>, посвященной проблемам развития системы государственного и муниципального контроля, И.А.Дьяченко, член Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, председатель Контрольно-счетной палаты Волгоградской области и другие отечественные исследователи.

8. Следует подчеркнуть еще один важный аспект: обязательное государственное страхование должностных лиц контрольно-счетных органов. Гарантии статуса сотрудников счетных палат определены в статье 8 федерального закона № 6-ФЗ, в части 3 данной статьи прописано, что

---

<sup>76</sup> И.А.Дьяченко. Проблемы развития системы государственного и муниципального финансового контроля. // Вестник АКСОР. 2013. №1(25). С.40.

должностные лица контрольно-счетных органов подлежат государственной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Федеральным законом от 20.04.1995 года №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»<sup>77</sup> утверждены лица, подлежащие государственной защите. К ним относятся: работники таможенных и налоговых органов, антимонопольных органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты Российской Федерации, а также иные категории государственных и муниципальных служащих по перечню, устанавливаемому Правительством Российской Федерации. В соответствии с действующим перечнем категорий государственных и муниципальных служащих, которые подлежат государственной защите,<sup>78</sup> в него включены должностные лица органов внешнего финансового контроля, образованных представительными органами субъектов Российской Федерации, и должностные лица органов местного самоуправления (муниципальные служащие), которые осуществляют функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений. Таким образом, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 года № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» отсутствуют прямые ссылки на государственную защиту для муниципальных служащих – должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований.

---

<sup>77</sup> Федеральный закон от 20.04.1995 №45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

<sup>78</sup> Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

Исходя из вышеизложенного, будет актуальным внесение поправок в Федеральный закон от 20.04.1995 года №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», распространив действие данного нормативного акта, в части государственного страхования, на муниципальных служащих: председателя контрольно-счетной палаты, заместителя, аудиторов и инспекторов.

В дополнение к вышеупомянутым проблемам стоит отметить, что для того, чтобы финансовый контроль действительно стал эффективным инструментом, необходимо продолжить практику оказания методической, организационной и консультативной помощи органам местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области в решении вопросов, связанных с проведением финансового контроля, в том числе в рамках подготовки типовых документов для органов муниципального финансового контроля, включая типовые протоколы по делам об административных правонарушениях, практику оказания помощи по вопросам, связанным с осуществлением внешнего муниципального финансового контроля и аудита закупок. При проведении совместных проверок, целесообразно организовывать более активное взаимодействие контрольно-счетных органов муниципальных образований со Счетной палатой Самарской области, учитывая закрепленную в статье 18 Федерального закона № 6-ФЗ возможность взаимодействия контрольно-счетных органов в целях выработки единых подходов к реализации полномочий контрольно-счетных органов и повышения эффективности внешнего государственного и муниципального финансового контроля, а также обеспечения максимального охвата проверяемых объектов.

На сегодняшний день по-прежнему открытым для обсуждения стоит вопрос о едином плане контрольных мероприятий, проводимых органами внутреннего и внешнего контроля на уровне муниципального образования, классифицирование материалов по проверкам, выработка общих стандартов.

### **3.2. Совершенствование государственного (муниципального) финансового контроля**

Финансовый контроль – неотъемлемый элемент финансовой деятельности публично-правовых субъектов. Говоря исключительно о государственном (муниципальном) финансовом контроле, следует заметить, что он является не только одной из завершающих стадий управления муниципальными и материальными ресурсами, но также выступает необходимым условием управления ими.

За последние несколько лет произошли значительные позитивные изменения в бюджетном законодательстве и в бюджетных правоотношениях, которые направлены на совершенствование эффективности процесса финансового аудита и финансового контроля и на разработку общей системы государственного (муниципального) финансового контроля. Новые положения бюджетного и финансового законодательства создают условия для успешного взаимодействия контрольных органов, а именно: органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) контроля. Например, в некоторых субъектах Российской Федерации между данными органами контроля заключены соглашения о сотрудничестве. В подтверждение факту успешного взаимодействия свидетельствует внедрение в 2012 году технологии информационного взаимодействия региональных органов внешнего контроля и территориальных управлений Федерального казначейства, а в некоторых субъектах Российской Федерации данное взаимодействие налажено на уровне муниципального образования и органов Казначейства. Подобная работа позволит в будущем обработать в автоматизированном режиме существенный объем информации, тем самым повышая эффективность деятельности контрольных органов.

