

1.16. К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Клепиков Сергей Константинович, магистрант. Место учебы: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. E-mail: kafedra_gtp@mail.ru

Аннотация

Актуальность темы исследования. Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере – одно из средств осуществления бюджетной политики, ключевой рычаг финансового механизма государственного управления. Наличие значительных ресурсов у государства обуславливают необходимость организации финансово-бюджетного контроля на высоком уровне с целью их рационального и целесообразного использования. В современной России регулирование государственного финансово-бюджетного контроля вызывает множество проблем, которые далеко не способствуют эффективному осуществлению государственного финансово-бюджетного контроля. В России сегодня действует достаточное число государственных контрольных органов в финансово-бюджетной сфере, взаимодействие и координация действий которых до сих пор не налажены. Говорить об эффективной системе государственного финансово-бюджетного контроля, где все ее части работали бы слажено и обеспечивали выполнение одних и тех же задач – осуществление контроля полноты и своевременности формирования государственных средств, сохранности эффективности и целевого расходования публичных средств, законности и результативности их использования – в определенной степени сложно. Последствия мирового финансового кризиса 2008 года и новая волна общемировой экономической нестабильности также определяют очевидную актуальность проблемы эффективного и результативного государственного финансово-бюджетного контроля, последнего как не самоцели, а обязательной части системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от существующих стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных средств на возможно более ранней стадии, чтобы оставалась возможность применения корректирующих мер, компенсации причиненного ущерба, проведения мероприятий по предотвращению или уменьшению количества таких нарушений в будущем и привлечения виновных лиц к ответственности [1].

Цель исследования заключается в рассмотрении вопросов теории и проблем практики осуществления государственного финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации, в обосновании содержания государственного финансово-бюджетного контроля, определении основных проблем правового регулирования государственного финансово-бюджетного контроля в России, предложении определенных способов решения последних.

Методология. В настоящей работе были использованы диалектический метод познания, и система общенаучных и частнонаучных методов, в частности анализ и синтез, историко-правовой и сравни-

тельно-правовой, формально логический и формально-юридический и другие.

Выводы. Государственный финансово-бюджетный контроль является самостоятельным видом государственного финансового контроля, и имеет схожую с государственным финансовым контролем природу, однако, принимая во внимание специфику государственного финансово-бюджетного контроля, которая заключается, в первую очередь, в осуществлении контроля за государственными ресурсами, и в том, что, как правило, цели подконтрольных объектов совпадают с целями субъектов контроля, отождествлять его с иными видами государственного финансового контроля, такими как валютный, налоговой, страховой, не верно.

Усиление предварительного финансово-бюджетного контроля существенно увеличит возможности государства по противодействию и предотвращению административных и других нарушений. Происходящие в настоящее время изменения в части передачи полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по внутреннему государственному финансово-бюджетному контролю Федеральному казначейству положительным образом скажутся на осуществлении государственного финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации, с учетом существующих полномочий Федерального казначейства по осуществлению предварительного контроля.

Предлагается нормативно закрепить в ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определение государственного финансово-бюджетного контроля, под которым понимается «реализующая бюджетную политику государства нормативно регламентированная деятельность специально уполномоченных органов по контролю за соблюдением норм бюджетного законодательства и подзаконных актов, регулирующих бюджетные правоотношения в рамках бюджетного процесса, по оценке эффективности публичного управления в бюджетной сфере, осуществляемая с целью предупреждения и пресечения правонарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, установления законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достоверности результатов производимых учета и отчетности».

Практическое значение. Результаты исследования могут быть полезными в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, государственный финансово-бюджетный контроль, контрольная функция финансов, Бюджетный кодекс РФ.*

TO THE QUESTION ABOUT THE LEGAL NATURE AND WAYS OF IMPROVEMENT OF STATE FINANCE-BUDGET CONTROL IN RUSSIA

Klepikov Sergey Konstantinovich, magister student. Place of study: Moscow state law university named after O.E.Kutafin. E-mail: kafedra_gtp@mail.ru

Annotation

Relevance of a subject of research. The state financial control in the budget sphere – one of policy tools of the budget policy, the key lever of the financial mechanism of public administration. Availability of considerable resources at the state cause need of the organization of the financial and budget control at the high level for the purpose of their rational and reasonable use. In modern Rus-

sia, regulation of the state financial and budget control causes a set of problems that far do not promote effective implementation of the state financial and budget control. In Russia, the sufficient number of the state regulatory authorities works today in the financial and budget sphere which interaction and coordination of actions are still not adjusted. Speaking about effective system of the state financial and budget control where all its parts would work well-coordinated and provided accomplishment of the same tasks – control of completeness and timeliness of forming of public funds, safety of efficiency and a target expenditure of public means, legality and productivity of their use – it is to some extent difficult. Consequences of world financial crisis of 2008 and new wave of universal economic instability also determine obvious relevance of a problem of effective and productive state financial and budget control, the last as not end in itself, but obligatory part of system of regulation which purpose is identification of deviations from the existing standards and violations of the principles of legality, efficiency and economy of an expenditure of appliances at perhaps earlier stage that there was a possibility of application of the adjusting measures, compensations of the caused damage, carrying out actions for prevention or reduction of number of such violations in the future and involvement of perpetrators to responsibility.

