

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«Оренбургский государственный университет»

Кафедра финансов

А.М. Балтина

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Методические указания

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет» для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.03.01 Экономика

Оренбург
2019

УДК 336.132.1
ББК 65.261.3
Б 20

Рецензент - кандидат экономических наук, доцент Е.И. Комарова

Балтина, А.М.
Б 20 Государственный финансовый контроль: методические указания /
А.М. Балтина; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2019. -
30 с.

Методические указания устанавливают связь между изучаемым материалом, выполняемыми работами и формируемыми компетенциями, закрепленными за дисциплиной, определяют требования к выполнению индивидуального творческого задания и к лабораторным работам.

Методические указания предназначены для выполнения самостоятельной работы по дисциплине «Государственный финансовый контроль» студентами направления 38.03.01 Экономика, профиль «Государственные и муниципальные финансы».

УДК 336.132.1
ББК 65.261.3

© Балтина А.М., 2019
© ОГУ, 2019

Содержание

Введение.....	4
1 Общие рекомендации по организации самостоятельной работы.....	5
2 Теоретические основы государственного финансового контроля.....	7
2.1 Содержание государственного финансового контроля.....	7
2.2 Механизм государственного финансового контроля и его элементы.....	10
3 Организация государственного финансового контроля в Российской Федерации.....	13
3.1 Система государственного финансового контроля в Российской Федерации.....	13
3.2 Организация и проведение контрольного мероприятия субъектами государственного финансового контроля.....	18
3.3 Квалификация бюджетных нарушений и ответственность за их совершение.....	20
4 Рекомендации по выполнению индивидуального творческого задания.....	23
5 Лабораторные работы.....	26
6 Список рекомендуемой литературы.....	30

Введение

Государственный (муниципальный) финансовый контроль остается неотъемлемой частью управления общественными финансами. В зависимости от того, какие органы осуществляют контрольные полномочия, будут меняться некоторые методические приемы его проведения. Цель изучения дисциплины состоит в овладении теоретическими знаниями по организации государственного финансового контроля в Российской Федерации, практическими умениями и навыками проведения контрольных мероприятий.

В результате изучения дисциплины должны быть сформированы компетенции, приведенные в таблице 1.

Таблица 1 – Результаты обучения по дисциплине, соответствующие заявленным для освоения компетенциям

Планируемые результаты обучения по дисциплине, характеризующие этапы формирования компетенций	Формируемые компетенции
<p>Знать: особенности агентских отношений в секторе государственного управления, полномочия субъектов государственного финансового контроля в Российской Федерации, их функции и задачи</p> <p>Уметь: использовать нормативные правовые документы, регулирующие государственный финансовый контроль, в сфере своей профессиональной деятельности</p> <p>Владеть: терминологическим аппаратом дисциплины, необходимым для будущей профессиональной деятельности, методикой отбора объектов при формировании плана контрольных мероприятий; навыками получения информации о финансовой деятельности объектов государственного финансового контроля</p>	ПК-22 способностью применять нормы, регулирующие бюджетные, налоговые, валютные отношения в области страховой, банковской деятельности, учета и контроля
<p>Знать: элементы механизма государственного финансового контроля, порядок планирования контрольной деятельности и этапы организации контрольного мероприятия субъектов государственного финансового контроля</p> <p>Уметь: анализировать финансовую, бухгалтерскую и иную информацию в целях решения задач контрольного мероприятия</p> <p>Владеть: способами обработки данных в соответствии с поставленными задачами контрольного мероприятия; навыками анализа результатов расчетов и обоснования полученных в процессе контрольного мероприятия выводов</p>	ПК-23 способностью участвовать в мероприятиях по организации и проведению финансового контроля в секторе государственного и муниципального управления, принимать меры по реализации выявленных отклонений

1 Общие рекомендации по организации самостоятельной работы

Общая трудоемкость дисциплины составляет 4 зачетные единицы или 144 академических часа (таблица 2).

Таблица 2 - Общая трудоемкость дисциплины

Вид работы	Трудоемкость, часов
Общая трудоёмкость	144
Контактная работа, в том числе:	35,25
- лекции	18
- практические занятия	8
- лабораторные работы	8
- консультации	1
- промежуточная аттестация	0,25
Самостоятельная работа: - выполнение индивидуального творческого задания (ИТЗ); - самоподготовка (проработка и повторение лекционного материала и материала учебников и учебных пособий); - подготовка к лабораторным занятиям; - подготовка к практическим занятиям; - подготовка к рубежному контролю	108,75
Вид итогового контроля	зачет

Выполнение самостоятельной работы включает повторение лекций, изучение рекомендованных преподавателем источников нормативно-правовой, учебной и научной литературы. Все это позволит сформировать определенную совокупность знаний, контроль наличия которых проводится на семинарских занятиях посредством собеседования по контрольным вопросам, представления докладов по отдельным дискуссионным аспектам теории и практики государственного финансового контроля. Для проверки знаний студентов служат тесты, выполнение которых также входит в состав самостоятельной работы. Фонд тестовых заданий по дисциплине открывается для студентов при подготовке к семинарскому занятию по соответствующей теме.