Продолжая раздел совершенствования финансового контроля, следует также отметить, что пунктом 7 статьи 17 Федерального закона от 05.04.2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» прописаны



обязанности правоохранительных органов предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным Счетной палатой материалам. До вступления в силу данных норм закона эти обязанности у правоохранительных органов отсутствовали, что являлось немаловажным барьером для исполнения принципа гласности государственного финансового контроля.

Совершенствованию системы финансового контроля будет также способствовать завершенность процесса разработки и комплектования систематизированной методологической базы на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований, уделяя особое внимание научной разработке единого классификатора нарушений и недостатков, которые допускаются участниками бюджетного процесса. Данная работа должна быть реализована на основании прочной аналитической и практической подготовке контролеров всех уровней, учитывая их профессиональные и глубокие знания бюджетного процесса. При внедрении классификатора нарушений и недостатков, выявляемых в рамках финансового аудита необходимо гармонизировать соответствующие классификаторы, используемые органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, в государственной информационной системе для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений.

Устойчивое развитие экономики в значительной степени определяется состоянием трудовых ресурсов, их квалификацией и уровнем образования, развитием интеллектуального потенциала страны. В этой связи необходимо активизировать деятельность по подготовке современных образовательных программ, обеспечивающих подготовку кадров в области государственно-частного партнерства для создания условий обеспечения качества и эффективности проектов государственно-частного партнерства в различных сферах экономики.

Одним из положительных аспектов в части формирования систематизированной методологической основы можно отметить решение вопроса по централизованной организации работы по повышению квалификации специалистов контрольных органов (аудиторов) как для руководящего состава региональных контрольных органов, так и в отношении сотрудников на уровне муниципальных образований. Например, обучение для специалистов контрольно-счетных палат сосредоточено в Центре государственного и муниципального контроля на базе Научно-исследовательского института (НИИ) системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Процесс усовершенствования государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации должен реализовываться по следующим ключевым направлениям. В первую очередь следует уделить внимание созданию и совершенствованию методологического фундамента государственного (муниципального) финансово-бюджетного контроля, который является основой общенационального контроля. Данное направление позволит всем субъектам государственного финансового контроля и, соответственно, субъектам хозяйствования (объектам контроля) получить ясное представление о реализации своих задач, функций, полномочий. Кроме этого созданная актуальная методологическая основа позволит определить цели, принципы и нормы осуществляемого финансового контроля.

Следующим этапом необходимо дать точное законодательное определение видам государственного финансового контроля, субъектам и объектам проверок, необходимо также законодательно четко разграничить сферы осуществления и полномочия органов внешнего и внутреннего финансовых контролей, исключая дублирование контрольных мероприятий.

В ходе исполнения своих обязанностей, проверяющие сталкиваются с трудностями в применении нормативно-правовых актов (методических документов контролирующих органов и так далее), поскольку отсутствуют

единые подходы и требования по использованию и применению классификации финансового контроля и классификатора нарушений. Для исключения фактов возникновения спорных моментов (например, в отношении применения мер ответственности за выявленные финансовые нарушения) следует акцентировать внимание на отсутствии применения общей терминологии при определении и использовании таких терминов, как виды, формы, используемый метод контроля. Дальнейшее продолжение работы по созданию единой кодифицированной системы стандартов государственного (муниципального) финансового контроля, используя уже налаженный опыт Счетной палаты Российской Федерации, позволит грамотно применять и реализовывать полномочия органов внешнего и внутреннего финансовых контроля на всех уровнях.

Повышению координации деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля различного уровня будут способствовать:

- 1) предоставление органам внутреннего государственного финансового контроля дополнительных полномочий на осуществление предварительного контроля государственных программ на предмет соблюдения законности и эффективности на стадии составления и рассмотрения проектов бюджетов;
- 2) разработка методики контроля органами внутреннего государственного (муниципального) контроля государственных программ, обеспечивающей единый подход, и методики на предмет соблюдения законности и эффективности на стадии составления и рассмотрения проектов бюджетов;
- 3) акцентирование особого внимания на научную разработку единого классификатора нарушений и недостатков, которые допускаются участниками бюджетного процесса;
- 4) необходимость точного законодательного определения субъектам и объектам проверок, видам государственного финансового контроля;

5) законодательное разграничение сферы осуществления и полномочия органов внешнего и внутреннего финансовых контролей, исключая дублирование контрольных мероприятий.