The research purpose consists in consideration of questions of the theory and problems of practice of implementation of the state financial and budget control in Russia, in reasons for content of the state financial and budget control, determination of the main problems of legal regulation of the state financial and budget control in Russia, the offer of certain methods of the decision of the last.

Methodology. In this work the dialectic method of knowledge, both system general and private scientific methods, in particular the analysis and synthesis, historical and legal and comparative and legal, formally logical and others have been used.

Conclusions. The state financial and budget control is an independent type of the state financial control, and has the nature, similar to the state financial control. However, in view of specifics of the state financial and budget control which consist, first of all, in control of the state resources, and that, as a rule, the purposes of under control objects match the purposes of subjects of control, to identify it with other types of the state financial control, such as currency, tax, insurance, not truly.

Strengthening of preliminary financial and budget control will significantly increase possibilities of the state on counteraction and prevention of administrative and other violations. The changes in part of delegation of power of Federal Service for Financial and Budgetary Supervision happening now on internal control state financial budget to Federal Treasury positively will affect implementation of the state financial and budget control in the Russian Federation, taking into account the existing powers of Federal Treasury on implementation of preliminary control.

It is offered to enshrine standardly in Art. 6 of the Budget code of the Russian Federation determination of the state financial and budget control which is understood as "standardly regulated activities of specially authorized bodies for control of observance of regulations of the budget legislation and the bylaws regulating the budget legal relationship within the budget process, for an efficiency evaluation of public management realizing the budget policy of the state in the budget sphere performed for the purpose of the prevention and suppression of offenses in the course of performance of budgets of the budget system of

the Russian Federation, establishment of legality of performance of budgets of the budget system of the Russian Federation, reliability of results of the made accounting and the reporting".

Practical value. Results of research can be useful in activities of state bodies and local government bodies.

Keywords: state financial control, state financial and budgetary control, the control function of Finance, the Budget code of the Russian Federation

Одним из наиболее важных видов государственного контроля следует признать финансово-бюджетный контроль. В общей системе контроля, как элемента системы управления в целом, его актуальность можно объяснить функцией самих финансов. Очевидно, что использование государством для достижения собственных целей финансов, неизбежно приведет к необходимости осуществления контроля за порядком такого использования.

Иначе говоря: «Осуществление финансового контроля базируется на использовании контрольной функции финансов» [2, с.5].

Несомненно, анализ проблем осуществления финансово-бюджетного контроля следует начать с понятия «государственный финансово-бюджетный контроль». Забегая вперед, отметим, что государственный финансово-бюджетный контроль является одним из видов государственного финансового контроля, являющегося в свою очередь частью общегосударственного контроля и занимающего значительное место в государственном управлении, понимая при этом, что «контроль не имеет самостоятельного значения в рамках управленческой деятельности, а выполняет функцию достижения управленческого результата» [3, с. 137].

Принимая во внимание тот факт, что финансово-бюджетный контроль является видом государственного финансового контроля в целом и обладает практически идентичной сущностью, более того, зачастую понятие государственного финансового контроля используем для обозначения контроля за бюджетными средствами (Э.Э. Понтович: «финансовый контроль есть в значительной мере бюджетный контроль...») [4, с. 50], рассмотрение понятия «государственный финансово-бюджетный контроль» необходимо начать с уяснения с того, что подразумевается под «государственным финансовым контролем».

Традиционно вопросы терминологии являются одними из самых дискуссионных в науке. Определение «государственного финансового контроля» - не исключение. Справедливо констатирует Л.Н. Овсянников: «...разночтения в законодательных и иных нормативно-правовых актах укреплению финансовой дисциплины не способствуют. Более того, они имеют далеко идущие практические последствия, поскольку отсутствие определения понятия «государственный финансовый контроль» приводит к фактической бесконтрольности в большей части финансовой системы страны как на федеральном, так и на региональном уровне» [5, с. 23].

Понятие «государственный финансовый контроль» используется в ряде нормативных правовых актов, например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «О Счетной палате РФ» и ряде других. В Указе Президента Российской Федерации от 25.06.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» акцент сделан на предмет контроля: «государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением

федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ». Однако, конструкция не в полной мере здесь раскрывает предмет контроля, так как не указывается на контроль за бюджетом субъектов РФ и региональных внебюджетных фондов и контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных предприятий. Кроме того, в приведенном определении «государственный финансовый контроль» по сути, отождествляется с бюджетным контролем, что, на наш взгляд, является не вполне верным, и данный тезис находит свое подтверждение в научной литературе [3, с. 138; 6, с. 33; 7, с. 141; 8, с. 16-22; 9, с. 66; 10 с. 162-166; 22, с. 29-34].

