

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Кафедра финансового права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Зав. кафедрой финансового права,
канд. юр. наук, доцент
С.С. Кузнецов
" 13 " 05 2016г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

Науменко Константин Леонидович

Руководитель
канд. юр. наук, доцент
С.С.Кузнецов

Автор работы
К.Л.Науменко

Томск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Кафедра финансового права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
финансового права,
канд. юрид. наук, доцент

С.С. Кузнецов
«15» июня 2015

ЗАДАНИЕ

по сбору материала и написанию ВКР
студенту 5 курса ОЗО ЮИ ТГУ Науменко Константину Леонидовичу.

1. Тема ВКР «Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации»

2. Срок сдачи ВКР:

а) на кафедре: 18 мая 2016 г.

б) в ГЭК: 23 мая 2016 г.

3. Исходные данные к работе:

Целью работы является комплексный системный анализ теории и практики осуществления государственного бюджетного контроля в Российской Федерации, его современного правового регулирования, выявление наиболее существенных проблем и определение возможных направлений совершенствования законодательства в данной области.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие **задачи**:

- сформулировать понятие государственного бюджетного контроля и определить его значение;
- определить принципы осуществления государственного бюджетного контроля, его задачи и функции
- рассмотреть становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле;
- выявить круг субъектов осуществляющих государственный бюджетный контроль в России и проанализировать их полномочия в этой сфере;
- рассмотреть правовые формы и организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля;
- изучить проблемы, возникающие при осуществлении государственного бюджетного контроля и сформулировать направления повышения его эффективности.

Объектом исследования является совокупность урегулированных нормами права общественных отношений по осуществлению государственного бюджетного контроля.

Методологическую базу исследования должны составлять общеправовые и специально-юридические методы, а именно: формально-юридический, историко-правовой методы, метод сравнительного правоведения, обобщение правоприменительной практики, а также методы логического и системного анализа, синтеза, индукции, дедукции и аналогии.

4.Краткое содержание работы:

Название главы	Срок выполнения
Введение	15 июня 2015 г. – 20 июня 2015 г.
Глава 1. Сущность государственного бюджетного контроля	21 июня 2015 г. – 03 сентября 2015 г.
Глава 2. Формы и методы государственного бюджетного контроля	04 сентября 2015 г. – 17 января 2016 г.
Глава 3. Основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля	18 января 2016 г. – 04 апреля 2016 г.
Заключение	05 апреля 2016 г. – 15 мая 2016 г.
Список использованной литературы	16 мая 2016 г. – 18 мая 2016 г.

5.Указать предприятие, организацию, **отрасль, по тематике которой выполняется работа – Финансовое право.**

Руководитель ВКР

кандидат юридических наук, доцент _____ С.С. Кузнецов

Задание принял к исполнению _____ К.Л. Науменко

Аннотация

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе является совокупность отношений, возникающих в ходе осуществления государством бюджетного контроля.

Работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Во введении обосновывается актуальность работы, описываются цели, раскрывается теоретическая основа и указываются использованные методы исследования, вопросы научной новизны и практической значимости работы.

В первой главе исследуются понятие и значение государственного бюджетного контроля, его правовые принципы, задачи и функции, становление и развитие законодательства о бюджетном контроле, а также анализируются полномочия органов, занимающихся бюджетным контролем.

Во второй главе рассматриваются правовые формы и организационные методы осуществления бюджетного контроля.

В третьей главе раскрываются основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля.

В заключении сделаны основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1. Сущность государственного бюджетного контроля	8
1.1 Понятие и значение государственного бюджетного контроля	-
1.2 Правовые принципы осуществления, задачи и функции государственного бюджетного контроля	17
1.3 Органы, осуществляющие государственный бюджетный контроль	24
1.4 Становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле	39
2. Формы и методы государственного бюджетного контроля	46
2.1 Правовые формы осуществления государственного бюджетного контроля	-
2.2 Организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля	50
3. Основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля	55
Заключение	64
Список использованной литературы	66

ВВЕДЕНИЕ

*Нажить много денег – храбрость,
сохранить их - мудрость,
а умело их расходовать – искусство.*

(Бертольд Авербах)

Проблема коллективной и индивидуальной финансовой безопасности уже не первый век является актуальной для человечества. С первого дня накопления капитала его собственник заинтересован в обеспечении его безопасности. Государство можно определить, как собственника государственных фондов денежных средств и оно, в первую очередь, заинтересовано в контроле за целевым расходованием этих средств. Контроль необходим для более качественного выполнения государственными органами своих функций, а также для обеспечения принципа открытости перед населением.

Вполне очевидно, что люди всегда будут уважать и поддерживать власть, если будут уверены, что те средства, которые они законопослушные налогоплательщики, передают в ее распоряжение, расходуются в интересах общественного развития и используются разумно и эффективно.

Актуальность государственного бюджетного контроля обусловлена тем, что он является важным элементом бюджетного процесса и обеспечивает эффективность функционирования государственной финансовой системы¹.

Также государственный бюджетный контроль является одним из направлений антикоррупционной политики, что на современном этапе развития Российской Федерации делает его одним из важнейших инструментов борьбы с нарушением законодательства. При этом государственный бюджетный контроль является не только одним из важных элементов общенациональной системы противодействия коррупции, но и своего рода инновационной площадкой, на которой лучшие достижения теории и практики борьбы с коррупцией претворяются в жизнь, становятся конкретным руководством к действию.

Государственный и муниципальный бюджетный контроль является одной из составных частей финансового контроля и одним из видов государственного контроля,

¹ Никулина О.М. Изменение роли финансового контроля в лице территориального управления Росфиннадзора в Томской области в современных условиях хозяйствования // Проблемы учёта и финансов. - 2011. - № 3. - С. 29–33., С.29-30

без осуществления которого нормальное функционирование экономики и финансовой системы невозможно.

Контроль необходимо рассматривать как одну из форм управленческой деятельности, то есть как самостоятельную функцию управления, имеющую целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления. Такое понимание финансового контроля распространено в большинстве развитых стран мира и закреплено в международных документах. К примеру, в преамбуле Лимской Декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов, организация контроля закреплена в качестве обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами, потому как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Подобный подход позволяет осуществить сравнительный анализ финансового контроля, сопоставить реальные, фактические результаты финансовой деятельности с заранее установленными, запланированными показателями².

Политика развития и модернизации Российской Федерации вызывает необходимость совершенствования и усиления государственного бюджетного контроля.

Во-первых, в процессе административной, бюджетной и пенсионной реформ и проведения преобразований на всех уровнях управления появилась необходимость комплексного, системного подхода к разработке основных направлений создания целостной и эффективной системы государственного бюджетного контроля, основанной на единых организационных и методических принципах. Проводимая административная реформа внесла качественные изменения в порядок осуществления государственного бюджетного контроля, создав целую систему органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в контрольной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях.

Во-вторых, в условиях модернизации российской экономики с инновационными качествами, появляется необходимость усиления контроля за эффективностью использования государственных средств и управления государственной (муниципальной) собственностью.

² Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник/ Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – С. 133

В-третьих, столь важные направления государственной политики как борьба с коррупцией, снижение административного пресса на предприятия, трудно реализовать без слаженного взаимодействия контрольных органов, строгой регламентации их деятельности.

В-четвертых, перспективы дальнейшего развития участия государства в деятельности корпораций в рамках государственно-частного партнерства влекут за собой необходимость новых подходов к управлению и контролю за государственными средствами с учетом масштабов, передаваемых корпорациям ресурсов и значимости решаемых ими задач.

Государственный бюджетный контроль является неотъемлемой частью финансовой политики государства. Актуальность изучения государственного бюджетного контроля объясняется тем, что создание эффективной системы государственного финансового контроля - это одна из важнейших предпосылок качественного преобразования процесса управления экономикой в целом, ее развития и стабилизации. Вполне очевидно, что люди всегда будут уважать и поддерживать власть, если будут уверены, что те средства, которые они законопослушные налогоплательщики, передают в ее распоряжение, расходуются в интересах общественного развития и используются разумно и эффективно.

В данной бакалаврской работе говорится о значении государственного бюджетного контроля, становлении и развитии его нормативной базы, его целях, задачах, основных принципах и функциях. Также описываются виды и методы государственного бюджетного контроля.

Актуальность выбранной темы, объект и предмет исследования позволяет сформулировать цель данной работы, которая заключается в комплексном системном анализе теории и практики осуществления государственного бюджетного контроля в Российской Федерации, его современного правового регулирования, в выявлении наиболее существенных проблем и определение возможных направлений совершенствования законодательства в данной области.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи исследования:

- сформулировать понятие государственного бюджетного контроля и определить его значение;

- определить принципы осуществления государственного бюджетного контроля, его задачи и функции
- рассмотреть становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле;
- выявить круг субъектов осуществляющих государственный бюджетный контроль в России и проанализировать их полномочия в этой сфере;
- рассмотреть правовые формы и организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля;
- изучить проблемы, возникающие при осуществлении государственного бюджетного контроля и сформулировать направления повышения его эффективности.

Объектом исследования данной бакалаврской работы является совокупность урегулированных нормами права общественных отношений по осуществлению государственного бюджетного контроля.