Процесс совершенствования государственного финансового контроля также должен быть ориентирован на практический опыт, наработанный за последние годы региональными и муниципальными контрольными органами. Уделяя особое внимание вопросам совершенствования механизмов осуществления финансового контроля в бюджетной сфере, следует отметить, что значимая роль принадлежит различным ассоциациям органов финансового контроля, объединенных профессиональной деятельностью и общей целью, благодаря функционированию которых решаются отдельные вопросы осуществления финансового контроля в Российской Федерации, в том числе основные задачи методологии финансового контроля. Поскольку ключевым направлением финансового контроля является проверка эффективности и результативности расходов государственных и муниципальных средств бюджетов, то актуальным направлением повышения роли и совершенствования финансового контроля становится переход к аудиту эффективности государственных и муниципальных расходов. Аудит эффективности представляет собой направление деятельности контрольных финансовых органов, предусматривающий анализ результативности и целевого использования средств бюджета, анализ направления расходов и их обоснованность.

Усовершенствование финансового контроля тесно взаимосвязано с совершенствованием бюджетного процесса, который предусматривает формирование и реализацию федерального, регионального и муниципального бюджетов в программном формате. Рассматривая государственный (муниципальный) финансовый контроль в качестве основной составляющей программно-целевого управления расходами бюджетов, особую значимость приобретают положения модернизации государственного (муниципального) финансового контроля.

Совершенствованию механизма осуществления финансово-бюджетного контроля будет способствовать также законодательное закрепление конкретных полномочий Счетной палаты Российской Федерации, как органа внешнего государственного контроля, и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, как органа государственного внутреннего финансового контроля в части расходов программного бюджета. Вопросы утверждения стандартов государственного (муниципального) финансового контроля за расходами федерального бюджета и бюджетов иных уровней, выделенных на реализацию целевых программ, по-прежнему остаются актуальными.

Целесообразно обратить внимание, что тема осуществления государственного (муниципального) финансового контроля над расходами средств бюджетов, направленных на реализацию целевых программ, недостаточно раскрыта в научной литературе. Как правило, учеными исследуются вопросы финансового аудита и аудита эффективности расходования бюджетных средств, не учитывая специфики целевых программ как предмета контроля. Этим вопросам и темам посвящены труды исследователей: С.М.Шахрай<sup>79</sup> С.В.Степашин<sup>80</sup>, Е.А.Минаевой<sup>81</sup> и других<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Повышение эффективности бюджетных расходов: проблемы и пути решения / Под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной, И.В. Левакина. М. 2010. 600 с.

<sup>80</sup> Степашин С.В. О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием // Экономическая политика. 2008. № 1. Ст. 230.

<sup>81</sup> Минаева Е.А. Оценка эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 30. С. 56 – 61.

<sup>82</sup> Финансы. Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М. 2011. 735 с.

## Заключение

К началу 2013 года в Российской Федерации сложились тенденции к началу создания целостной системы финансового контроля и аудита в финансово-бюджетной сфере на значительно новой основе. Внесены значительные дополнения и изменения в действующие нормативные правовые акты в части финансового контроля. Неизбежность совершенствования всех механизмов управления общественными финансами, в том числе государственного (муниципального) финансового контроля связана в первую очередь с изменениями, происходящими в организации бюджетного процесса в стране, и в том числе в связи с переходом к «программному» бюджету.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года №2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»<sup>83</sup> бюджеты всех уровней составляются и исполняются в программном формате, то есть основная доля расходов направляется непосредственно на финансирования целевых программ. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах<sup>84</sup> и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах<sup>85</sup>, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, которые утверждены Правительством Российской Федерации 31 января 2013

---

<sup>83</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 219.

<sup>84</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 года «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах [Электронный ресурс] // <http://kremlin.ru>. 2016.

<sup>85</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 года «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах». // Солидарность. 2013. 19-26 июня. № 23.

года<sup>86</sup>, решениями заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 года по вопросам повышения эффективности бюджетных расходов и укрепления роли проводимого аудита эффективности. Разработанная программа определяет ключевые направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере.