Задачи выполнения самостоятельной работы студентами для овладения компетенциями на уровне «знать» можно свести к следующим:

- рассмотреть теоретические аспекты государственного финансового контроля и его место в системе управления общественными финансами;
- изучить элементы механизма государственного финансового контроля и его формирование в Российской Федерации;
- изучить нормативно-правовую базу государственного финансового контроля в Российской Федерации;
- изучить структурные элементы системы государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации;
- изучить виды бюджетных нарушений и меры ответственности за них.

Для формирования по результатам изучения дисциплины компетенций на уровне умений предназначены лабораторные работы. По результатам их выполнения студенты смогут овладеть навыками приложения стандартов государственного финансового контроля к планированию, организации и проведению контрольных мероприятий. Выполнение лабораторных работ опирается на знание нормативно-правовой базы государственного финансового контроля, элементов механизма государственного финансового контроля, на использование источников финансовой, бухгалтерской и иной информации, необходимых для проведения контрольных мероприятий.

Для формирования по результатам изучения дисциплины компетенций на уровне «владеть» студент должен выполнить индивидуальное творческое задание. Его тема должна соответствовать теме выпускной квалификационной работы. Например, если студент исследует финансовое обеспечение общего образования, то в индивидуальном творческом задании он должен провести анализ типичных нарушений, выявленных органами государственного финансового контроля в этой сфере деятельности. По результатам анализа студент должен выявить риски, приводящие к появлению нарушений бюджетного законодательства и сформулировать отдельные предложения по их предотвращению.

2 Теоретические основы государственного финансового контроля

2.1 Содержание государственного финансового контроля

Цель занятия – выявить содержание государственного финансового контроля и его место в системе управления государственными финансами.

Формируемые компетенции – ПК-22

Изучение темы начинается в рассмотрении контроля в системе управления, с его понимания как неотъемлемой функции управленческой деятельности, определяющей более высокое качество нового управленческого цикла на основе информации, полученной в результате проведенных контрольных мероприятий. Финансовый контроль рассматривается как способ реализации контрольной функции финансов, как форма ее проявления. Следует обратить внимание на экономическую и управленческую составляющие финансового контроля, вспомнив из экономической теории значимость агентских отношений для управления.

Изучение государственного финансового контроля следует увязать с местом государства в экономической системе. Для этого целесообразно обратиться к Декларации руководящих принципов контроля (Лимская декларация), принятой в 1997 г. IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов. Лимская декларация представлена на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации (<http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>). С учетом этого документа необходимо уяснить цель и задачи государственного финансового контроля, предмет, принципы его организации, реализуемые функции: информативную; защитную; превентивную; коммуникативную.

Особое внимание следует уделить изучению стандартов государственного финансового контроля, которые являются нормативными

документами, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственного финансового контроля. В стандартах определяются обязательные принципы, характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления полномочий в сфере государственного финансового контроля. Поэтому стандарты разрабатываются каждым органом государственного финансового контроля.

Следует обратить внимание на то, что имеется две группы стандартов, в числе которых стандарты, предназначенные для организации деятельности контрольного органа, и для проведения финансового контроля, осуществляемого контрольным органом.

Студент должен выполнить лабораторную работу «Анализ стандартов государственного финансового контроля». Для этого достаточно обратиться к стандартам, разработанным Счетной палатой РФ и размещенным на ее сайте. Этот орган государственного финансового контроля ранее других начал разработку стандартов и, в частности, поэтому достиг наилучших результатов. Контрольно-счетные органы регионов России во многом повторяют стандарты Счетной палаты РФ, поскольку все это – органы внешнего государственного финансового контроля.

Особое внимание следует обратить на стандарты проведения контрольных мероприятий и стандарты контроля за реализацией результатов контроля, а также ознакомиться с информацией, размещаемой на сайтах органов государственного финансового контроля, о практике устранения нарушений, установленных в ходе контрольных мероприятий. Необходимо обратить внимание на критерии оценки отклонений в управлении финансами объекта контроля. Это позволит понять, как выявляются и каким образом оцениваются такие отклонения.

Контрольные вопросы

1 Каково место контроля в системе управления организацией?

2 Покажите, каким образом контроль обеспечивает обратную связь в управленческом цикле.

3 Каковы существенные признаки контроля, необходимые для понимания его природы?

4 Как соотносятся финансовый контроль и контрольная функция финансов?

5 Чем обусловлено появление экономической составляющей в финансовом контроле?