Предметом исследования является государственный контроль процесса формирования, распределения и использования бюджетных средств в Российской Федерации.

Основным методом исследования при решении вышеуказанных задач стал всеобщий диалектико-материалистический метод. «Материалистическая диалектика исходит из тезиса о том, что сущность конкретного материального объекта составляют его признаки – объективные характеристики объекта, присущие его проявлениям. Данная взаимосвязь обуславливает взаимозависимость объекта и его признаков, которая проявляется в том, что объект реализуется через систему присущих ему признаков, но не сводится ни к одному из них. А сущность и содержание каждого отдельного признака, зависит от системы признаков объекта, и, как следствие, зависит от природы объекта в целом. Данное правило исследования предполагает, что диалектическое изучение объекта должно осуществляться посредством исследования признаков конкретного материального объекта»³.

В то же время при ходе исследования предмета данной работы использовались другие методы познания: анализ, синтез, метод формально-логического исследования,

³ Торчилин К.Е. Материалистическая диалектика как метод правовой науки // Актуальные инновационные исследования: наука и практика. – 2010. - №4. – С. 3.

исторический метод, а также частно-научные методы (системно-структурный, институциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический).

Выбор конкретных методов познания определялся в зависимости от задач, стоящих на каждом из этапов исследования.

Теоретической и практической базой для написания бакалаврской работы послужили труды ведущих отечественных специалистов в области бюджетного контроля (Ялбулганова А.А., Куприянец И.М., Лагутина И.Б. и других).

Также при написании данной работы использовались общетеоретические труды в области финансового и бюджетного права Романовского М.В., Саттаровой Н.А., Мысляевой И.Н., Карасевой М.В. и других.

Нормативная база исследования представляет собой совокупность законодательных и подзаконных актов Российской Федерации, законодательных актов субъектов Российской Федерации.

1 Сущность государственного бюджетного контроля

1.1 Понятие и значение государственного бюджетного контроля

В специальной литературе нет единства мнений относительно определения государственного финансового контроля в целом и государственного бюджетного контроля в частности.

Понятие "контроль" происходит от французского слова "controle", использовавшегося для обозначения встречной, вторичной записи с целью проверки первой⁴. Согласно понятию, данному в словаре Ожегова, «контроль представляет собой проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»⁵.

Таким образом, с контролем в большой степени связана такая функция государственных органов, как надзор. Понятия "контроль" и "надзор" часто используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако однозначных критериев их разграничения друг от друга до сегодняшнего дня не выявлено. В части нормативных актов, к примеру, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", упомянутые категории строго не разграничиваются и употребляются как равнозначные. В наименовании вышеуказанного закона и в его статьях названные термины употребляются в связке, без каких-либо пояснений их сущности и содержания⁶.

Проведенный анализ научных взглядов позволяет сделать вывод о том, что существует два совершенно противоположных взгляда по вопросу соотношения вышеназванных понятий.

В соответствии с одной из позиций понятия «контроль» и «надзор» являются тождественными, так как расхождение в их сущностных качествах практически незаметно, если не сказать, даже, что условно.

Подавляющее большинство ученых полагает, что использование терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным, поскольку, в частности в

⁴ Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. - 2012. - № 3. - С. 72-74

⁵ Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ Ltd., 1992. – С. 298

⁶ Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. - 2012. - № 3. - С. 72-74

юриспруденции, под ними понимаются разные явления, правовые институты и государственные функции.

Но при этом сторонникам данной позиции не удастся достигнуть согласия о содержании того и другого терминов и их соотношении. Одни ученые заявляют, что контроль и надзор являются самостоятельными видами деятельности. Более распространен взгляд о соотношении контроля и надзора как части целого. Однако одни представители последнего из названных подходов определяют надзор как часть контроля, другие - контроль как часть надзора. «Как было отмечено выше в нормативных правовых актах, также как и в доктрине, нет единообразного понимания рассматриваемых терминов. В одних нормативных актах употребляется только термин «контроль», в других — только «надзор». В ряде нормативных правовых актов одновременно употребляются оба этих термина»⁷.

Также термин «надзор» часто встречается в названиях федеральных государственных органов исполнительной власти: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и других. Гораздо реже встречается термин «контроль», к примеру, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

Следует отметить, что более 20 лет назад В.В. Петровым разграничение исследуемых терминов было объяснено следующим образом. «В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора. Прокуратура свободна от выдачи каких-либо разрешений, лицензий, установления нормативов и лимитов. Она занимается только одним - проверкой соответствия поведения граждан и юридических лиц действующему закону. Между тем другие органы контроля, которые именуется в законодательстве органами надзора (санитарно-эпидемиологический, горный, ветеринарный, страховой и т.п.), помимо непосредственной контрольной функции наделены полномочиями по выдаче

⁷ Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. - № 9. – С. 9

соответствующих разрешений, установлению нормативов, правил и т.д., что ничем не отличает их от аналогичных органов государственного контроля»⁸.

Таким образом, сущностью надзора является обеспечение законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. «Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Причем это деятельность, основанная на принципах публичности, гласности, законности, независимости и т.д., имеющая свои функции и специфические признаки (особый субъектный состав; урегулированность процессуальными нормами; всегда государственная и властная и т.д.). Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций»⁹.

Контроль, в свою очередь, следует рассматривать как разветвленную систему государственных и общественных институтов, как совокупность социальных механизмов, которые воздействуют на человеческое поведение с целью устранения его отклонения от общепринятых норм.

Польским учёным-административистом Е. Старосьцяком было отмечено, что «контроль - это наблюдение, определение и выявление фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений и сигнализация компетентным органам о своих наблюдениях - однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки»¹⁰.

Как отмечал В.Г. Афанасьев, «контроль - это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от

⁸ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов / В.В. Петров. - М.: БЕК, 1995.- С. 240

⁹ Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. - № 9. – С. 9

¹⁰ Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Перевод с польского / Е. Старосьцяк. - М.: Прогресс, 1965. – С. 199

требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования»¹¹.

В.П. Беляев рассматривает контроль как «форму юридической деятельности, при которой уполномоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан»¹².

Сущность и предназначение контроля представляют собой наблюдение за деятельностью подконтрольного субъекта; в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины на этом субъекте; в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; в принятии мер по привлечению к ответственности нарушителей законности и дисциплины. Финансовый контроль является методом организации обратных связей, благодаря которым государственные или муниципальные органы получают информацию о результатах выполнения принятых ими нормативных правовых актов. Цель государственного и муниципального финансового контроля может быть сформулирована как обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности.

Для того, чтобы вести речь о финансовом контроле, необходимо изначально дать определение термину «финансы». «Финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения собственных функций и задач государства или местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых осуществляются распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества. В материальном аспекте финансы представляют собой денежные фонды государства,

¹¹ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. - М.: Политиздат, 1977. – С. 125

¹² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Дис. - ра юрид. наук / В.П. Беляев. - Саратов, 2006. С. 24

государственно-территориальных и муниципальных, предприятий, учреждений, организаций, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства. Одним из таких фондов является бюджет. Совокупность названных фондов денежных средств представляет собой финансовые ресурсы государства»¹³.

Финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов в целом и в соответствии с позицией финансового права предназначен в первую очередь охранять и обеспечивать права государства и муниципальных образований. Так как финансовый контроль имеет стоимостное выражение, он может осуществляться во всех сферах общественного воспроизводства и сопровождать все стадии финансовой деятельности государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций¹⁴.

Финансовый контроль в целом можно разделить на два взаимосвязанных направления: государственный и негосударственный контроль. Государственный контроль — это обязательная часть государственного устройства, одна из первостепенных функций управления страной, обязательное условие нормального функционирования финансово-кредитной системы. Во многом это обусловлено тем, что именно на государственные органы ложится большое количество функций по защите финансовых прав и интересов членов общества, использование различных способов предотвращения и предупреждения злоупотреблений и краж¹⁵.

Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» установлено, что «государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ»¹⁶.

¹³ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – С. 18

¹⁴ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №12 от 1999г. // Счётная палата Рос. Федерации: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://audit.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2016).

¹⁵ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – С. 337

¹⁶ О мерах по обеспечению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в рамках финансовой политики и тем самым имеет несколько аспектов:

- Является функцией государственного управления. Обеспечивает проверку финансовой деятельности участников финансовых правоотношений в целях предотвращения или выявления нарушений норм права.

- Является одной из стадий конкретной управленческой деятельности государства.

- Является одной из форм обратной связи в системе финансово-правового регулирования. У государства появляется возможность оценивать и корректировать финансовую политику.

- Представляет собой способ поддержания законности и правопорядка в финансовой сфере¹⁷.

Контроль реализуется в три этапа.

- Учёт. Это сбор, хранение и предварительная обработка информации, отражающая состояние и динамику объекта.

- Собственно контроль. Заключается в сравнении фактических данных учёта с запланированными или нормативными данными, в выявлении отклонений в состоянии объекта или протекания процесса.

- Анализ. Определение причин выявленных отклонений и разработка мероприятий по их ликвидации¹⁸.

Объектом государственного и муниципального финансового контроля является движение денежных средств в процессе аккумулирования, распределения и использования публичных денежных фондов, а также материальные, трудовые и иные ресурсы.