В Бюджетном послании на 2014-2016 годы Президент Российской Федерации В.В.Путин обратил внимание, что «конечная эффективность «программных» бюджетов зависит от качества государственных программ, механизмов контроля за их реализацией».

В рамках реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года<sup>87</sup> в части формирования концепции внешнего государственного (муниципального) финансового контроля приняты следующие нормативно-правовые документы: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») в части регулирования государственного (муниципального) финансового контроля и в части установления

---

<sup>86</sup> Постановление Правительства РФ от 31.01.2013 «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>87</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 27.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Финансовый контроль как неотъемлемая и значимая часть финансовой деятельности на государственном и муниципальном уровне представляет собой своевременную, объективно необходимую деятельность. Вопрос изучения и исследования повышения результативности и качества проводимого контроля за финансовой деятельностью всех экономических субъектов, изучения всех направлений эффективности государственного финансового и муниципального контроля за исполнением расходов является особенно актуальным.

Проведенное исследование исполнения государственного (муниципального) финансового контроля позволяет сформулировать следующие выводы.

Статьи 265, 268.1, 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации разделяет государственный (муниципальный) финансовый контроль на внешний и внутренний, предварительный и последующий. В рамках исследования темы диссертации был представлен комплексный анализ и сопоставление полномочий, возложенных на контрольные органы, и функций по осуществлению ими государственного (муниципального) финансового контроля, учитывая его законодательное разделение на контроль внешний и внутренний, и исследованы принципы деятельности и компетенции в бюджетной сфере. Результаты данной работы дали возможность установить существующую взаимосвязь между видами контроля, определив дублирование между ними.

Осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в бюджетной сфере в Российской Федерации регулируется следующими нормативными правовыми актами: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 01.07.2013



года №65н «О применении бюджетной классификации Российской Федерации», Федеральный закон от 06.12.2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Реализация внешнего финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации (Самарская область) осуществляется в рамках Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Закон Самарской области от 30.09.2011 года № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области».

К полномочиям органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего финансового контроля относится:

- 1) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;
- 2) контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;
- 3) контроль в других сферах, установленных действующим бюджетным законодательством.

Действующее законодательство в полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего финансового контроля закрепило:

- 1) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- 2) контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Уделяя внимание роли внутреннего государственного финансового контроля, стоит отметить, что он имеет значительное отличие в субъектах, объектах и результатах деятельности. Одной из ключевых задач осуществления внутреннего финансового контроля в бюджетных учреждениях, является достижение максимальной результативности использования средств бюджета, что позволяет проанализировать степень эффективности принятых руководством административных решений, дать соответствующие рекомендации и оценку руководству проверяемого объекта. Довольно точное определение внутреннего контроля как категории дала в своих трудах Г.В.Мокрецова<sup>88</sup>.

Исследование закрепленных полномочий органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля позволила раскрыть их роль и указать на условия для повышения эффективности проводимого ими аудита в обеспечении эффективности использования бюджетных средств.

В данной работе дана оценка и проанализирована роль взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации, органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации с контрольно-счетными органами муниципальных образований. Установлено, что данное взаимодействие позволяет выработать единые подходы к реализации их полномочий и повышения эффективности внешнего государственного и

---

<sup>88</sup> Мокрецова Г.В. Развитие теории и методики бухгалтерского учета в учреждениях высшего профессионального образования: дисс. ... д-ра эконом. наук. М. 2009. С. 295.

муниципального финансового контроля. Аргументированы роли внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Изучение теоретического материала и методических особенностей финансового контроля стало основой для практического исследования деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля за исполнением бюджетов.

В соответствии с установленными основными целями и поставленными задачами в магистерской работе конкретизировано содержание финансового контроля за исполнением бюджета и затем проведен комплексный анализ правового регулирования, основных направлений деятельности, установленных приоритетных задач и практической деятельности по осуществлению государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Непосредственная практическая реализация полномочий финансового контроля была исследована во второй главе работы на примере деятельности Счетной палаты Самарской области, Госфинконтроля Самарской области и контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск. Анализ их деятельности выполнен на основе отчетных материалов за период деятельности с 2012 по 2015 годы.

Проведенное в работе исследование современного положения внешнего государственного финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального финансового контроля на уровне муниципального образования продемонстрировало недостаточно высокий уровень его развития по сравнению с организованной на федеральном уровне деятельностью системы государственного финансового контроля.