6 Чем обусловлено появление управленческой составляющей в финансовом контроле?

7 Какие функции выполняет финансовый контроль?

8 В чем состоит необходимость государственного финансового контроля? Почему в системе государственного управления контролю уделяется большое внимание?

9 Дайте характеристику агентским отношениям в секторе государственного управления и поясните их значение для организации государственного финансового контроля.

10 Что является целью государственного финансового контроля?

11 Назовите задачи государственного финансового контроля.

12 В чем состоит специфика государственного финансового контроля в управлении общественными финансами?

13 Какова последовательность эволюции финансового контроля?

14 Назовите сложившиеся в развитых странах модели организации ГФК. Как с ними соотносится модель организации ГФК в России?

15 В чем отличие административной и судебной моделей организации ГФК?

16 Что такое стандарты государственного финансового контроля? Какую роль они играют в организации контрольной деятельности?

17 Каким образом можно классифицировать стандарты внешнего государственного финансового контроля, разработанные счетной палатой РФ?

18 Какие требования предъявляются к разработке стандартов государственного финансового контроля?

2.2 Механизм государственного финансового контроля и его элементы

Цель занятия - выявить элементы механизма государственного финансового контроля и их согласованность для достижения задач контрольной деятельности.

Формируемые компетенции - ПК- 22.

Понимание механизма государственного финансового контроля опирается на исчерпывающую идентификацию его элементов, к которым относятся субъект, объект, предмет, норма, принципы, виды, методы контроля, результаты контрольной деятельности. Их подробное изучение позволит сформировать необходимую совокупность знаний для понимания масштабности и сложности этого вида деятельности. Особый акцент следует сделать на применении этих знаний для изучения механизма государственного финансового контроля в Российской Федерации, основываясь на разработанной нормативной правовой базе.

При изучении временной классификация видов государственного финансового контроля следует обратить внимание на современное их деление на предварительный и последующий контроль, выяснить, почему исключен текущий контроль. Анализ пространственного аспекта видов государственного финансового контроля - внутреннего и внешнего контроля - имеет значение для понимания его современной системы, характерной для всех стран, и развития методологии финансового контроля.

Изучение методов ведения контрольной работы, к числу которых относятся проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций, анализ, мониторинг, следует увязать с различными видами контрольных мероприятий. Обеспечение сбалансированности контрольного мероприятия с учетом его масштаба и целей проведения целесообразно связать с рассмотрением особенностей комплексных и тематических контрольных мероприятий, с проведением разного вида проверок – камеральных, выездных, встречных.

С целью формирования навыков практической организации контрольных мероприятий необходимо изучить стандарт Счетной палаты РФ «СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия». На его основе следует выявить основные этапы организации и проведения контрольного мероприятия, а также задачи каждого из них, источники статистической, финансовой, бухгалтерской и иной информации, необходимые для проведения контрольных мероприятий и получения доказательств. Пониманию достаточности и достоверности доказательств следует уделить особое внимание, выявив этапы процесса их получения и формы сбора, а также формы сбора фактических данных и информации.

Контрольные вопросы

- 1 Определите механизм государственного финансового контроля.
- 2 Какие субъекты формируют механизм государственного финансового контроля? Какова роль каждого из них?
- 3 Назовите основные элементы механизма государственного финансового контроля.
- 4 Как можно классифицировать объекты государственного финансового контроля?
- 5 Определите предмет государственного финансового контроля.
- 6 Что включает норма государственного финансового контроля?

7 Назовите основные принципы государственного финансового контроля. Дайте характеристику каждого из них.

8 Назовите виды государственного финансового контроля.

9 Охарактеризуйте предварительный государственный финансовый контроль. Назовите его достоинства.

10 Охарактеризуйте последующий государственный финансовый контроль. Назовите его достоинства.

11 Дайте характеристику методов государственного финансового контроля.

12 Чем проверка отличается от ревизии?

13 Каким документом оформляются результаты проверки и ревизии?

14 Чем характеризуется обследование как метод государственного финансового контроля?

15 Каким документом оформляются результаты обследования?

16 Чем характеризуется санкционирование операций как метод государственного финансового контроля?

17 Дайте характеристику сплошной, выборочной, встречной проверке.

18 Дайте характеристику комплексных и тематических контрольных мероприятий.

19 Каковы правовые и экономические критерии выбора метода контрольного мероприятия?

20 Что понимается под конфликтом интересов при формировании состава группы инспекторов контрольного мероприятия?

21 Что включает в себя предварительное изучение предмета и объектов контрольного мероприятия?

22 В чем состоят оценка уровня существенности информации?

23 Как соотносятся цели и вопросы контрольного мероприятия?

24 Какие процедуры включает основной этап контрольного мероприятия?