Особо в системе финансового контроля выделяется бюджетный контроль, который представляет собой «вид государственного финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса»¹⁹.

¹⁷ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – С. 134

¹⁸ Балихина Н.В. Финансово-кредитная система: учебное пособие / Н.В. Балихина, Н.И. Куликов, Л.С. Тишина. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – С. 20

¹⁹ Саттарова Н.А. Бюджетное право. Учебник / Н.А. Саттарова. – СПб.: Деловой двор, 2009. – С. 120

И.Н. Мысляева даёт следующее определение бюджетного контроля — «это составная часть государственного финансового контроля, представляющая собой деятельность уполномоченных государственных органов по проверке законности, целесообразности и эффективности действий при образовании, распределении и использовании централизованных денежных средств государства и местных органов власти»²⁰.

Сходное определение приведено и в учебнике под редакцией М.В. Романовского «бюджетный контроль - составная часть финансово-экономического контроля и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины»²¹. Бюджетный контроль базируется на предписаниях закона, так как именно право регулирует контрольные отношения в сфере бюджетной деятельности.

В Бюджетном кодексе РФ контролю в сфере бюджетных отношений посвящен раздел о государственном и муниципальном финансовом контроле²². В действующем бюджетном законодательстве нет понятия бюджетного контроля. Для определения понятия, содержания и сущности бюджетного контроля необходимо исходить из того, что контрольная деятельность в сфере бюджетных отношений является частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно государственного и муниципального финансового контроля, то есть бюджетный контроль является способом обеспечения законности в процессе бюджетной деятельности. Особенность бюджетного контроля (в сравнении с налоговым, валютным и таможенным контролем) заключается в том, что у бюджетного контроля свой, специфический объект, особое содержание, субъекты, цели и задачи.

Согласно Бюджетному кодексу объектами государственного (муниципального) бюджетного контроля являются:

²⁰ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – С. 338

²¹ Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. - М.: Юрайт, 2001. – С. 576

²² Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

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

- финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- государственные (муниципальные) учреждения;

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

- государственные корпорации и государственные компании;

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

- юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;

- органы управления государственными внебюджетными фондами;

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

- кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о

предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации»²³.

Государственный бюджетный контроль также называют государственным аудитом. В частности в ч.1 ст.1 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" установлено, что «настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты»²⁴. Е.Г. Алеева в своей статье отмечает, что «государственный аудит – вид финансового контроля, осуществляемый контролирующими органами, не зависит от органов исполнительной власти и подотчетен органам законодательной власти. В Российской Федерации государственный аудит проводится на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»²⁵.

Стоит отметить, что государственный финансовый аудит тесно связан аудитом эффективности, но имея общую базу, которая основывается на общих принципах финансового контроля, имеет при этом разное содержание. Именно поэтому аудит эффективности можно выделить как отдельный тип финансового контроля. «Одно из основных отличий аудита эффективности от финансового аудита, то, что его объектами являются не только организации, предприятия и учреждения, но и различные социальные группы граждан в деятельности которых учувствуют бюджетные средства. Так же нужно учитывать, что проведение аудита эффективности требует большее количество времени и затрат, имеет наиболее сложный порядок проведения, по сравнению с проверками законности и целевого использования бюджетных средств, то есть финансовым аудитом. Это связано с тем что для такого рода проверок как правило

²³ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) Ст. 266.1.

²⁴ О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) Ст. 1.

²⁵ Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств // Учёт, анализ и аудит. - 2011

выбираются наиболее общественно значимые и крупные сферы расходования средств бюджета города»²⁶.

Резюмируя вышеизложенное можно дать следующее определение бюджетного контроля. Бюджетный контроль является самостоятельным видом финансового контроля и представляет собой деятельность по проверке законности, эффективности, целесообразности и достоверности действий различных субъектов, направленных на формирование, распределение и использование средств централизованных денежных фондов.

1.2 Правовые принципы, задачи и функции государственного бюджетного контроля

Государственному бюджетному контролю как части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых осуществляется финансовая деятельность государства и муниципальных образований и которые закреплены в Конституции РФ и других нормативно-правовых актах.

Одним из основополагающих нормативно-правовых актов, закрепляющих принципы финансового контроля, а также бюджетного контроля, как одной из составляющих финансового контроля, является Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.²⁷

Лимская декларация с позиций международного права не имеет обязательного характера, но при этом является сосредоточением международного опыта организации государственного финансового контроля. Государство, которое приняло за основу принципы Лимской декларации, выражает согласие с постулатами, принятыми международным сообществом при обобщении исторического опыта создания и осуществления государственного финансового контроля, из которых и выводятся эти принципы. «Прямого указания на формулировку постулатов в декларации нет, однако они вытекают из контекста самой декларации:

²⁶ Дроботова Е. В. Аудит эффективности бюджетных средств // Молодой ученый. — 2014. — №19. — С. 390-392.

²⁷ Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. — Электрон. дан. — М., 2016. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

- Государство, взяв на себя обязанность управления общественными централизованными финансами, несет ответственность перед обществом за правильность и эффективность их использования;

- Государство само устанавливает модель организации и правила осуществления государственного финансового контроля (как внешнего, так и внутреннего) и закрепляет их в Конституции и других законодательных и правовых актах;

- В финансовой деятельности государства и его структур не должно быть направлений, изъятых из системы контроля;

- Контрольные органы (как внешние, так и внутренние) должны быть по возможности максимально независимы от проверяемых ими государственных структур;

- Контрольные органы не несут ответственности за ошибки, допущенные проверяемыми;

- Меры по результатам контроля должны принимать сами руководители проверенных организаций, контрольные органы могут давать рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков или обращаться в компетентные органы с требованием о применении таких мер;

- Учитывая высокий профессионализм работников контрольных органов, они могут быть привлечены в качестве экспертов по проектам законов и других правовых актов государства в финансовой сфере, однако это не должно влиять на эффективность их основной деятельности, и на них не должны возлагать ответственность за результаты использования их экспертного мнения»²⁸.

М.Л. Седова на основе анализа положений Лимской декларации выводит следующие принципы финансового контроля:

- независимость высшего контрольного органа (органа парламентского контроля);
- сочетание предварительного контроля и контроля по факту;
- сочетание внешнего и внутреннего контроля;
- формальный контроль и контроль исполнения²⁹.

²⁸ Лукин А.Г. Постулаты и принципы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. – 2013. - №5 (11). – С. 30

²⁹ Седова М.Л. Государственный финансовый контроль и аудит: презентация проф. кафедры «Государственные и муниципальные финансы» / М.Л. Седова. – Финансовый университет при Правительстве РФ

В основном нормативно-правовом акте, регулирующем бюджетный контроль в Российской Федерации, Бюджетом кодекса РФ, принципы бюджетного контроля не были прямо закреплены. Однако их можно охарактеризовать через принципы деятельности органов, осуществляющих контроль. Так ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" закреплено, что «деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности»³⁰.

Е.Н. Кондрат, раскрывая вышеуказанные принципы, вводит дополнительные, такие как ответственность, разграничение функций и полномочий, системность и эффективность, таким образом по мнению автора основными функциями бюджетного контроля являются:

- «законность, то есть законодательное обеспечение деятельности органов государственного и муниципального контроля, а также строгое соблюдение сотрудниками счетно-контрольных органов законодательства при исполнении возложенных на них полномочий;

- независимость, организационная, функциональная и финансовая независимость контрольно-счетных органов предполагает:

- 1) формальную и фактическую независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций

- 2) наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица; избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти

- 3) право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов

³⁰ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

4) свободный доступ к информации, необходимой для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами

5) утверждение отдельной строкой в соответствующем бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов

6) политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия;

- гласность, предусматривает открытость деятельности контрольно-счетных органов, предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти, регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений;

- объективность, предполагает строгое соответствие действий сотрудников контрольно-счетных органов принципам служебного поведения государственных и муниципальных служащих, организацию самоконтроля, регулярную оценку правомерности и эффективности собственной деятельности, недопущение предвзятости или предубежденности, беспристрастность и обоснованность выводов по результатам проверок, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию;

- ответственность, предполагает добросовестное отношение сотрудников контрольно-счетных органов к своим профессиональным обязанностям, глубокое понимание того, что за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей каждый сотрудник контрольно-счетного органа несет гражданскую, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность;

- разграничение функций и полномочий заключается в отсутствии дублирования в деятельности органов финансового контроля;

- системность, означает единство правовых основ функционирования органов внутреннего и внешнего государственного и муниципального финансового контроля, четкое разграничение функций органов внешнего и внутреннего финансового контроля, отсутствие дублирования в выполнении возложенных на них задач, планирование деятельности, периодичность проведения контроля на одних и тех же объектах, в том числе контроля за устранением ранее выявленных нарушений;

- эффективность, означает рациональное использование государственных и муниципальных ресурсов»³¹.

Бюджетному контролю как виду государственного финансового контроля присущи те же цели, задачи, функции и те же проблемы – отсутствие единой концепции контрольной деятельности, единых критериев оценки эффективности, рациональности, целесообразности расходования и использования бюджетных средств.