Тщательному и системному исследованию предмета осуществления финансового контроля, в том числе на муниципальном уровне посвящена последняя глава. В ней проанализированы ключевые проблемы, связанные с исполнением полномочий внешнего финансового контроля на уровне муниципального образования, и также предложены варианты их решений. Установлен факт наличия некоторых нерешенных вопросов и правовых

коллизий, с которыми приходится сталкиваться должностным лицам при осуществлении внешнего финансового контроля. Во-первых, отсутствие необходимого правового основания и прямого указания в действующем законодательстве, недостаточность методических материалов не позволяет в достаточной мере реализовать основополагающий принцип контрольных органов - принцип независимости. Во-вторых, проблематике по установлению критерия оценки деятельности органов внутреннего и внешнего финансового контроля было уделено значительное внимание. Статистика и отчетность не должны играть первостепенные роли в установлении оценки качества и результативности деятельности контролирующих органов, которая должна устанавливаться не только исключительно из количества проведенных ими мероприятий.

Было предложено рассмотреть возможность внесения поправок в Федеральный закон от 20.04.1995 года №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», в части государственной защиты - государственного страхования для муниципальных служащих, должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов.

В ходе изучения принятой законодателем позиции в части сроков назначения руководителей - председателей контрольно-счетных палат, их заместителей и также аудиторов предложено внесение дополнений в Федеральный закон №6-ФЗ и соответствующие нормативные акты субъектов Российской Федерации относительно совершенствования действующего порядка и относительно сроков исполнения ими своих обязанностей, исключив ограничение определенным сроком полномочий главных должностных лиц счетных палат. Кроме того, было отмечено наличие еще не менее существенной проблемы функционирования муниципальных контрольно-счетных органов - в большинстве случаев их небольшая численность. На сегодняшний день в законодательстве отсутствуют нормы о допустимой и необходимой численности органов внешнего финансового

контроля муниципальных образований, что требует разработки стандартов или специальных методик для определения их минимальной численности.

В целом, вниманию было уделено изучению проблем по восьми аспектам. С целью полноты исследования также были проанализированы и предложены основные пути совершенствования и повышения качества и эффективности государственного (муниципального) финансового контроля за исполнением бюджетов соответствующих уровней.

Подводя итоги проведенного исследования, необходимо отметить, что предложенные поправки и внесения изменений в действующее законодательство, позволят создать более эффективную систему государственного и муниципального финансового контроля.

## Список использованных источников

### Нормативные правовые акты

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (EUROSAI) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт EUROSAI. <http://www.euroesai.org>. 2016.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. (Ч. 1). Ст. 3301.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3832.
5. Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. (Ч. 1). Ст. 3824.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч. 1). Ст. 1.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2012. №46. Ст. 4532.
9. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.
10. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
12. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
13. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
14. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.
15. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
16. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
17. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
18. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.
19. Федеральный закон от 05.05.2014 № 125-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2330.
20. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 51 (Ч. 1). Ст. 7230.
21. Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

22. Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

23. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013-2015 годах [Электронный ресурс] // <http://kremlin.ru>. 2016.

24. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах». // Солидарность. 2013. 19-26 июня. № 23.

25. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Парламентская газета. 2015. 4 декабря. № 44.

26. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

27. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 359 (ред. от 15.04.2014) «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2191.

28. Постановление Правительства РФ от 31.01.2013 «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

29. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (ред. от 25.12.2015) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 591.

30. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.



31. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 219.

32. Приказ Минтранса Российской Федерации от 18.09.2008 № 152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов» // Российская газета, 2008. 10 октября. № 213.

33. Приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. 3 ноября. № 44.

34. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 12.10.2016) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2013. 5 сентября. № 32.

35. Приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 (ред. от 29.08.2014) «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» // Российская газета. 2013. 4 декабря. № 273.

36. Указание Банка России от 12.10.2011 № 373-П «О Положении о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2011. 30 ноября. № 66.

37. Приказ Казначейства России от 29.12.2012 № 24н (ред. от 04.12.2015) «О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. 20 мая. № 20.

38. Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У (ред. от 03.02.2015) «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. 28 мая. № 46.

39. Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (ред. от 12.12.2016) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 29 декабря. № 247(25551).

40. Закон Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД (ред. от 11.11.2016) «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 7 ноября. № 207(26005).

41. Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД (ред. от 11.04.2016) «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 4 октября. № 368(27803).

42. Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 № 283 (ред. от 26.05.2016) «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).

43. Постановление Правительства Самарской области от 26.02.2013 № 53 «О внесении изменений в постановление Правительства Самарской области от 03.04.2009 года № 193 «Об утверждении областной целевой программы «Молодой семье - доступное жилье» на 2009-2015 годы» // «Волжская коммуна». 2013. 28 февраля. № 81(28497).

44. Постановление Правительства Самарской области от 24.10.2016 № 606 «О некоторых вопросах государственного контроля в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016. 25 октября. № 283(29829).

45. Распоряжение Правительства Самарской области от 20.01.2016 № 18-р [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

46. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89 (8625).

47. Решение Думы городского округа Октябрьск от 12.11.2008 № 62-н (ред. от 27.01.2016) «О принятии Устава городского округа Октябрьск Самарской области» // Октябрьское время. 2008. 20 декабря. № 95-96.

48. Решение Думы городского округа Самара от 30.08.2011 № 127 (ред. от 20.09.2016) «О Контрольно-счетной палате городского округа Самара» // Самарская Газета. 2011. 8 сентября. № 167 (4686).

49. Решение Собрании представителей муниципального района Похвистневский от 30.08.2011 № 69 «О Контрольно-счетной палате муниципального района Похвистневский» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

50. Решение Думы городского округа Жигулевск от 13.12.2011 № 192 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Думы городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2011. 22 декабря. № 144(9271).

51. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 4 апреля. № 34(9454).

52. Решение Думы городского округа Жигулевск от 14.05.2013 № 384 (ред. от 14.03.2016) «О принятии Устава городского округа Жигулевск Самарской области» // Жигулевский рабочий. 2013. 30 мая. № 54(9474).

53. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.09.2013 № 432 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском округе Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 5 октября. № 108 (9528).

54. Решение Думы городского округа Тольятти от 22.01.2014 № 169 (ред. от 06.07.2016) «О Положении о контрольно-счетной палате городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2014. 4 февраля. № 7 (1605).

55. Решение Думы городского округа Жигулевск от 03.06.2015 № 638 «О внесении изменений в Устав городского округа Жигулевск Самарской области, утвержденный решением Думы городского округа Жигулевск от 14 мая 2013 года № 384» // Жигулевский рабочий. 2015. 18 июня. № 62(9771).

56. Решение Думы городского округа Чапаевск от 23.06.2015 № 574 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Чапаевск» // Чапаевский рабочий. 2015. 1 июля. № 69 (21818).

57. Постановление мэра городского округа Жигулевск от 19.03.2008 № 386 «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

58. Постановление администрации городского округа Жигулевск от 30.08.2013 № 058нпа1 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ городского округа Жигулевск, их формирования и реализации» // Жигулевский рабочий. 2013. 14 сентября. № 99(9519).

59. Постановление администрации городского округа Жигулевск от 04.07.2014 № 072нпа «Об утверждении положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2014. 17 июля. № 75 (9639).

60. Методические рекомендации по оценке эффективности контрольно-счетных органов РФ (Одобрены Научно-методическим советом АКСОР, Протокол от 18.09.2007 № 14) [Электронный ресурс] // Информационный Портал Счетных палат России. <http://lib.acsor.ru/>. 2016.

61. Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации (Принята в 2002 году на IV конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации город Москва) [Электронный ресурс] // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. <http://ach-fci.ru/>. 2016.

62. Письмо ФНС России от 12.07.2005 № ЧД-6-09/559@ «О государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

63. Письмо на имя председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 21.02.2012 № 3-20-22/80. Профильный комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Самарской Губернской Думы. <http://duma.gov.ru>. 2016.

64. Протокол общего организационного собрания совета контрольно-счетных органов Самарской области от 23.05.2012 №1. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. <http://sp.samregion.ru/>. 2016.

#### Специальная литература

65. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М., 2004. 264 с.

66. Афанасьев М.П. Бюджет и бюджетная система: Учебник / под ред. М.П. Афанасьева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. 778 с.

67. Бегчин Н.А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: М., 2011. С. 207.

68. Булаев С. Положение о внутреннем контроле: разрабатываем, утверждаем, применяем // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2009. № 6.