25 Что представляют собой доказательства, собираемые в ходе контрольного мероприятия? Каковы методы их сбора?

26 Как определяется достаточность и достоверность доказательств? Назовите критерии достаточности и достоверности доказательств в государственном финансовом контроле.

27 Каким образом проводится и оформляется обследование, проведенное на объекте контрольного мероприятия?

28 В каких случаях может быть приостановлено проведение выездной проверки?

29 Какие основные документы должны содержать материалы по контрольным мероприятиям?

3 Организация государственного финансового контроля в Российской Федерации

3.1 Система государственного финансового контроля в Российской Федерации

Цель занятия - изучить задачи и полномочия органов государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Формируемые компетенции - ПК-22.

В зависимости от того, за какой из ветвей власти общество закрепило полномочия заинтересованного пользователя, различают три модели государственного финансового контроля: парламентская, административная и судебная. Студент должен понять, какая модель формируется в Российской Федерации.

Анализ следует начать с внешнего государственного финансового контроля, который осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. Изучение содержания

аудита эффективности следует проводить в сравнении с аудитом эффективности и стратегическим аудитом, которые также возложены на органы внешнего государственного финансового контроля. Аудит эффективности отличает цель этого вида контроля - достижение социально-экономических целей (результатов) развития определенной сферы деятельности.

Для понимания аудита эффективности следует выявить особенности его предмета, объектов, методов контроля, характеристики эффективности как экономности и результативности использования государственных ресурсов. Необходимо обратить внимание на особенности используемых в аудите эффективности источников информации, в числе которых важны опросы, для целей проведения которых создан специальный сайт <https://portal.audit.gov.ru>. Следует изучить особенности методологии аудита эффективности, которые характеризуются выработкой критериев выбора темы и объекта контроля, особенностями сбора данных и оценки результатов.

Для анализа контрольных мероприятий по аудиту эффективности следует рассмотреть несколько отчетов о результатах экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ или контрольно-счетными органами регионов.

Для понимания места внутреннего контроля в системе государственного финансового контроля необходимо ознакомиться со статьей 269.2 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой в 2014 г. были созданы в регионах и муниципалитетах органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля и установлены их полномочия. Следует изучить постановление Правительства Оренбургской области от 24 января 2014 г. № 29-п, которое утвердило порядок осуществления Министерством внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. Студенту следует оценить значимость расширения независимости внутреннего государственного финансового контроля в регионах и муниципалитетах.

На федеральном уровне в формировании системы внутреннего государственного финансового контроля в 2016 г. произошли существенные изменения. В результате Федеральное казначейство помимо полномочий по санкционированию операций стало выполнять полномочия по контролю в финансово-бюджетной сфере, которые ранее принадлежали Росфиннадзору. Для уяснения всего круга полномочий Федерального казначейства следует изучить Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. N 1092 "О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере" (с учетом дополнений и изменений).

Анализ публикаций о работе Федерального казначейства в сфере государственного финансового контроля, представленных в журнале «Финансы», позволит студенту выявить современные тенденции организации контрольной деятельности. Особое внимание следует обратить на контроль соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, на контроль достоверности отчетности о реализации государственных программ.

В целях изучения требований, которые предъявляются к оценке деятельности контрольных органов, следует ознакомиться с «Основными направлениями разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. N 934-р.

Для анализа деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля следует познакомиться с отчетами об их работе, где выделены показатели результативности, приведены количественные показатели, характеризующие результаты их работы.

Студенту следует рассмотреть бюджетные полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главного распорядителя бюджетных средств (ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ, но). Для понимания этих видов контроля студенту надлежит ознакомиться с Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 го-да № 193, где по-

дробно изложены все полномочия, методы контрольных действий, назначение карты внутреннего финансового контроля.

Анализ этой работы главных администраторов средств федерального бюджета возложен на Федеральное казначейство, которое обязано направить им свои рекомендации по организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Для этого Федеральное казначейство ежегодно готовит доклад о результатах осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. С документом можно ознакомиться на сайте службы в разделе «Контроль».

Контрольные вопросы

1 Каково место внешнего государственного финансового контроля в Российской Федерации?

2 Дайте характеристику основных видов государственного финансового контроля: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит?

3 В чем особенности аудита эффективности как вида государственного финансового контроля?

4 Каким образом характеризуется эффективность использования бюджетных средств?

5 В каких случаях экономность не является надежной характеристикой эффективности использования бюджетных средств?

6 Что понимается под результативностью использования бюджетных средств? Почему в настоящее время сделан акцент на результативность в аудите эффективности?

7 Какие органы представляют внутренний государственный финансовый контроль в Российской Федерации? Какими документами регламентируется их деятельность?

8 В чем состоят особенности контрольной деятельности Федерального казначейства? В каких сферах помимо финансово-бюджетной осуществляет контроль Федеральное казначейство?