«Главной задачей бюджетного контроля является содействие успешной реализации финансовой политики государства посредством обеспечения соблюдения финансового законодательства, финансовой дисциплины, недопущения нецелевого использования бюджетных средств. Бюджетный контроль способствует разработке и реализации оптимальной финансовой и бюджетной политики, обеспечивает максимальный рост поступлений в государственный бюджет и развитие экономики»³².

Иными задачами бюджетного контроля являются:

- контроль за соблюдением действующего бюджетного и налогового законодательства;
- обеспечение правильности составления и исполнения бюджета и внебюджетных фондов;
- обеспечение своевременности и полноты выполнения обязательств гражданами и хозяйствующими субъектами перед государственным бюджетом;
- проверка эффективности и целевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- проверка обращения средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;
- контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;
- выявление резервов роста доходов бюджетов разных уровней;
- обеспечение сохранности государственной собственности³³.

³¹ Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль: основополагающие начала (принципы) // Финансовое и бюджетное право. Банковское и валютное право. Налоговое право. - 2012. - №1. – С. 104

³² Куприянец И.М. Понятие бюджетного контроля в дисциплине «Государственные и муниципальные финансы» // Вестник Томского Государственного Университета. – 2010. - №1(9). – С. 85

³³ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – С. 338

Особое положение бюджетного контроля выражается в его собственных функциях. Являясь фактором, обеспечивающим нормальное функционирование социальной системы, эта контрольная деятельность применяет правовые способы воздействия на общественные отношения с помощью следующих функций: выявление отклонения, анализ причин отклонения, коррекция деятельности объекта контроля, превенция и правоохрана.

- Выявление отклонений включает в себя широкий круг деятельности. Это - обнаружение отклонений при исполнении законов в части использования средств государственного бюджета; расхождения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств, учреждений и предприятий.

- Анализ причин обнаруженных отклонений. Данная функция предполагает анализ фактов, послуживших причиной того или иного отклонения, установление лиц, ответственных за отклонение.

- Функция коррекции деятельности представляет собой разработку предложений по ликвидации обнаруженных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности учреждений и предприятий.

- Функция превенции. Одним из важных элементов развития и базой для укрепления эффективности контрольной деятельности служит профилактическая работа для превенции правонарушений. Целью профилактики является поиск причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение с целью предупреждения новых противоправных действий, снижения их уровня в социуме.

Контрольную деятельность осуществляет множество субъектов, тем не менее все они в большей или меньшей мере проводят профилактические мероприятия. Цели превенции достигаются: в процессе осуществления контрольной деятельности при обнаружении правонарушений и виновных лиц; при непосредственной реализации правовых актов, принятых в результате контроля, в которых указаны рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям; при проведении контрольными органами специальных профилактических мер.

Отдельное место в системе мер профилактики занимают правовые акты контрольных органов. Факт вынесения обоснованного и законного постановления по

делу сам по себе имеет важное превентивное значение, причем как для лица, признанного виновным, так и для всех лиц, прямо или косвенно вовлеченных в процесс контроля. Имеется целый ряд специальных правовых актов предупредительного характера, выносимых субъектами контроля.

Особое значение в работе контрольных органов имеет конкретная профилактическая деятельность: выявление и изучение причин тех или иных недостатков и нарушений, предпосылок, которые их вызвали, обобщение результатов предыдущих проверок, разработка и претворение в жизнь превентивных мероприятий организационного и воспитательного характера, рекомендаций и обязательных указаний органам управления по принятию соответствующих мер.

Профилактика является одним из наиболее перспективных видов контрольной деятельности, основное предназначение которой предупреждение возможных правонарушений, определение мер по устранению предпосылок, способствующих совершению правонарушений, а в случае обнаружения неправомерного поведения применение соответствующих правоохранительных средств.

• **Функция правоохраны.** Контрольная деятельность государственных органов является в большой мере правоохранительной, хотя и не заключается только в ней. Эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или иного общественного воздействия.

По действующему законодательству не все контрольные органы полномочны как самостоятельно привлекать к ответственности виновных лиц, так и ставить перед вышестоящими органами вопрос о привлечении нарушителей к административной ответственности, а перед судебными органами - о привлечении к уголовной ответственности³⁴.

1.3 Органы, осуществляющие государственный бюджетный контроль

³⁴ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №12 от 1999г. // Счётная палата Рос. Федерации: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://audit.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2016).

На федеральном уровне, далеко не полный перечень субъектов бюджетного контроля установлен в статье 266 БК РФ. Бюджетный контроль осуществляют следующие исполнительные и представительные органы государственной власти и местного самоуправления:

- Счетная палата Российской Федерации;
- Центральный банк Российской Федерации (Банк России);
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба Российской Федерации;
- Федеральная таможенная служба Российской Федерации;
- Органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- Главные распорядители бюджетных средств;
- Распорядители бюджетных средств³⁵.

Государственный бюджетный контроль необходим для реализации финансовой политики государства, для создания условий финансовой стабилизации. Во всех государствах в зависимости от особенностей их устройства сложились свои системы бюджетного контроля. Несмотря на это создание и деятельность контрольно-ревизионных сетей в зарубежных странах в какой-то степени базируется на общих принципах, выраженных многолетним международным опытом. «Важнейшим звеном государственного бюджетного контроля во всех демократических странах принято считать орган контроля по линии законодательной власти. Как правило, во всех странах существуют специальные институты парламентского контроля за расходованием государственных средств: в России — это Счетная палата РФ»³⁶.

³⁵ Парыгина В.А. Правовые основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: актуальные проблемы бюджетно-правового регулирования // Бизнес в законе. – 2007. - №2. – С. 156

³⁶ Кожанова А. О. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации // Молодой учёный. - 2013. - №4. – С. 223-225.

Основным законом РФ, Конституцией Российской Федерации, в статье 101, п. 5, установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счётную палату, чтобы осуществлять контроль того, как исполняется федеральный бюджет³⁷.

Счетная палата функционирует в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" (далее ФЗ «О Счетной палате»).

В соответствии с ч.1 ст.1 ФЗ «О Счетной палате» «Счетная палата РФ отвечает за проведение внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты»³⁸.

К задачам Счетной палаты относятся:

- «организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;
- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или

³⁷ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) Ст.101

³⁸ О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

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

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

- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции»³⁹.

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Счётная палата в своей деятельности подотчетна Федеральному Собранию.

В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания.

Счетная палата является юридическим лицом, имеет собственную печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, геральдический знак - эмблему и флаг. Местонахождением Счетной палаты является город Москва.

В состав Счетной палаты Российской Федерации входят:

- Председатель Счётной палаты, который назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента

³⁹ О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Российской Федерации, при этом Президенту Российской Федерации вносятся не менее трех кандидатур на должность Председателя Счетной палаты;

- Заместители Председателя Счётной палаты, которые назначаются на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации⁴⁰;

- Аудиторы Счётной палаты, которые являются должностными лицами, возглавляющими направления деятельности Счетной палаты. Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации;

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

Служебными обязанностями инспекторов Счетной палаты является непосредственное осуществление внешнего государственного аудита (контроля) в пределах компетенции Счетной палаты.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований образуются аналогичные органы, которые носят название контрольно-счетных органов и действуют в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁴¹.

Также в субъектах РФ принимаются собственные нормативно-правовые акты, регламентирующие работу контрольно-счетных органов. В Томской области был принят Закон о Контрольно-счетной палате Томской области №177-ОЗ от 9 августа 2011 года. Согласно статье 1 вышеуказанного закона, «Контрольно-счетная палата Томской области является постоянно действующим органом внешнего

⁴⁰ О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁴¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

государственного финансового контроля Томской области, образуется Законодательной Думой Томской области и ей подотчетна»⁴².

Главным органом правительственного финансового контроля является Министерство финансов РФ (оно же является главным органом управления финансами, а контроль - один из элементов общей системы управления финансами).

В структуре Министерства финансов РФ выделяется департамент бюджетной методологии, который осуществляет полномочия в части анализа и развития государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляет полномочия в части нормативно-правового регулирования вопросов осуществления внутреннего контроля и аудита⁴³.

На настоящий момент в Российской Федерации функционируют подведомственные Министерству финансов РФ:

- Федеральная налоговая служба;
- Федеральное казначейство;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка⁴⁴

Более наглядно систему государственного финансового контроля можно увидеть на схеме, представленной на рисунке 1.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, страховой, валютной, налоговой, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, а также других сферах.

⁴² О контрольно-счетной палате Томской области [Электронный ресурс]: постановление Законодат. Думы Томской области от 28.07.2011 № 4569 // Закон о Контрольно-счётной палате Томской области. – Электрон. дан. – Томск., 2016. – URL: <http://duma.tomsk.ru/page/20408> (дата обращения: 18.04.2016).

⁴³ Полномочия и функции департамента [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: http://minfin.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=6#ixzz47ZI6UjQ9 (дата обращения: 18.04.2016).

⁴⁴ Федеральные службы [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/structure/agencies/> (дата обращения: 18.04.2016).