69. Васильева М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля // Финансы и кредит. 2011. № 16. С. 54-63.

70. Васильева М.В. Контрольно-счетная деятельность в субъектах Российской Федерации: современное содержание и особенности // Финансы и кредит. 2009. № 13. С. 16-27.

71. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики // Финансовый контроль. 2005. С.102.

72. Данилевский Ю.А. Государство и финансовый контроль. М. Финансовый контроль. 2003. С. 247.

73. Двореченских В.А. Национальный контроль. // М.: Финансовый контроль. 2008. С.228.

74. Двореченских В.А. Основы государственного аудита [Электронный ресурс] // Официальный сайт контрольно-счетной палаты г. Москва. <http://www.ksp.mos.ru>. 2016.

75. Дьяченко И.А. Проблемы развития системы государственного и муниципального финансового контроля. // Вестник АККОР. 2013. № 1(25). С. 40.

76. Замбаев Х.Н. Государственный финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и пути повышения его результативности: дис. ... д-ра эконом. наук. М. 2015. С. 241.

77. Замбаев Х.Н. Методическое обеспечение контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. Материалы Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. М.И. Абрамовой. Саратов. 2013. С. 141-146.

78. Кузнечикова В.Е. Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3.

79. Лагутин И.Б. Правовое регулирование системы государственного финансового контроля в России в первой половине XIX в. // Финансовое право. 2007. № 9.

80. Минаева Е.А. Оценка эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 30. С. 56-61.

81. Мокрецова Г.В. Организация внутреннего контроля – важнейший элемент учетной политики образовательного учреждения // Советник в сфере образования. 2008. № 1.

82. Мокрецова Г.В. Развитие теории и методики бухгалтерского учета в учреждениях высшего профессионального образования: дис. ... д-ра экон. наук. М. 2009. С. 295.

83. Носкова Ю.С. Внутренний контроль в системе финансового контроля: история и современность // Российское предпринимательство. 2011. № 10-1(193). С. 10-18.

84. Опенышев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2001. № 1.

85. Опенышев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000. № 1. С. 53.

86. Повышение эффективности бюджетных расходов: проблемы и пути решения / Под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной, И.В. Левакина. М. 2010. 600 с.

87. Степашин С.В. Актуальные проблемы внутреннего контроля: мировая и российская практика // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2010. № 3(147).

88. Степашин С.В. О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием // Экономическая политика. 2008. № 1. Ст. 230.

89. Усенко О.И. Цель внутреннего финансового контроля в бюджетном секторе: дис. ... д-ра экон. наук. СПб. 2015. С. 284.

90. Финансы. Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М. 2011. 735 с.

91. Черников Ю.С., Геймур О.Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. №20. С. 502-504.

#### Материалы юридической практики

92. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.05.2015 № 11-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 12 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

93. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.08.2014 №18-АД14-27 в отношении ООО «Кубаньтекстиль» по делу об административном правонарушении [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. <http://vsrf.ru/>. 2016.

94. Решение Архангельского областного суда от 21.01.2013 по делу № 33-772/2013 в отношении Администрации муниципального образования Холмогорский муниципальный район [Электронный ресурс] // Официальный сайт Архангельского областного суда. <http://oblsud-arh.sudrf.ru/>. 2016.

95. Решение Свердловского областного суда от 02.07.2014 по делу №33-8600/2014 в отношении администрации г.Ревда [Электронный ресурс] // Официальный сайт Свердловского областного суда. <http://oblsud.svd.sudrf.ru/>. 2016.



## Электронные Интернет-ресурсы

96. Деятельность Счетной палаты Самарской области. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. <http://sp.samregion.ru/>. 2016.

97. Международная научно-практическая конференция. [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации г. Санкт-Петербурга. <http://gov.spb.ru/>. 2016.

98. Отчет о деятельности Союза муниципальных контрольно-счетных органов за 2015 год. Общее собрание Союза МКСО. Протокол от 23.06.2016 № 15. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов. <https://portalkso.ru/>. 2016.

99. Отчет о работе Государственного финансового контроля Самарской области за период 2012-2014 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт службы государственного финансового контроля Самарской области. <http://gfk.samregion.ru/>. 2016.

100. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора [Электронный ресурс] // <https://rosfinnadzor.ru/>. 2016.

101. Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов. <https://portalkso.ru/>. 2016.