Если обратиться к истокам становления государственного финансового контроля, то можно заметить, что под государственным финансовым контролем понимался процесс проверки исполнения управленческого решения, а также орган, в чьи полномочия входило проведение такой проверки.

Так, видный деятель финансового права XIX века Д.М. Львов писал: «Термин «государственный контроль» употребляется в двойном значении: а) в смысле учреждения или места, где производится ревизия (совет Государственного Контроля, Контрольные палаты); б) в значении ревизионного процесса или самой ревизии» [11, с. 221].

Если анализировать в целом подход дореволюционной науки к сущности финансового контроля, то можно сказать, что регулирование финансового хозяйства осуществлялось совместно финансовым, административным и гражданским законодательством, изучение финансового контроля подменялось контрольно-ревизионной техникой, то есть контроль отождествлялся с проверкой и ревизией [12, с. 37].

В конце XIX столетия государственный контроль за публичными финансами определяли как «деятельность государства по наблюдению за движением финансового хозяйства в согласовании его с указаниями бюджета» [13, с. 469].

В последующем, в советский период, финансовый контроль, естественно, был предметом многих исследований ученых. В них уже финансовый контроль не рассматривался только как система контрольных органов, а описывался как самостоятельная сфера деятельности государства. Так, Р.И. Розенблюм писал: «финансовый контроль есть осуществляемая в общественных интересах и регулируемая правовыми нормами деятельность государственных органов по проверке образования, распределения и расходования советских социалистических финансовых ресурсов в соответствии с директивами партии, государственным народнохозяйственным планом, имеющая своей целью не только обнаружить, но и предупредить недостатки в работе подконтрольных органов» [14, с. 56].

Нельзя не согласиться с мнением Э.А. Вознесенского: «во-первых, объектом финансового контроля являются, в основном, процессы формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов, во-вторых, финансовый контроль следует рассматривать как особую разновидность деятельности органов государственной власти и государственного управления» [15, с.315]. Бесспорно, финансовый контроль должен рассматривать-

ся как сфера деятельности органов государственного управления и определяться как форма управленческой деятельности. Э.А. Вознесенский под финансовым контролем понимал «деятельность государственных и общественных органов, состоящую в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях соблюдения плановых пропорций в расширенном социалистическом производстве» [2, с. 43].

Позднее С.О.Шохин и Л.И.Воронина писали, что «под финансовым контролем следует понимать многоаспектную, межотраслевую систему надзора наделённых контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, определения законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета» [16, с.14.] В данном определении можно заметить смешение понятий контроля и надзора. В этой связи представляется необходимым акцентировать внимание на различии понятий контроля и надзора [17, с. 25-51, 70-115].

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков отмечают, что контроль является важнейшей функцией административной власти, ее «атрибутом». Он включает в себя наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, но зачастую для ограждения объектов контроля от государственного влияния полномочия субъектов контроля ограничивают «правовыми атаками», позволяя осуществлять лишь надзор. «Надзор – ограниченный, суженный контроль» [18, с. 403-404].

Наиболее верным на наш взгляд представляется определение А.Н. Козырина: «под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельности государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделённых законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов её повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности» [19, с.48] Схожего мнения придерживается и Е.Ю. Грачева [20, с. 45].

Определяя понятие финансового контроля, Е.Е. Фролова отмечает, что последний является неотъемлемой составляющей содержания финансовой деятельности государства и представляет собой одну из форм данного вида деятельности, наряду с формированием, распределением и использованием государственных фондов денежных средств. Отличительной особенностью данной формы финансовой деятельности можно назвать ее «сквозной характер» - контрольная деятельность в сфере финансов как бы приниживает все остальные формы финансовой деятельности. Т.е. финансовый контроль осуществляется и в процессе аккумулирования (формирования) денежных фондов, и в процессе их распределения, и в процессе использования этих фондов, одновременно со всеми перечисленными другими формами. Финансовый контроль обеспечивает эффективность формирования, распределения и использования государственных фондов денежных средств. Можно сказать, что финан-

совый контроль является обеспечительной формой финансовой деятельности [21, с. 51].

Определяя понятие «финансово-бюджетный контроль», следует заметить, что, во-первых, данное понятие в отличие от понятия «бюджет» нормативно не закреплено, а во-вторых, при необходимости обозначения контрольных правоотношений в Бюджетном кодексе Российской Федерации [23] (далее – БК РФ) используется словосочетание «финансовый контроль» (напр., в названии гл. 26 БК РФ) или просто «контроль», но со ссылкой на объект контроля (напр., ст. 150 БК РФ). Таким образом, БК РФ государственный финансовый контроль отождествляет с бюджетным контролем. Данное обстоятельство, является не вполне верным, так как, на наш взгляд, в таком случае основания классификации государственного финансового контроля «размываются».