Рисунок 1 - Схема органов государственного финансового контроля РФ

Основными задачами Минфина России являются: совершенствование бюджетной системы РФ, развитие бюджетного федерализма; разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, политики в сфере развития финансовых рынков в Российской Федерации, участие в проведении и разработке единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней; разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; разработка программ государственных заимствований и их реализация, управление государственным внутренним и внешним долгом РФ; осуществление в пределах своих полномочий государственного бюджетного контроля и другие⁴⁵.

Этим задачам соответствуют выполняемые Минфином России следующие функции:

- подготавливает проект федерального бюджета и представляет его в Правительство Российской Федерации, принимает непосредственное участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- разрабатывает методологическое руководство в области составления проекта федерального бюджета и исполнения федерального бюджета;
- устанавливает порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

⁴⁵ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – С. 45

- составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство;
- представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета;
- занимается разработкой по поручению Правительства Российской Федерации программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условий выпуска и размещения государственных займов Российской Федерации, является эмитентом государственных ценных бумаг, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;
- осуществляет по поручению Правительства Российской Федерации сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, проводит работу по привлечению иностранных кредитных ресурсов, готовит программу предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на привлечение иностранных кредитов третьими сторонами и устанавливает порядок предоставления таких гарантий;
- осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- устанавливает Единый план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета;
- устанавливает единую методологию отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- регистрирует эмиссии займов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- ведет Государственную долговую книгу Российской Федерации;
- осуществляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, управление государственным долгом Российской Федерации;
- организует исполнение федерального бюджета;

- представляет отчет об исполнении федерального бюджета и отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в Правительство Российской Федерации;

- на основании и во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных законодательных актов бюджетного законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации и актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации координирует и осуществляет контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка и Федерального казначейства, а также осуществляет контроль за исполнением таможенными органами нормативно-правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров⁴⁶.

Федеральное казначейство РФ является федеральным органом исполнительной власти, действует на основании Положения о Федеральном казначействе (от 01.12.2004 №703)⁴⁷. Кроме того, бюджетные полномочия Казначейства России и направления финансового контроля, осуществляемого им, определены в ст. 166.1 и 267 Бюджетного кодекса. Так согласно этим законам Федеральное казначейство:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации,

⁴⁶ Алёхин Э.В. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Э.В. Алёхин. – Пенза: 2010. – С. 236

⁴⁷ О Федеральном казначействе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Минфином России;

- открывает в Банке России и кредитных организациях счета для учета средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения которых в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации возложено на Федеральное казначейство, а также иные счета для учета средств, предусмотренных законодательством РФ, устанавливает режим этих счетов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- управляет операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;

- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- выполняет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;

- проводит учёт операций по кассовому исполнению федерального бюджета, подготавливает и представляет в Минфин России информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения;

- составляет на основании бюджетной отчетности, которую представили главные распорядители средств федерального бюджета, главные администраторы доходов федерального бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов РФ;

- составляет и представляет в Минфин России отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании анализа отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации;

• осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации⁴⁸. Казначейство РФ находится в ведении Минфина России, и одной из его задач является контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Казначейство России осуществляет предварительный и текущий бюджетный контроль. Предварительный контроль осуществляется тогда, когда проверяются платежные поручения на соответствие коду бюджетной классификации, иные документы, предоставленные получателями средств федерального бюджета, на наличие реальных денежных обязательств. Текущий бюджетный контроль осуществляется тогда, когда Казначейство России непосредственно направляет платежные поручения и прочие документы получателей средств федерального бюджета с разрешительной надписью ЦБ РФ для осуществления кассовых выплат из бюджета⁴⁹.

В соответствии с п. 1 Положения и федеральной налоговой службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 N 506, «Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов»⁵⁰.

Свою деятельность она осуществляет через территориальные органы — налоговые инспекции, которые выполняют следующие основные функции:

⁴⁸ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁴⁹ Карасева М.В. Финансовое право России: учебное пособие / М.В. Карасева. – М.: Юрайт, 2011. – С. 85

⁵⁰ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

- обеспечивают собираемость налогов и некоторых иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;
- принимают решение о возврате излишне взысканных и уплаченных налогов в бюджет;
- проводят проверки налогоплательщиков;
- ведут учет налогоплательщиков, контролируют правильность начисления налоговых платежей организациями и гражданами, а также поступление платежей в соответствующий бюджет;
- контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, расчетов, деклараций, связанных с исчислением и уплатой налоговых платежей в бюджет;
- ежемесячно представляют финансовым органам и органам Федерального казначейства сведения о суммах фактически поступивших налогов и других платежей в бюджет.

«Налоговый контроль представляет собой разновидность финансовой деятельности государства, так как он осуществляется в связи с образованием, распределением и использованием публичных денежных фондов»⁵¹.

М.В. Романовский и О.В. Рублевская дают следующее понятие налоговому контролю: «это система мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию денежных фондов государства на всех уровнях управления и власти в части налоговых доходов; выявлению резервов увеличения налоговых поступлений в бюджет и улучшению налоговой дисциплины; совокупность приемов и способов, используемых органами власти и управления, которые обеспечивают исполнение налогового законодательства, правильности исчисления, полноту и своевременность поступления налогов в бюджет»⁵².

Статьей 155 БК РФ за Банком России закреплены следующие бюджетные полномочия:

⁵¹ Селиванов А.С. Налоговый контроль как вид государственного финансового контроля // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. - №1. – С. 277.

⁵² Романовский М.В, Налоги и налогообложение. 5-е изд. / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – Спб.: Питер, 2006. – С. 344.

- «Центральный банк Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики;

- Центральный банк Российской Федерации обслуживает счета бюджетов;
- Центральный банк Российской Федерации осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации»⁵³.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации»⁵⁴.

Одним из основных элементов правового статуса Банка России, который позволяет выполнять контрольную функцию, является принцип независимости, который проявляется прежде всего в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Независимость статуса Банка России отражена в статье 75 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 1 и 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵⁵.

⁵³ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁵⁴ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁵⁵ Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrfId=bankstatus> (дата обращения: 18.04.2016).

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России выполняет следующие функции, связанные с бюджетным контролем:

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации;

- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

- осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;

- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

- осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами;

- утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для кредитных организаций, Банка России и некредитных финансовых организаций, план счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядок его применения, план счетов для Банка России и порядок его применения;

- осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком⁵⁶.

Указом Президента РФ от 02.02.2016 г. № 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере" установлено, что «в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти постановлено упразднить Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, передать функции упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора как органа валютного контроля - Федеральной таможенной

⁵⁶ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

службе и Федеральной налоговой службе, установить, что Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба являются правопреемниками упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений⁵⁷.

Федеральная таможенная служба (ФТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений⁵⁸.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС РФ) как субъект государственного финансового контроля выполняет следующие функции:

- администратора доходов федерального бюджета;
- налогового контроля в части налогов, подлежащих уплате при перемещении товаров через таможенную границу;
- агента валютного контроля;
- контроля за использованием бюджетных средств, выделенных на содержание таможенных органов.

⁵⁷ О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Указ Президента от 02.02.2016 N 41 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁵⁸ О Федеральной таможенной службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 N 809 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) п.1.

Особую роль играет ФТС как администратор федерального бюджета в части налоговых (налог на добавленную стоимость и акцизы) и неналоговых (таможенные пошлины и сборы) доходов.

Структурный анализ результативности усилий администраторов доходов федерального бюджета показывает, что ФТС обеспечивает более 40% доходов федерального бюджета⁵⁹.

Еще одним субъектом, наделенным контрольными полномочиями являются главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Главным распорядителем средств федерального бюджета является орган государственной власти Российской Федерации, который имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным ему распорядителям и получателям бюджетных средств, а также одно из наиболее значимых бюджетных учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения и средств массовой информации. Наиболее значимое бюджетное учреждение науки, культуры, здравоохранения образования и средств массовой информации имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главные распорядители средств федерального бюджета подлежат включению в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета представляет собой орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, которые вправе распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Распорядитель бюджетных средств – государственный орган власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Система внутреннего контроля главного распорядителя бюджетных средств — это непрерывный процесс, организованный и осуществляемый руководством и

⁵⁹ Иванча И.И. Роль таможенной службы в развитии государственного финансового контроля поступления таможенных платежей // Вестник Томского государственного университета. – 2009. - №319. – С. 143.

работниками главного распорядителя бюджетных средств, подведомственных учреждений и организаций в виде совокупности организационных мер, методик, процедур и иных мер для упорядоченного и эффективного ведения финансово-хозяйственной деятельности, обеспечения сохранности активов, выявления, исправления и предотвращения ошибок и искажения информации, своевременной подготовки достоверной бухгалтерской отчетности, а также соответствия деятельности законодательству.

Внутренний аудит - это контрольная деятельность, осуществляемая специализированным подразделением главного распорядителя бюджетных средств, его службой внутреннего аудита (контроля) по представлению независимой и объективной информации о состоянии деятельности главного распорядителя бюджетных средств, его подведомственных учреждений и организаций по осуществлению возложенных на них функций, решению поставленных задач, в том числе надежности функционирования системы внутреннего контроля⁶⁰.