9 Каковы полномочия по контролю в финансово-бюджетной сфере Министерства внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области?

10 Какие методические документы обеспечивают полномочия Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере?

11 Какие методические документы обеспечивают полномочия региональных министерств внутреннего государственного финансового контроля?

12 Назовите показатели результативности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля.

13 Каким законом установлена норма о введении внутреннего финансового контроля в экономических субъектах?

14 Каков механизм реализации бюджетных полномочий главного администратора бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита?

15 На что направлен внутренний финансовый контроль, осуществляемый главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств?

16 На что направлен внутренний финансовый аудит, осуществляемый главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств?

17 Как организуется внутренний финансовый контроль в государственных (муниципальных) учреждениях?

18 Охарактеризуйте основные положения последнего доклада Федерального казначейства о результатах осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

3.2 Организация и проведение контрольного мероприятия субъектами государственного финансового контроля

Цель занятия – овладеть навыками приложения методических приемов государственного финансового контроля к планированию, организации и проведению контрольных мероприятий.

Формируемые компетенции – ПК-22, 23.

Изучение темы следует начать с анализа критериев отбора контрольных мероприятий при формировании плана контрольной деятельности.

Организация контрольного мероприятия включает определенный набор целенаправленных и логически последовательных действий субъекта контроля, призванных обеспечить достижение цели контрольного мероприятия. Основными этапами контрольного мероприятия являются следующие:

- подготовка и назначение контрольного мероприятия;
- этап проведения контрольного мероприятия и оформления его результатов;
- этап реализации результатов контрольного мероприятия;
- этап проверки реализации результатов контрольного мероприятия.

При анализе подготовительного этапа контрольного мероприятия следует обратить внимание на формирование группы инспекторов и иных сотрудников, на предварительное изучение предмета и объектов контрольного мероприятия, на определение целей и вопросов контрольного мероприятия, на определение методов проведения контрольного мероприятия.

Основной этап контрольного мероприятия включает следующие процедуры: проведение контрольных действий непосредственно на объектах контрольного мероприятия, сбор и анализ фактических данных и информации, необходимых для формирования доказательств в соответствии с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения.

Для освоения этих процедур выполняется лабораторная работа «Анализ источников финансовой, бухгалтерской и иной информации, необходимых для проведения контрольных мероприятий». Ее подготовка опирается на изучение отчета – документа, который содержит основные результаты контрольного мероприятия, выводы и предложения в соответствии с поставленными целями.

Изучение студентом предложений органа государственного финансового контроля необходимо для понимания тех мер, которые позволят устранить выявленные нарушения и недостатки. В зависимости от содержания результатов контрольного мероприятия наряду с отчетом по необходимости подготавливаются представление; предписание; уведомление о применении бюджетных мер принуждения; информационное письмо; протоколы об административных правонарушениях, обращение в правоохранительные органы. Студент должен уяснить содержание этих документов, причины их подготовки и адресата, которому они предназначены.

Органы государственного финансового контроля ведут мониторинг реализации результатов контрольных мероприятий. Для этого, в частности, Коллегия Счетной палаты Российской Федерации в 2016 г. утвердила стандарт СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий». Изучение этого стандарта позволит ознакомиться с характеристикой всех процедур контроля реализации результатов проведенных мероприятий.

Контрольные вопросы

- 1 Какие положения содержит отчет по результатам контрольного мероприятия?
- 2 Какие требования содержит представление? Предписание? Чем предписание отличается от представления?
- 3 Кому направляется уведомление о применении бюджетных мер принуждения, какие действия должны последовать?

4 Каково назначение информационного письма, кому оно направляется, какие действия должны последовать?

5 В каких случаях подготавливается обращение в правоохранительные органы? Как развиваются события далее?

6 Назовите типы управленческих решений, принимаемых по результатам контроля.

7 Исходя из проанализированных отчетов о результатах контрольных мероприятий, назовите заинтересованных пользователей и их возможные действия.

8 Что включает в себя контроль реализации результатов проведенных мероприятий?

3.3 Квалификация бюджетных нарушений и ответственность за их совершение

Цель занятия - выявить критерии квалификации бюджетных нарушений и приобрести навыки установления соответствия между видами бюджетных нарушений и ответственности за их совершение.

Формируемые компетенции - ПК-22, 23.

Изучение темы опирается на Бюджетный кодекс РФ, в главе 30 которого дано понятие бюджетного нарушения и приведены виды ответственности за них. При этом следует вспомнить, что объектами государственного финансового контроля являются не только участники бюджетного процесса, как они установлены Бюджетным кодексом РФ, но гораздо более широкий круг субъектов, деятельность которых регулируется нормами гражданского права. Поэтому понятие «бюджетное нарушение» не исчерпывает состава нарушений, которые связаны с использованием бюджетных средств и государственной собственности.