Интересным аспектом отличия финансово-бюджетного контроля от других видов финансового контроля, на наш взгляд, является то, что в отношении бюджетного контроля не требуется жесткого правового закрепления механизма прав субъектов контроля, потому что, по сути, подконтрольные субъекты бюджетного контроля должны руководствоваться публичными интересами, совпадающими с интересами контролирующих органов, так как бюджетный контроль, как уже указывалось, является частью государственного (публичного) управления. В соответствии со ст. 265 БК РФ государственный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Правовая наука же финансово-бюджетный контроль определяет в узком и широком смысле. В широком смысле под бюджетным контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по контролю за соблюдением бюджетного законодательства и по оценке эффективности публичного управления и в целом бюджетной политики государства, а под бюджетным контролем в узком смысле – контроль, осуществляемый исключительно в рамках бюджетного процесса [24, с. 19-26].

На основании изложенного представляется возможным определить государственный финансово-бюджетный контроль как реализующую нормативную политику государства нормативно-регламентированную деятельность специально уполномоченных органов по контролю за соблюдением норм бюджетного законодательства и подзаконных актов, регулирующих бюджетные правоотношения в рамках бюджетного процесса, по оценке эффективности публичного управления в бюджетной сфере, осуществляемую с целью предупреждения и пресечения правонарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, установления законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достоверности результатов производимых учета и отчетности.

На современном этапе становления России возникает множество масштабных социально-экономических задач, решать которые необходимо на основе качественных преобразований, повышая эффективность экономической деятельности государства. Такие условия диктуют необходимость повышения роли государственного финансово-бюджетного контроля, как действенного механизма регулирования внутреннего финансового благополучия страны. Представляется

очевидным, что в условиях общемировой финансовой нестабильности в первую очередь под усиленный контроль нужно брать собственные средства государства.

Государственный финансово-бюджетный контроль является условием обеспечения финансовой стабильности страны, которая зависит от эффективного функционирования системы органов государственного финансового контроля. В Российской Федерации государственный финансово-бюджетный контроль реализуется в деятельности специальных государственных органов по контролю всего бюджетного процесса, по проверке органов государственной власти и организаций на предмет соответствия их деятельности принципам законности, рациональности, эффективности и целевого назначения, полноте и своевременности направления и использования государственных средств, отражения и ведения бюджетной отчетности.

Эффективность осуществления государственного финансово-бюджетного контроля всегда занимали первостепенное место. В условиях несогласованности субъектов контроля, неэффективного взаимодействия между органами государственного финансово-бюджетного контроля сложно построить эффективную систему государственного финансово-бюджетного контроля. Еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах» ставилась задача изменения подходов к осуществлению государственного финансового контроля, четкого разграничения полномочий органов государственного контроля, исключения дублирования функций.

В настоящее время мы наблюдаем процесс оптимизации органов государственной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» [25] Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) упразднена, а функции по контролю в финансово-бюджетной сфере и функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций переданы другому органу исполнительной власти – Федеральному казначейству. Процесс перехода предполагает обеспечение непрерывности осуществления передаваемых функций упраздненной службы.

В современных экономических условиях эффективная контрольно-надзорная деятельность, осуществлявшаяся Росфиннадзором, а в последующем – Федеральным казначейством должна способствовать правомерному, результативному и целевому расходованию бюджетных средств, повышению достоверности финансовой отчетности, обеспечению стабильности внутреннего валютного рынка, предотвращению противоправных действий.

В соответствии со ст. 269.2 БК РФ Росфиннадзор осуществлял контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, контролировала полноту и достоверность отчетности о реализации государственных программ, исполнения государственных заданий и наделялась правом проведения проверок, ревизий и обследований, принятия решений о применении бюджетных мер принуждения на основании ст. 306.3 БК РФ, а также осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Росфиннадзор тесно взаимодействовал с правоохранительными органами. Приоритетным направлением в деятельности во взаимодействии с правоохрани-

тельными органами являлся контроль за целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств. По мотивированным обращениям правоохранительных органов Росфиннадзор и его территориальные органы должны были направлять своих специалистов для участия в проведении проверок и ревизий по материалам и уголовным делам о правонарушениях в сфере экономики, а также в незамедлительном порядке обязаны информировать соответствующие органы прокуратуры РФ о выявленных в ходе проведения ревизий, проверок финансово-хозяйственной деятельности правонарушениях в сфере экономики [26].

За 2014 г. Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в финансово-бюджетной сфере было проведено 10 814 контрольных мероприятий, в том числе 252 камеральные проверки, и 510 обследований.

Общий объем средств, использованных с нарушениями, по результатам проведенных в 2014 г. контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, составил 1 076,4 млрд. рублей и снизился на 26,0 % по сравнению с 2013 г., из них средств федерального бюджета (включая средства межбюджетных трансфертов) – 1 013,8 млрд. рублей. Это связано с тем, что Росфиннадзор, утратив полномочия по контролю за использованием материальных ценностей (имущества), находящихся в федеральной собственности, сосредоточил свои усилия на выявлении, прежде всего, финансовых нарушений. В результате общий объем выявленных в 2014 году нарушений без учета нарушений порядка учета государственного имущества и ведения реестра федерального имущества увеличился на 33,4% по сравнению с 2013 годом. За 2014 год Росфиннадзором было составлено 4158 протоколов об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере. По фактам выявленных нарушений наложено административных штрафов на сумму 31,3 млн. рублей, что в 5 раз больше чем в 2013 году. Взыскано штрафных санкций в объеме 12,4 млн. рублей, что более чем в 3 раза превышает уровень 2013 года [27].