Среди бюджетных полномочий главных распорядителей (распорядителей) и главных администраторов (администраторов) бюджетных средств в отдельную статью 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ выделены полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Данная норма действует с 4 августа 2013 года, когда Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, в том числе введена статья 160.2-1.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внутренний финансовый контроль, который осуществляют главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, направлен на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, на составление бюджетной отчетности и ведение бюджетного учета. Причем это касается как самих главных распорядителей бюджетных средств, так и подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

⁶⁰ Валеев А.Р. Методические подходы к оценке эффективности систем внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств // Государственный аудит. – 2012. - №1. – С. 46.

Внутренний финансовый контроль направлен также на подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств⁶¹.

1.4 Становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле

Органы бюджетного контроля осуществляют свою деятельность в нашей стране достаточно давно, однако говорить о системности бюджетного контроля можно не на всех этапах существования российского государства. В дореволюционном законодательстве термин «финансовый контроль» не встречается. Данный вид деятельности назывался «государственным контролем»⁶².

Официальной датой образования бюджетного контроля в России считается 10 марта 1656 г., когда был создан Приказ Счета Большой казны (Счетный приказ), или Приказ Счетных дел⁶³.

Счетный Приказ являлся своеобразным прообразом современной Счетной Палаты России. Счетный Приказ вел учет доходов и расходов государства по книгам документации других центральных приказов и земельных учреждений, требовал отчетов от местных финансовых органов⁶⁴.

Реформа счетно-ревизионной деятельности берёт своё начало в 1718 г., она происходила в одно время с реформой общего государственного управления. Основу реформы бюджетного контроля составил Указ от 10 декабря 1718 г., в котором говорилось: «Чтоб с будущего 1719 года прием и отдачу денег везде зачать по Шведскому манеру и рапорты». По этому Указу в России вводилась шведская система финансово-отчетной деятельности. 12 декабря 1718 г. был издан еще один указ. Им

⁶¹ Максименкова Е.А. Внутренний фин. Контроль: как он проводится? // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2015. - №3. – С. 67.

⁶² Лагугин И.Б. Финансовый контроль: вопросы теории // Курский государственный университет. – 2007. – С. 1-3.

⁶³ О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РФ от 14.02.2006 № 65-рп // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁶⁴ История финансового контроля России [Электронный ресурс] // Управление Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: http://r61.fssprus.ru/inf_smi132/ (дата обращения: 18.04.2016).

устанавливались сроки перехода к новой системе отчетности, по которым «управлять в будущем 1719 году старым, а с 1720 новым манером»⁶⁵.

Реформа, проводившаяся в начале XVIII в. не коснулась регионов. Контрольно-ревизионную деятельность на местах в то время осуществляли земские камериры (в XVIII в. так называли бухгалтеров).

7 января 1719 г. был издан законодательный акт – «Инструкции или Наказ Земским Камерирам в Губерниях и провинциях». Данные инструкции имели более строгий характер. В инструкциях строго прописывались обязанности земского камерира по контролю в финансовой сфере.

Следующий этап реформы финансового контроля начался в начале XIX века, 28 января 1811 года был принят Высочайший манифест «Об устройстве Главного управления Ревизии Государственных счетов»⁶⁶, данный манифест заложил базу для организации высших органов бюджетного контроля.

В развитии государственного бюджетного контроля в России в первой половине XIX в. Можно выделить несколько особенностей. Первая заключается в том, что созданное в 1811 г. Главное управление ревизии государственных счетов с начала своего существования имело внутреннее деление и специализацию, а именно состояло из двух департаментов (департамента ревизии гражданских счетов и департамента ревизии военных счетов), а в 1827 г. был выделен еще один департамент — департамент ревизии морских счетов.

Второй особенностью организации системы функционирования бюджетного контроля в тот период времени было то, что в общем реформа коснулась только высших контрольных учреждений и не затронула систему бюджетного контроля публичных финансов на местах, что являлось явным недостатком. Однако, основной особенностью организации системы контроля являлось то, что именно в первой половине XIX в. завершился последний этап создания финансовой системы дореволюционной России, которая в дальнейшем кардинально уже не менялась⁶⁷.

Подготовка к следующей реформе финансового контроля началась во второй половине XIX в. В основу реформы лёг опыт работы контрольно-счетных учреждений

⁶⁵ Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.V. № 3254.

⁶⁶ Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.XXXI. № 24502

⁶⁷ Косарев В.С. Становление законодательства о регулировании бюджетного контроля в России // Вестник Удмуртского университета. – 2012. - №1. – С. 112

в европейских странах, который был основан на идеях независимости бюджетного контроля. Государственный контроль начал быть единым ревизионным органом, который обладал правом документальной ревизии всех государственных учреждений в центре и в регионах. Вместе с тем, несмотря на положительный характер реформы Государственного контроля, его устройство довольно-таки быстро устарело и перестало отвечать потребностям развивавшейся финансовой системы. В связи с этим 28 апреля 1892 г. был издан Закон о Государственном контроле, определивший переустройство контрольного ведомства в России. В этом законе были кодифицированы и закреплены те изменения в организации, формах, методах и деятельности Государственного контроля, которые произошли со времени реформы.

В соответствии с Законом, во главе Государственного контроля стоял Государственный контролер, который пользовался всеми правами и властью министра и являлся с 1905 г. членом Совета министров. Ему были подчинены все центральные и местные учреждения контроля. Государственным контролером осуществлялся надзор за деятельностью всех контрольных учреждений.

Важный этап совершенствования контроля за финансовыми средствами в дореволюционной России связан с избранием в 1906 г. Первой Государственной думы. В тот период возникла идея о необходимости «приблизить» бюджетный контроль к думе, а не к правительству.

Значимое место государственному бюджетному контролю было отведено и после Октябрьской революции 1917 г. Права Государственного контроля как Народного комиссариата были определены Декретом «Об образовании Народного Комиссариата государственного контроля» от 5 декабря 1917 г. В конце 1924 г. правительство образовало в составе Народного Комиссариата финансов СССР Финансово-контрольное управление, на которое возлагалась документальная проверка доходов и расходов бюджета, оборотов денежных средств и др.

В 50-60-е гг. XX века финансовый контроль в бюджетной сфере осуществляли органы общей компетенции: Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик и местные советы.

В 1993 г. основополагающие положения государственного бюджетного контроля были изложены в Конституции Российской Федерации. Основным Законом установлен общие принципы, такие как принцип федерализма, равноправия субъектов Российской

Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, разделения властей и другие. «Безусловно, перечисленные принципы носят общий характер, но в то же время определяют ключевые направления финансового, бюджетного, валютного, кредитного, таможенного регулирования. Таким образом, в Конституцию РФ не включены нормы, напрямую затрагивающие вопросы финансового контроля»⁶⁸.

Однако, в российском законодательстве отсутствует базовый закон о финансовом контроле в Российской Федерации, хотя важность скорейшего принятия такого закона получила многократное обоснование в научной литературе. Целью принятия такого закона являются «устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других реформ»⁶⁹. Несмотря на это, на данный момент времени вышеуказанная цель не достигнута, а вопрос остается неразрешенным.

В 1994 году был принят первый закон о Счетной палате Российской Федерации, который регламентировал работу органа внешнего финансового контроля в РФ⁷⁰.

Вслед за принятием Закона «О Счетной палате Российской Федерации» следующим нормативным правовым актом, узаконившим понятие государственного финансового контроля и регламентирующим его организацию, явился Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» (от 25 июля 1996 г.)⁷¹. В проекте этого указа было установлено, что высшим органом внешнего государственного финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации.

«Значимость этого Указа для страны была большой. Он однозначно подтвердил, что в стране имеет место быть государственный финансовый контроль, что право проводить этот контроль имеют Счетная палата России, Центральный банк России,

⁶⁸ Замятин В.В. Правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля // Вестник ЮУрГУ. – 2011. - №6. – С. 88-91.

⁶⁹ Конохова Т. В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. - 2006. - № 6. – С. 16-27.

⁷⁰ О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁷¹ О мерах по обеспечению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Министерство финансов России, Министерство России по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет России и т.д.»⁷².

Другим подзаконным нормативным правовым актом явился Приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 146 н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля», данный акт утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля⁷³. Положение было принято в целях осуществления нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований.

7 февраля 2011 г. был принят Федеральный закон №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», вступивший в законную силу с 1 октября 2011 г.⁷⁴

5 апреля 2013 года вступил в силу новый закон, регулирующий работу Счётной палаты РФ⁷⁵. «Новый закон о Счетной палате РФ стал важным этапом в работе по развитию и совершенствованию системы государственного финансового контроля. Документ закрепил наработанные ведомством за 18-летний срок опыт, практику и методологию, повысил статус и существенно расширил полномочия Счетной палаты РФ, придав ей статус «мегарегулятора» в сфере государственного аудита»⁷⁶.

Возвращаясь к конституционным основам финансового контроля, следует отметить, что в Конституции РФ содержатся отдельные элементы правового регулирования финансово-бюджетного контроля. Конституционные положения,

⁷² Опенышев О.С. Надзор за исполнением законодательства в сфере бюджетных правоотношений // Законность. - 2009. - №6. - С. 28-29.

⁷³ Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 N 146н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁷⁴ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁷⁵ О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁷⁶ Что изменилось в системе государственного финконтроля [Электронный ресурс] // Учёт в учреждении. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://www.budgetnik.ru/art/88656> (дата обращения: 18.04.2016).