Особое внимание следует обратить на проблемы квалификации нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля. Для этого целесообразно рассмотреть классификатор нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля, разработанный Счетной палатой РФ. Решающее значение в классификаторе имеют критерии выделения разных групп нарушений, основания привлечения нарушителей финансовой дисциплины к ответственности. По результатам анализа классификатора, разработанного Счетной палатой РФ, следует сделать выводы о степени полноты видов нарушений, о видах ответственности по этим нарушениям, обосновать возможные направления доработки классификатора. Для сравнения следует провести анализ классификатора нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля, разработанного, например, Счетной палатой Оренбургской области.

Для понимания мер ответственности за нарушения, выявляемые в ходе государственного финансового контроля, следует обратиться к статьям 306.4-306.8 Бюджетного кодекса РФ, к статьям 15, 19 Кодекса об административных правонарушениях, к статье 285 Уголовного кодекса РФ "Злоупотребление должностными полномочиями". По отдельным видам нарушений целесообразно провести анализ одновременного применения норм бюджетного и административного законодательства.

Контрольные вопросы

- 1 Дайте определение бюджетного нарушения.
- 2 Может ли квалифицироваться бюджетное нарушение для лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса?
- 3 Какие виды бюджетных нарушений определены Бюджетным кодексом РФ?
- 4 Каким образом построен классификатор нарушений, составленный Счетной палатой РФ?

- 5 Какие группы нарушений выделены Счетной палатой РФ?
- 6 Каким образом квалифицируется неправомерное использование бюджетных средств?
- 7 Каким образом квалифицируется неэффективное использование бюджетных средств?
- 8 Приведите примеры неправомерного использования бюджетных средств.
- 9 Почему помимо нарушений бюджетного законодательства некоторые субъекты государственного финансового контроля выделяют нарушения?
- 10 Назовите последствия нарушений и недостатков бюджетного законодательства.
- 11 Дайте определение нецелевого использования бюджетных средств.
- 12 Чем регламентирована квалификация нецелевого использования бюджетных средств?
- 13 Чем регламентирована квалификация неэффективного использования бюджетных средств?
- 14 В чем причины двойного отражения нарушений бюджетного законодательства в отчетах органов государственного финансового контроля?
- 15 Что такое государственное принуждение и каковы его цели?
- 16 Каковы элементы бюджетного правонарушения являются?
- 17 Могут ли органы государственного финансового контроля составлять протоколы об административных правонарушениях?
- 18 Какие виды бюджетных нарушений установил Бюджетный кодекс РФ?
- 19 Назовите бюджетные меры принуждения за бюджетные нарушения?
- 20 На кого налагаются бюджетные меры принуждения за бюджетные нарушения?
- 21 За какие нарушения бюджетного законодательства устанавливает ответственность Кодекс об административных правонарушениях РФ?

22 Какие меры административной ответственности преобладают за нарушения бюджетного законодательства?

23 В каких случаях применяется дисквалификация должностных лиц?

24 За какие нарушения использования бюджетных средств административная ответственность налагается на юридические лица?

25 Что признается нецелевым расходованием бюджетных средств в крупном и особо крупном размерах?

26 Какие меры уголовной ответственности применяются за нецелевое расходование бюджетных средств?

4 Рекомендации по выполнению индивидуального творческого задания

Цель индивидуального творческого задания - выявить типичные финансовые нарушения, свойственные определенному виду деятельности (группе объектов), изучение финансовых отношений в котором является предметом выпускной квалификационной работы студента.

Информационная база - отчеты о контрольных мероприятиях Счетной палаты РФ или контрольно-счетного органа субъекта РФ (муниципальных образований), органов внутреннего государственного финансового контроля регионов.

Выбор органа государственного финансового контроля определяется полномочиями публично-правового образования в той или иной сфере деятельности. Например, если предметом исследования выпускной квалификационной работы является общее образование, то следует обратиться к отчетам контрольно-счетного органа региона и/или регионального министерства внутреннего государственного финансового контроля. Целесообразно использовать отчеты о контрольной деятельности названных

органов государственного финансового контроля нескольких регионов, что позволит более полно выявить риски финансовой деятельности в исследуемой сфере.

Выбор органа государственного финансового контроля зависит также от степени полноты представления материала на его сайте. Наилучшее представление о форме отчета о результатах контрольного мероприятия дают бюллетени Счетной палаты РФ, представленные на сайте этого органа государственного финансового контроля. В них отражены все аспекты проведения контрольного мероприятия: от анализа полноты нормативной правовой базы, регламентирующей сферу деятельности объекта контроля, до анализа его финансово-экономической деятельности за проверяемый период и выводов по результатам контроля. Однако деятельность Счетной палаты РФ распространяется лишь на объекты федеральной подведомственности.