Полномочиями по осуществлению государственного финансово-бюджетного надзора и до передачи полномочий Росфиннадзором более узкими контрольными полномочиями обладает Федеральное казначейство, целью которого является обеспечение исполнения федерального бюджета, кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и собственно предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета [28].

Органы казначейства также проводят текущий контроль в процессе исполнения бюджета путем анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении бюджета, данных об использовании средств бюджетополучателями. Это контроль за оперативной деятельностью на этапе совершения финансовых операций со средствами бюджета, состоящий в регулярной проверке соблюдения распорядителями бюджетных ассигнований финансовой дисциплины, иными словами, соблюдения бюджетных норм и нормативов, своевременного осуществления финансово-денежных расчетов, а также целевого использования бюджетных средств.

С передачей полномочий Росфиннадзора Федеральному казначейству [29] законодателю предстоит большая работа. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации Федеральная служба финансово-бюджетного надзора должна быть исключена из состава участников бюджетного процесса, Федеральное казначейство должно быть определено в качестве органа внутреннего государственного финансового контроля. Необходимо внести и соответствующие изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление контроля Федеральным казначейством.

В настоящее время приходится говорить о наличии обстоятельств, тормозящих развитие государственного финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации. Так, можно выделить отсутствие всестороннего правового регулирования, в частности, ранее констатируемое отсутствие определения государственного финансово-бюджетного контроля ведет к смешению видов, форм и методов государственного финансового контроля на практике, а недостаточное законодательное закрепление статуса органов государственного финансово-бюджетного контроля, их места и значения в системе контроля, отсутствие четкого разграничения полномочий вызывает дублирование, коллизии и перекладывание ответственности, слабое взаимодействие органов, обладающих контрольными полномочиями, отсутствие единого методологического подхода к осуществлению контроля.

В августе 2013 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [30], направленный на совершенствование контроля за соблюдением бюджетного законодательства.

Как известно, одним из наиболее значимых критериев для оценки качества «работы» правовых норм является наличие системы санкций, которая сможет эффективно воздействовать на нарушителей законодательства. В целях гарантии должного обеспечения бюджетных отношений в БК Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, УК РФ предусмотрены меры ответственности за правонарушения в области бюджетного законодательства.

В случае выявления нарушения мерой реагирования может быть представление с обязательным рассмотрением предлагаемых мер по устранению нарушений или предписание, содержащее, кроме того, требование о возмещении причиненного ущерба, меры ответственности и (или) принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

До вступления в силу названного Федерального закона административная ответственность была установлена только за три правонарушения в бюджетной области из существующих тогда 18 нарушений. В новой редакции административная ответственность предусматривается за все 18 правонарушений. За отдельные виды нарушений в области бюджетных отношений могут применяться специальные бюджетные меры принуждения в виде бесспорного взыскания средств, приостановления операций либо передачи полномочий.

Важной проблемой действующего законодательства следует признать отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственного финансово-бюджетного контроля. Так, можно наблюдать дублирование полномочий органов парламентского и

правительственного контроля. Однако следует признать, что исключить такое дублирование практически невозможно. В таком случае, на наш взгляд, необходимо повышать уровень взаимодействия этих органов с целью согласования плана проведения контрольных мероприятий и исключения повторных проверок.

Беспрецедентное решение в этой связи принял Верховный суд РФ, которым была рассмотрена жалоба Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации (Судебный департамент при ВС РФ) на постановление председателя Московского городского суда от 03.06.2015, вынесенное в отношении Судебного департамента при ВС РФ по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.7 КоАП РФ [31]. Из обстоятельств дела видно, что Федеральной службой финансово-бюджетного надзора была назначена выездная проверка финансово-хозяйственной деятельности Судебного департамента при ВС РФ. В адрес объекта контроля был направлен запрос о предоставлении информации и документов для проведения проверки, однако документы предоставлены не были, что послужило основанием для составления протокола об административном правонарушении по ст. 19.7 КоАП РФ. Мировой судья, рассмотрев указанный протокол, прекратил производство по делу, исходя из того, что финансово-хозяйственная деятельность Судебного департамента при ВС РФ за тот же период уже была проверена Счетной палатой Российской Федерации, и пришел к выводу, что контроль за использованием судами Российской Федерации средств федерального бюджета, а также имущества, находящегося в федеральной собственности, осуществляется только Счетной палатой Российской Федерации. Постановление мирового судьи оставлено без изменения вышестоящей инстанцией. Однако, Московский городской суд отменил постановление мирового судьи и решений судьи районного суда и указал, что «Росфиннадзор, являясь федеральным органом исполнительной власти, наделен функциями по внутреннему контролю главных распорядителей средств федерального бюджета, независимо от результатов проверок Судебного департамента при ВС РФ Счетной палатой РФ, в связи с чем в рамках осуществления своих полномочий Росфиннадзор был вправе проводить проверку Судебного департамента на предмет правомерности использования средств федерального бюджета». Постановлением Верховного суда РФ от 03.07.2015 № 5-АД15-20 постановление Московского городского суда отменено. В обоснование своего решения Верховный суд указал: разграничение компетенции между органами государственного контроля и надзора при осуществлении ими государственного финансово-бюджетного контроля в отношении судебной системы должно осуществляться с учетом конституционных и законодательных принципов функционирования судебной системы. Суд ссылается на независимость судебной власти, недопустимость вмешательства в деятельность суда, гарантированные Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Перечислив полномочия Счетной палаты РФ по контролю в финансово-бюджетной сфере, суд делает вывод, что контроль в отношении Судебного департамента при ВС РФ осуществляется Счетной палатой РФ в силу предоставленных ей полномочий и указывает, на то, что так как Судебный департамент при ВС РФ является юридическим лицом, проверки, проводимые органами государственного финансового