которые содержатся в ст. 5, 10, 11, 12, 71-73, 101-107, 114 Основного Закона, получили дальнейшую конкретизацию в Бюджетном кодексе РФ (далее - БК РФ)⁷⁷.

БК РФ является центральным звеном бюджетного законодательства и законом прямого действия. Глава 26 БК РФ в полном объёме посвящена основам государственного и муниципального финансового контроля⁷⁸.

⁷⁷ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

⁷⁸ Замятин В.В. Правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля // Вестник ЮУрГУ. – 2011. - №6. – С. 89

2 Формы и методы государственного бюджетного контроля

2.1 Правовые формы осуществления государственного бюджетного контроля

Значительная часть точек зрения о формах финансового контроля по своей сути базируется на законодательстве. До июля 2013 года в Бюджетном кодексе РФ в качестве форм финансового контроля были указаны – предварительный, текущий и последующий контроль (п.1 ст. 265 БК РФ), следовательно, такие же формы контроля встречались наиболее часто в научной и учебной литературе. Однако после изменений в Бюджетном кодексе РФ 2013 года понятие «форма контроля» из БК РФ было исключено. В свою очередь то, что ранее наименовалось форма контроля, в новой редакции БК РФ стало называться виды контроля. При этом из закона исчезло понятие текущего контроля⁷⁹.

«Под формой бюджетного контроля следует понимать конкретное выражение и организацию контрольных действий»⁸⁰.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ «государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий»⁸¹.

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

Статья 157 БК РФ закрепила бюджетные полномочия:

- законодательных (представительных) органов. Основные их полномочия - контроль в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении;
- главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, по осуществлению внутреннего финансового контроля (соблюдение

⁷⁹ Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дис. д-ра юрид. наук / И.Б. Лагутин. – М., 2014. – С. 263

⁸⁰ Саттарова Н.А. Бюджетное право. Учебник / Н.А. Саттарова. – СПб.: Деловой двор, 2009. – С. 129

⁸¹ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

внутренних стандартов и процедур), а также внутреннего финансового аудита (некая оценка внутреннего финансового контроля);

• Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по осуществлению:

- аудита эффективности, направленного на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

- экспертизы проектов законов (решений) о бюджете, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства;

- анализа и мониторинга бюджетного процесса.

Реализуя указанные полномочия, вышеназванные органы не входят в структуру органов исполнительной власти (администраций муниципалитетов), имеют возможность оценивать ситуацию со стороны. Поэтому в градации видов финансового контроля, установленной статьей 265 БК РФ, они были отнесены к органам именно внешнего финансового контроля⁸².

В ст. 10 «Формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального контроля финансового контроля» Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» определяется, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется «в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий»⁸³.

Внутренний бюджетный контроль – является контролем исполнительной власти, поскольку именно эти органы осуществляют функции по исполнению бюджетов. Внутренний бюджетный контроль является неотъемлемой частью процесса управления и предназначен для обеспечения органами исполнительной власти конкретности и компетентности руководства. Этот вид контроля осуществляется органом, подведомственным проверяемому органу.

⁸² Бибиков А.А. О полномочиях органов внешнего финансового контроля при осуществлении аудита в сфере государственных и муниципальных закупок // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. - №1-2. – С. 46

⁸³ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) Ст. 10.

Осуществление внутреннего финансового контроля в учреждениях, финансируемых из бюджета, является одним из перспективных направлений мониторинга бюджетно-расходной деятельности этих организаций. Бюджетным кодексом РФ, установлена обязанность проведения внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита главными распорядителями бюджетных средств. В свою очередь главные распорядители бюджетных средств обязаны по ведению внутреннего финансового контроля делегировать подведомственным организациям, получателям бюджетных средств⁸⁴.

Как было отмечено ранее к внутреннему государственному бюджетному контролю следует отнести бюджетный контроль, проводимый исполнительной властью. Внутренний бюджетный контроль, проводимый в отношении собственной деятельности участников бюджетного процесса, неразрывно связан с задачами, поставленными перед каждым участником бюджетного процесса, и позволяет проверить, насколько эффективно участники бюджетного процесса справляются с их выполнением⁸⁵.

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 270.1) «органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств»⁸⁶.

В соответствии с пунктом 1 статьи 160.2 - 1 БК РФ внутренний финансовый контроль направлен «на соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством РФ, иными нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур

- составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- составления бюджетной отчетности;

⁸⁴ Луценко Н.Е. Внутренний финансовый контроль, как перспективное направление мониторинга бюджетных расходов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. - 2016. - № 3-1 (68). - С. 164

⁸⁵ Саттарова Н.А. Бюджетное право. Учебник / Н.А. Саттарова. – СПб.: Деловой двор, 2009. – С. 126

⁸⁶ Поляк Г.Б. Бюджетное право / Г.Б. Поляк, Д.А. Ремиханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 253

- ведения бюджетного учета;
- подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств»⁸⁷.

Обязанность по ведению внутреннего контроля закреплена за организациями также в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 06.12.2011 N 402 - ФЗ "О бухгалтерском учете"⁸⁸.

Предварительный контроль – это вид контроля, который проводится до совершения финансовых операций на стадии установления, рассмотрения и утверждения смет доходов и расходов, договорных соглашений и других документов, целью предварительного контроля является предупреждение неэффективного и нецелевого расходования бюджетных средств.

Предварительный контроль представляет собой проверку правильности составления и утверждения смет расходов учреждений, отнесенных к федеральному бюджету, соответствия доведенных уведомлений о бюджетных ассигнованиях, подготовленных на основании бюджетной росписи, утвержденной смете. Проверяется также соответствие лимитов бюджетных обязательств бюджетным назначениям. Лимиты бюджетных обязательств не могут превышать сметные назначения.

Предварительный контроль проводится до начала финансирования и в процессе финансирования до времени поступления бюджетных средств на лицевые счета получателей. Помимо этого, в процессе предварительного контроля осуществляется проверка документов, обеспечивающих выделение и прохождение средств. На лицевые счета зачисляются суммы по поступившим реестрам в пределах сметных назначений. Излишне поступившие суммы финансирования зачисляются на счет невыясненных поступлений и в случае неподтверждения подлежат возврату в вышестоящий территориальный орган. В сметы расходов могут быть включены только расходы, необходимость которых определена характером деятельности конкретного учреждения и действительной потребностью в средствах.

⁸⁷ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) п.1 ст. 160.2.

⁸⁸ О бухгалтерском учете [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Предварительный контроль является профилактической мерой, способствует предотвращению незаконного, неэффективного, ненормативного расходования государственных финансовых ресурсов.

Применение системы предварительного контроля позволяет:

- улучшить качество бюджетного планирования;
- осуществлять контроль за целевым расходованием средств, получаемых бюджетными учреждениями;
- обеспечить полную прозрачность денежных потоков бюджетных средств;
- оперативно получать информацию о расходах бюджета;
- получить дополнительную возможность перераспределения денежных средств между получателями бюджетных средств.

Последующий контроль – это контроль, проводимый после использования средств бюджета в отчетном периоде путем анализа и ревизии отчетной финансовой бухгалтерской документации. Данный вид контроля позволяет определить эффективность, целенаправленность расходования бюджетных средств, своевременность совершения операций с этими средствами.

Однако последующий контроль не даёт возможности влияния на эффективность и целевое использование государственных финансовых средств, то есть не позволяет сделать финансовые потоки прозрачными. Последующий контроль уже практически мало что контролирует, так как перед получателем не стоит необходимость эффективного использования государственных средств. Также, он не дает возможности быстро и своевременно применять санкции за нецелевое использование средств.

Зачастую бюджетные учреждения вместо оформления документов по уточнению сметы расходов готовят платежные документы по одним статьям, а расходуют по другим. Эта ситуация выясняется при последующем контроле и поэтому - большие суммы нецелевых расходов, которые характеризуют последующий контроль «как самый эффективный», на самом деле это результат некачественного планирования, отсутствия координации работы вышестоящего органа и низового уровня, отсутствие элементарного анализа отчетов о произведенных за прошедшие периоды расходах⁸⁹.

⁸⁹ Четверикова Г.В. Финансовый бюджетный контроль // Вестник Алтайского Государственного аграрного университета. – 2005. - №1. – С. 149

2.2 Организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля

Государственный и муниципальный финансовый контроль проводится с помощью нескольких методов, закрепленных в ст. 267.1 Бюджетного кодекса РФ. Так к этим методам относятся проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций⁹⁰.

Под проверкой понимается документальное и фактическое изучение законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учёта и бюджетной (бухгалтерской) отчетности объектов контроля. Все проверки можно разделить на:

- камеральные, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании отчетности и других документов;

«Камеральная проверка включает в себя исследование информации, документов и материалов, представленных по запросам контролирующего органа, а также информации, документов и материалов, полученных в ходе встречных проверок и (или) обследований, и иных документов и информации об объекте контроля»⁹¹.

- выездные, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых также проверяется фактическое соответствие совершенных операций данным отчетности и первичных документов.

В административном регламенте исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере выездные проверки также называются ревизиями.