Следует также обратить внимание на информацию о результатах экспертно-аналитических мероприятий, проведенных контрольно-счетными органами. Содержательное наполнение таких отчетов опирается, как правило, на анализ большой группы однородных объектов и подчинено исследованию результатов финансово-экономической деятельности в определенной сфере.

Региональные и муниципальные органы финансового контроля, как правило, не размещают полного содержания отчетов о результатах контрольных мероприятий. Обычно на сайтах этих органов представлена краткая информация о результатах контрольных мероприятий, а также обобщенная информация за квартал, полугодие, год. Тем не менее, она позволяет провести анализ типичных нарушений бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также нарушений в сфере государственных закупок. Важно, что в настоящее время региональные органы государственного финансового контроля на сайтах размещают информацию об устранении нарушений,

установленных в ходе контрольных мероприятий. Этот материал также позволит студенту сделать обобщения по теме исследования.

Адреса контрольно-счетных органов всех регионов России представлены на сайте «Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации» по адресу <https://portalkso.ru/>.

Структура индивидуального творческого задания. Тему задания студент выбирает самостоятельно с учетом темы выпускной квалификационной работы. Это должно быть отражено на титульном листе работы.

Материал следует подобрать таким образом, чтобы он позволял выявить типичные виды нарушений бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также нарушений в сфере госзакупок. Источники информации следует отразить в списке использованной литературы.

В начале работы следует привести данные об объеме финансирования исследуемой сферы деятельности за 3-5 лет с тем, чтобы показать значимость эффективного управления бюджетными средствами и контрольных мероприятий. Этот материал может быть представлен в таблице с кратким анализом динамики финансирования.

Анализ информации о результатах контрольных мероприятий целесообразно провести за ряд лет с целью выявления изменений в управлении бюджетными средствами и государственной собственностью. Если контролируемое использование бюджетных средств по полномочию находится в компетенции регионов, то следует найти отчеты о результатах контрольной работы органов государственного финансового контроля в ряде регионов с тем, чтобы выявить причины установленных нарушений: являются они системными или связаны с недостатками управления бюджетными средствами в конкретном регионе. Обязательно следует привлечь материал научных статей, в которых проводится исследование финансовой деятельности в исследуемой сфере.

По результатам анализа целесообразно составить таблицу в любом формате с набором следующих данных: классификация нарушений с количественными значениями в динамике.

По результатам исследования следует сделать анализ причин, последствий бюджетных нарушений, а также проанализировать информацию контрольных органов об устранении нарушений, установленных в ходе контрольных мероприятий. Проводя анализ, следует помнить о том, что его целью является обоснование предложений по устранению рисков возникновения выявленных нарушений. В индивидуальном творческом задании такие предложения могут быть сформулированы тезисно, а в выпускной квалификационной работе – более развернуто.

Общий объем работы должен составлять не более 10-12 страниц.

Для защиты индивидуального творческого задания следует подготовить презентацию материала.

5 Лабораторные работы

Лабораторная работа 1. Анализ стандартов государственного финансового контроля.

Цель – выявить значение стандартов государственного финансового контроля для планирования, организации и осуществления различных видов деятельности контрольных органов.

Этап 1. На сайте Счетной палаты РФ в разделе «Документы по методологическому обеспечению» по адресу <http://www.ach.gov.ru/about/document/> найти стандарты Счетной палаты. Изучить содержание СГА 101 Общие правила проведения контрольных мероприятий, а также одного из специальных стандартов, например, СГА 302 Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Обратить внимание на наличие

форм различных документов, которые составляются в ходе контрольной деятельности.

Этап 2. Провести классификацию стандартов внешнего государственного финансового контроля, составить схему.

Этап 3. В соответствии с пунктом 3 «Содержание контрольного мероприятия» СГА 101 Общие правила проведения контрольных мероприятий провести анализ не менее двух отчетов Счетной палаты РФ. Составить таблицу, дав характеристику тем элементам механизма государственного финансового контроля, которые соответствуют содержанию контрольного мероприятия.

Лабораторная работа 2. Анализ источников финансовой, бухгалтерской и иной информации, необходимых для проведения контрольных мероприятий.

Цель – приобрести умения анализировать источники финансовой, бухгалтерской и иной информации, необходимые для проведения контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий.

Этап 1. Выбрать отчет – документ, который содержит основные результаты контрольного мероприятия (экспертно-аналитического мероприятия), выводы и предложения в соответствии с поставленными целями. Изучению подлежит полнотекстовый отчет контрольного органа, поскольку только из его содержания можно получить необходимую для выполнения лабораторной работы информацию. Такие отчеты можно найти на сайте Счетной палаты РФ.