контроля, должны подчиняться положениям Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», устанавливающего недопустимость проведения в отношении одного юридического лица проверок несколькими органами государственного контроля (надзора).

Следует отметить, что в соответствии с ч. 3.1 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения данного закона не применяются при осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере [32]. Данное обстоятельство с учетом описанного решения Верховного суда РФ также свидетельствует о коллизии и разночтении в сфере бюджетного контроля даже в судебном сообществе.

Для решения существующих проблем в бюджетном законодательстве в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации разработан проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации [33]. Необходимость внесения изменений в Бюджетный кодекс возникла еще в 2013 году, на это указывалось в разделе II Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: «К настоящему времени назрела необходимость подготовки новой редакции Бюджетного кодекса, поскольку принятые в последние годы, а также разработанные (рассматриваемые) законопроекты о внесении изменений в Бюджетный кодекс должны быть увязаны в единую систему» [34].

Особую актуальность также изменения приобрели в связи с последними событиями, а именно упразднением Росфиннадзора. Изменения, предлагаемые внести в БК РФ, затрагивают и государственный финансово-бюджетный контроль. Так, к объектам государственного финансового контроля предлагается отнести и бюджетные и автономные учреждения (в настоящее время бюджетные и автономные учреждения не являются получателями средств бюджета по общему правилу, а финансируются субсидиями из соответствующего бюджета). Таким образом, Федеральное казначейство будет обладать полномочиями по осуществлению контроля операций бюджетных и автономных учреждений. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 303 проекта Бюджетного кодекса контролю будет подлежать не превышение суммы операций над суммой остатка на лицевом счете, соблюдение условий и целей предоставления субсидий из бюджета. Расширятся также и полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля. В соответствии с п. 1 ст. 304 проекта БК РФ будут анализироваться выполнение показателей планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений, соблюдение целей и условий предоставления средств из бюджета, показатели государственных заданий.

Проектом предусматриваются изменения и в части методов контроля. Как и прежде их четыре – это проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций, но в проект внесены уточнения в определения этих методов. Так, объектом проверки может быть не только бюджетная, но и бухгалтерская отчетность, а объектом обследования – обоснованность использования документов (сведений), необходимых для пла-

нирования и исполнения бюджета. Вместе с тем, добавилась еще один вид проверки. Помимо камеральной, выездной, встречной выделили еще комбинированную проверку, под которой понимается проверка, проводимая одновременно (в рамках одного контрольного мероприятия) как по месту нахождения субъекта контроля на основании документальных способов проверки, так и по месту нахождения проверяемого объекта, где определяется фактическое соответствие совершенных операций, данным бюджетной отчетности и первичных документов. Таким образом, совмещены документальная проверка и обследование.

Проектом Бюджетного кодекса РФ предлагаются изменения положений, касающихся бюджетных нарушений. Так, предполагается исключить понятие «нецелевое использование средств», вместо него вводится термин «нарушение условий использования бюджетных средств», под которым понимается осуществление оплаты денежных обязательств за счет средств бюджета, не соответствующее доведенным лимитам бюджетных обязательств, бюджетной смете, а также положениям нормативных правовых актов, обуславливающих возникновение расходных обязательств, и (или) устанавливающих порядок и условия предоставления средств из бюджета. Нарушение условий использования бюджетных средств влечет введение специальных условий санкционирования операций администратора расходов бюджета. При выявлении фактов нарушений условий использования бюджетных средств будут вводиться жесткие условия санкционирования оплаты денежных обязательств нарушителей, осуществляемого органами Федерального казначейства. Таким образом, в проекте БК РФ предлагается ужесточить ответственность за нарушение порядка принятия бюджетных обязательств, что, безусловно, положительным образом скажется на повышении уровня защищенности в бюджетной сфере.