Этап 2. Составить список из нормативных правовых актов, которые регламентируют исследуемую сферу деятельности и приводятся в начале отчета о результатах контрольного мероприятия. Этот материал может быть полезен студенту и в дальнейшем – при подготовке выпускной квалификационной работы.

Этап 3. Составить таблицу, в которой следует установить соответствие между изученными контрольным органом источниками финансовой, бухгалтерской и иной информации, исследуемыми действиями объекта контроля и

выявленными нарушениями. В качестве примера для заполнения приведена таблица 3, при составлении которой использован один из отчетов о результатах контрольного мероприятия Счетной палаты РФ.

Таблица 3 - Анализ отчета о результатах контрольного мероприятия

№ п/п	Источник финансовой, бухгалтерской и иной информации	Действие	Нарушение	Оценка ущерба
1	Свидетельство о государственной регистрации права на оперативное управление, письма Минфина России от 5 августа 2004 года, от 3 марта 2006 года	Исчисление и уплата налога на имущество организаций	Налог на имущество организаций не уплачивался, Министерство при расчете объемов субсидии на финансовое обеспечение выполнения госзадания Театру не учитывало затраты на уплату налога на имущество организации	
2	Пункт 93 Инструкции по применению Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 16 декабря 2010 года № 174н	Отражение полученных пожертвований на счетах бухучета	Отражены по счету аналитического учета 20531000 «Расчеты по доходам от оказания платных услуг (работ)» вместо дебета счета аналитического учета 220589000 «Расчеты по иным доходам»	

Этап 4. Заполнить последнюю колонку таблицы самостоятельно с указанием суммы, если нарушение привело к ущербу.

Этап 5. Изучить предложения, сформулированные по результатам контрольного мероприятия, и включить те из них, которые направлены на совершенствование нормативных правовых актов, в отчет о выполнении лабораторной работы.

Этап 6. Выполнить те же самые действия по результатам анализа отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Лабораторная работа 3. Анализ классификатора нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля.

Цель – приобрести навыки разработки мер по результатам контрольных мероприятий с учетом видов бюджетных нарушений и ответственности за них.

Этап 1. Найти на сайте Счетной палаты РФ классификатор нарушений, составленный этим органом государственного финансового контроля. Если к моменту выполнения лабораторной работы будет разработан аналогичный классификатор Федеральным казначейством РФ или органом государственного внутреннего контроля субъекта РФ, то его также можно использовать для анализа.

Этап 2. Просмотрев классификатор и составив представление о его структуре и содержании, следует заполнить таблицу 4, в которой приведен пример анализа. Составление таблицы позволит установить соответствие между числом нарушений по группам и подгруппам, выделенным Счетной палатой РФ, правовыми основаниями квалификации нарушений и мерами ответственности за их совершение.

Таблица 4 - Анализ классификатора нарушений

№ п/п	Число нарушений	Правовые основания квалификации нарушений		Меры ответственности		
		БК РФ	Другое	КоАП РФ	УК РФ	Другое
1	Нарушения при формировании и исполнении бюджетов					
	X	X	X	X	X	X
1.1	Нарушения в ходе формирования бюджетов					
	25	17	8	1	-	-
1.2	Нарушения в ходе исполнения бюджетов					
	X	X	X	X	X	X

Этап 3. Заполнить итоговую строку по каждой группе нарушений. Провести анализ составленной таблицы по выделенным основаниям.

Этап 4. Объяснить, каковы последствия тех нарушений, по которым не установлены меры ответственности. Выбрав один из разделов классификатора, следует указать применительно к таким нарушениям, какие документы могут

быть подготовлены: представление, предписание, уведомление о применении бюджетных мер принуждения, информационное письмо и др.; какие выводы будут сформулированы по результатам контрольного мероприятия.

6 Список рекомендуемой литературы

6.1 Контроль в финансово-бюджетной сфере: Научно-практическое пособие / Кучеров И.И., Поветкина Н.А., Абрамова Н.Е. - М.:Контракт, ИЗиСП, 2016. - 320 с. – Режим доступа: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=791905>

6.2 Государственный и общественный контроль в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации: монография / Ю.Г. Федотова. - М.: ИНФРА-М, 2017. - 220 с. - Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/907469>

6.3 Бюллетени Счетной палаты Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/>

6.4 Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году. - Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/

6.5 Казакова, Н. А. Современные парадигмы и методы анализа и контроля бюджетной эффективности: Монография / Н.А. Казакова, Е.А. Федченко, Л.Б. Трофимова. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 270 с. - Режим доступа: <http://znanium.com/bookread2.php?book=425654>

6.6 О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Гарант: справочно-правовая система. – Режим доступа: www.garant.ru.

6.7 Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований: федер. закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ // Гарант: справочно-правовая система. – Режим доступа: www.garant.ru