14 мая 2015 года в Казани прошла II Международная научно-практическая конференция "Развитие государственного (муниципального) финансового контроля", где, в частности, обсуждалось будущее государственного финансового контроля. В рамках проведенных дискуссий высказывалась идея о разработке и нормативном закреплении «Модели непрерывного государственного контроля» в рамках осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора своих контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере [35].

Согласно замыслу Росфиннадзора, новая модель финансового контроля будет состоять в непрерывном государственном контроле за крупными инфраструктурными объектами «в период всего их жизненного цикла - с момента проектирования и до момента завершения строительства». В настоящее время нарушения выявляются именно в ходе проведения контрольных мероприятий в отношении объектов контроля, являющимися государственными заказчиками по государственным контрактам на строительство или реконструкцию крупных инфраструктурных проектов, таких как, например, строительство космодрома «Восточный» [36]. Идея состоит в том, что контроль будет проявляться на всех ключевых этапах, таких как подписание договоров, актов сдачи-приемки работ. По результатам контрольных мероприятий будет составляться заключение о выявленных нарушениях (либо, соответственно, об отсутствии нарушений). Указанное заключение будет также обязательным для предъявления в орган Федерального казначейства для санк-

ционирования оплаты по государственному контракту. Следует отметить, что данный подход является новым для органов государственного финансового контроля, так как в силу особенностей нормативного правового закрепления полномочий, контроль в рамках действующей компетенции осуществляется уже после принятия основных решений, например, в части исполнения государственного контракта, тогда как новая модель непрерывного государственного финансового контроля будет позволять контролировать само исполнение государственного контракта на всех этапах.

Конечно, модель непрерывного государственного финансового контроля будет способствовать усилению и ужесточению контроля и, соответственно, влияния государства на экономические процессы, при этом осознавая, что осуществление сплошного контроля невозможно, так как это существенным образом затруднит деятельность компаний по исполнению государственных контрактов, и потребует колоссального увеличения штата ревизоров.

В настоящее время по решению Министерства финансов Российской Федерации реализация данной модели передана Федеральному казначейству. Так в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках исполнения» Федеральное казначейство и его территориальные органы ведут казначейское сопровождение наиболее важных государственных контрактов [37]. Таким образом, операции со средствами, получаемыми юридическими лицами из федерального бюджета на основании государственных контрактов и иных соглашений, осуществляются на счетах, открытых органом Федерального казначейства в Центральном банке Российской Федерации. Федеральному казначейству, по сути, передано право санкционирования операций не участников бюджетного процесса.

соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» [38] казначейскому сопровождению подлежит большая категория государственных контрактов, например договоры о предоставлении субсидий юридическим лицам, государственные контракты на сумму более 100 000, 0 тыс. рублей, в случае если предусмотрены авансовые платежи, договоры, заключаемые юридическими лицами в целях исполнения государственных контрактов и т.д.

В рамках казначейского сопровождения государственных контрактов органам Федерального казначейства предоставлены полномочия по контролю за соответствием информации, содержащейся в документах, предоставляемых заказчиками и исполнителями государственного контракта о сроках поставки, количестве товаров и условиям государственного контракта, а также по проведению проверки фактов поставки товара, выполнения работ, оказания услуг с использованием фото-, видеотехники. Таким образом, должностные лица органов Федерального казначейства могут проверить фактическое исполнение государственных контрактов, и в случае выявления нарушений не санкционировать операции в рамках исполнения государственного контракта.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время бюджетное законодательство, в том числе в части регулирования государственного финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации, находится в стадии реформирования и совершенствования.

ния, что, с одной стороны, с учетом существующих проблем и недоработок свидетельствует о недостаточном уровне эффективности системы государственного финансово-бюджетного контроля, с другой, показывает стремление устранять правовые проблемы и коллизии и совершенствовать механизм осуществления контроля.

Список литературы:

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля //электронный ресурс: <http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-1-Lima-declaration-Ruso.pdf>
2. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юридическая литература. 1973.
3. Фролова Е.Е. Виды государственного контроля в рамках финансовой деятельности государства// Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 136-143.
4. Понтович Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля. М., 1927.
5. Овсянников Л.Н. Нужен ли нам закон о государственном финансовом контроле? // Современная экономика и право. 2000. № 3. С. 23.
6. Фролова Е.Е. Государственный финансовый контроль как элемент государственного управления и финансовой деятельности государства//Академический юридический журнал. 2010. № 3 (41)
7. Фролова Е.Е. Финансовый контроль как форма финансовой деятельности государства//Образование и право. 2010. № 11.
8. Фролова Е.Е. Контрольные правоотношения в сфере финансовой деятельности государства//Современное право. 2010. № 8-1
9. Фролова Е.Е. Система контрольных правоотношений финансово-правового характера в сфере денежного обращения//Современное право. 2010. № 10
10. Фролова Е.Е. Правовые формы и содержание государственного финансового контроля в сфере наличного денежного обращения//Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5
11. Львов Д. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. 1889. N 17.
12. Ялбулганов А.Л. Организационно-правовые основы финансового контроля в Российской Армии (XIX— XX вв.): дис.... д-ра юрид. наук М., 1999
13. Лебедев В.А. Финансовое право. Т. I. Спб, 1889
14. Розенблюм Р.И. Правовое регулирование государственного финансового контроля в СССР. М. 1953
15. Вознесенский Э.А. Теоретические проблемы сущности и организации финансового контроля в СССР. Дис. ... д-ра эк. наук. Ленинград, 1969.
16. Шохин, С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: науч.-метод. пособие. М.: Финансы и статистика, 1997.
17. Фролова Е.Е. Лицензирование банковских операций как форма государственного регулирования банковской деятельности (теория, практика, проблемы). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук/ Институт государства и права РАН. Москва. 2004
18. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: Норма, 2004.
19. Козырин А.Н. Финансовый контроль // Финансовое право/ Под ред. О.Н. Горбуновой. - М.: Юрист, 1996
20. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.
21. Фролова Е.Е. Правовое регулирование государственного финансового контроля в сфере денежного обращения в Российской Федерации. Монография/ Фролова Е.Е. Иркутск, 2010
22. Артемьева Ю.А. Роль государства в налогообложении //Юридические науки. 2012. № 2
23. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ
24. Лагутин И.Б. О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля// Финансовое право – 2011 - №3.
25. Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»
26. Указ Президента РФ от 03.03.1998 № 224 (ред. от 25.07.2000) «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» //СПС «КонсультантПлюс».
27. Отчет о результатах деятельности Росфиннадзора за 2014 год// Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в сети интернет: http://rosfinnadzor.ru/about/structure/apparat/structure_po_drazdelenie/
28. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 25.12.2015) «О Федеральном казначействе» // СПС КонсультантПлюс.
29. Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»// СПС «КонсультантПлюс»
30. Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ(ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»// СПС «КонсультантПлюс»
31. Постановление Верховного Суда РФ от 03.07.2015 N 5-АД15-20
32. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// СПС КонсультантПлюс.
33. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ) Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/>.
34. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СПС КонсультантПлюс
35. Материалы международной научно-практической конференции «Государственный (муниципальный) финансовый контроль в Российской Федерации. Теория, практика, перспективы развития» // электронный доступ к источнику: <http://kpfu.ru/news/mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-79022.html>
36. Основные результаты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2014 год и задачи на 2015 год. // Официальный сайт Федераль-

ной службы финансово-бюджетного надзора в сети интернет:
http://rosfinnadzor.ru/about/structure/apparat/structure_po_drazdelenie/

37 Постановление Правительства РФ от 04.02.2016 N 70 "О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения" (вместе с "Правилами казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения") // СПС КонсультантПлюс.

38 Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СПС КонсультантПлюс.

Рецензия

на статью Клепикова Сергея Константиновича на тему: «К вопросу о сущности и направлениях совершенствования государственного финансово-бюджетного контроля в России»

Выбранная Клепиковым Сергеем Константиновичем для исследования тема представляется интересной и актуальной, особенно в условиях современной мировой экономической нестабильности. Данные обстоятельства диктуют необходимость реформирования и повышения эффективности контроля за бюджетными средствами, что находит свое отражение в рецензируемой работе.

Представленная Клепиковым С.К. статья представляет собой самостоятельное исследование, основанное на использовании и анализе широкого спектра нормативного правового материала, научной юридической литературы. Особую актуальность тема, выбранная Клепиковым Сергеем Константиновичем, приобрела в связи с изменением в настоящее время системы органов, осуществляющих государственный финансово-бюджетный контроль, в частности упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

В целом статья Клепикова Сергея Константиновича достаточно полно и глубоко раскрывает выбранную тему. При подготовке исследования автором были проявлены способности к творческому осмыслению проблем, поставленных в рассматриваемой работе, к научному изложению существующих проблем и формированию собственной позиции по актуальным вопросам в области административного и финансового права.

В работе верно подмечено терминологическое несоответствие, содержащееся в Бюджетном кодексе Российской Федерации, где бюджетный контроль отождествляется с финансовым. Справедливо сделан вывод о невозможности отождествления государственного финансово-бюджетного контроля с государственным финансовым контролем, так как финансово-бюджетный контроль является самостоятельным видом финансового контроля наряду с валютным, налоговым, банковским и т.д.

В работе также делается верное замечание об отсутствии нормативного закрепления понятия государственный финансово-бюджетный контроль и, соответственно, предлагается закрепить в БК РФ понятие государственного финансово-бюджетного контроля.

Теоретические и практические вопросы темы рассмотрены автором с учетом современных реалий и

концептуальных положений бюджетного, финансового и административного права и законодательства.

С учетом актуальности темы исследования, отсутствия единых подходов теоретиков к определению понятийного аппарата, Клепиковым С.К. в полной мере исследованы наиболее важные аспекты выбранной темы и сделаны интересные выводы. В работе отсутствуют фактические ошибки, в том числе в виде использования отмененных либо утративших силу нормативных актов. Исследование выполнено на высоком профессиональном уровне.

Доцент кафедры международного права, канд. юрид. наук, доцент А.М.Солнцев