«В ходе выездных контрольных мероприятий проводятся контрольные действия по документальному и фактическому изучению деятельности объекта контроля с целью установления обстоятельств, имеющих значение для контроля, а также сбор

⁹⁰ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) ст. 267.1.

⁹¹ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 20.03.2014 N 18н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) пункт 51.

доказательств. Контрольные действия по документальному изучению проводятся по финансовым, бухгалтерским, отчетным документам, документам о планировании и осуществлении закупок и иным документам объекта контроля, а также путем анализа и оценки полученной из них информации с учетом информации по устным и письменным объяснениям, справкам и сведениям должностных, материально ответственных и иных лиц объекта контроля и другими действиями по контролю. Контрольные действия по фактическому изучению проводятся путем осмотра, инвентаризации, наблюдения, пересчета, экспертизы, контрольных замеров и другими действиями по контролю, установленными действующим законодательством Российской Федерации. Проведение контрольных действий по фактическому изучению, осуществляемых посредством в том числе осмотра, инвентаризации, наблюдения, пересчета, контрольных замеров, фиксируется соответствующими актами»⁹².

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая представляет собой проведение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности⁹³.

По сравнению с другими формами контроля ревизия характеризуется следующими особенностями: используются различные источники информации, но обязательно документально подтвержденные; всегда исследуются уже совершившиеся факты, за исключением проверки фактического наличия ценностей; применяются различные и многочисленные методические приемы и контрольно-ревизионные процедуры; выводам присуща конкретность в определении ущерба, потерь, недостатков ценностей, виновных лиц; выводы обоснованы системой доказательств.

Идеология ревизии как формы контроля основана на обеспечении сохранности и экономного расходования средств. Само происхождение слова определяет ее сущность. В переводе с латинского ревизия (revisio) означает «пересмотр». Таким

⁹² Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 20.03.2014 N 18н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) пункт 69.

⁹³ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) ст. 267.1.

образом, определяется сущность ревизии как надстроечной формы контроля, всегда осуществляемой специальными контрольными органами.

По содержанию и полноте охвата всех сторон деятельности организации различают комплексные, некомплексные, тематические и сквозные ревизии⁹⁴.

Особым методом бюджетного контроля является обследование, «которое заключается в анализе и оценке состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, в том числе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Обследование обычно используется для выявления необходимости проведения ревизии или проверки, поэтому представляется неправомерным ограничивать круг контролируемых субъектов, которые могут осуществлять обследование, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета»⁹⁵.

Санкционирование операций является самостоятельным методом и заключается в совершении разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения⁹⁶.

Однако анализ применения указанных методов позволяет заметить, что все они основаны на общенаучных приемах, таких как анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия и моделирование, абстрагирование и конкретизация, а также выделить специфические, собственные приемы бюджетного контроля, выработанные практикой и применяемые в зависимости от целей и задач контрольных мероприятий. Многие методические приемы бюджетного контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук.

Собственные методические приемы бюджетного контроля можно объединить в следующие группы: расчетно-аналитические, эмпирические, документальные, обобщения и реализация результатов контроля.

⁹⁴ Серебрякова Т.Ю. Государственный финансовый контроль и его формы // Вестник Российского университета кооперации. - 2012. - № 4(10). - С. 42

⁹⁵ Кузнецов С.С. Методы бюджетного контроля: новации правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – 2013. – С. 139-141.

⁹⁶ Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016) ст. 267.1.

Расчетно-аналитические приемы включают экономический анализ, статистические расчеты, экономико-математические методы.

Эмпирические - методы, выявляемые с помощью органов чувств, к ним относятся инвентаризация, контрольные замеры, выборочные и сплошные наблюдения, экспертизы, служебное расследование.

Документальные приемы состоят из информационного моделирования и исследования документов⁹⁷.

⁹⁷ Куприянец И.М. Специфические методы бюджетного контроля // Актуальные вопросы экономических наук. – 2011. - №18. – С. 307-310.

3 Проблемы и основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля

Проблема развития и совершенствования государственного бюджетного контроля в условиях формирования рыночных отношений приобрела сегодня для российского государства одно из важнейших значений.

Анализ литературы и законодательных актов показал, что в настоящее время общегосударственный бюджетный контроль в России формируется противоречиво, имеет проблемы нормативно-правового, методического, методологического и организационного характера. До настоящего момента не разработана и не утверждена официальная концепция единой системы государственного бюджетного контроля в России, контроль не охватывает всю сферу финансово-бюджетных отношений, к тому же отсутствуют механизмы взаимодействия контролирующих органов⁹⁸.

В настоящее время одной из основных проблем является то, что понятие бюджетного контроля в нормативных документах не определено, в отечественной юридической литературе теме бюджетного контроля уделяется большое внимание, однако среди юристов, рассматривающих эту проблему, нет единства взглядов по сущности бюджетного контроля.

На данный момент в стране действует более 260 федеральных законов, указов, постановлений, в которых в той или иной степени регулируется деятельность по контролю и надзору. Контроль проникает, по существу, во все сферы правоотношений, затрагивает интересы миллионов людей и десятков тысяч предприятий.

Единственным документом, содержащим понятие «бюджетный контроль», является Указ Президента России от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», в котором бюджетный контроль обозначен как одно из направлений государственного финансового контроля, наряду с банковским, денежным, налоговым, таможенным⁹⁹.

При этом, законодательная база государственного бюджетного контроля отстает от экономических реалий и задач государства в финансовой сфере. Нормы общей части бюджетного контроля не сосредоточены в едином законодательном акте, они

⁹⁸ Косарев В.С. Становление законодательства о регулировании бюджетного контроля в России // Вестник Удмуртского университета. – 2012. - №1. – С. 113

⁹⁹ Махаева А. Проблема правового регулирования и проведения бюджетного контроля в РФ // Актуальные проблемы административного права. – 2015. – С. 63

содержатся в различных нормативно правовых актах, регулирующих отдельные виды бюджетного контроля. В законе «О Счетной палате Российской Федерации», Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора трудно выделить формулировку целей бюджетного контроля – ударение сделано на принципы, задачи и функции органов. Четкая формулировка целей контрольной деятельности, их согласованность с интересами заказчика и потребителя контрольной информации помогут превратить контроль в эффективный инструмент государственного управления¹⁰⁰.

Несмотря на широкий круг общественных отношений, охватываемых государственным бюджетным контролем, он требует единой правовой основы. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое системное правовое регулирование государственного бюджетного контроля. Разные сферы государственного бюджетного контроля имеют правовое оформление разрозненными нормативными правовыми актами, в результате этого контроль за сферой государственной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов и т. д. Следствием этого является дублирование, либо, напротив, появляются пробелы в деятельности органов государственного бюджетного контроля¹⁰¹.

В последнее время предпринимаются усилия, направленные на повышение роли государства в регулировании экономических отношений, создании современного рынка товаров, работ и услуг и его социальной направленности, построении системы государственного контроля за полной и своевременной уплатой налогов, сборов, пошлин, формирования и исполнения реального государственного бюджета для создания в целом условий устойчивого развития экономики, ее финансово-кредитной сферы.

Другой явной проблемой является то, что в России до сих пор не выстроена четкая иерархия органов бюджетного контроля, не образована построенная на принципе федерализма их единая система, не установлены механизмы взаимодействия между ее элементами, при этом существуют пробелы в определении компетенции

¹⁰⁰ Цыренова И.Ц. Анализ проблем развития системы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бизнес в законе. - 2011. - № 2. - С. 344

¹⁰¹ Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Финанс. право. - 2011. - № 5. - С. 10–14.

государственных органов бюджетного контроля. К примеру, в Конституции РФ есть лишь упоминание о Счетной палате (п. 5 ст. 101) как высшем органе парламентского финансового контроля, но ничего не говорится о контрольных полномочиях органов исполнительной власти. В настоящее время из многочисленных органов государственного бюджетного контроля лишь Счетная палата РФ осуществляет контроль на основе Федерального закона «О Счетной палате РФ».

Отсутствие законодательного закрепления места и роли каждого органа государственного бюджетного контроля является причиной многочисленных коллизий в разграничении сфер деятельности между контрольными органами, что ведет к нерациональному разделению обязанностей и перекладыванию ответственности.

Как следствие из предыдущего пункта, закономерно вытекает проблема разрозненности, параллелизма и дублирования функций контролирующих органов. Эта проблема могла бы быть эффективно решена путем закрепления в Бюджетном кодексе положений по разделению целей, задач и полномочий между федеральными, региональными и местными органами внутреннего бюджетного контроля, с одной стороны, и органами внешнего бюджетного контроля - с другой. В результате отсутствия целостного подхода к системе государственного бюджетного контроля отдельные элементы экономической системы подвергаются контролю неоднократно, другие – остаются вне контроля. Решение указанной проблемы видится в реализации принципа совместной работы контрольных органов законодательной и исполнительной власти через создание комиссии (рабочей группы) по взаимодействию контрольных органов (состоящей из представителей контрольных органов)¹⁰².

Важным является достижение единообразия в понятии правового статуса высших органов бюджетного контроля, которое должно быть отражено в акте общедоказательного значения, регламентирующем основы образования и функционирования контрольных органов в финансовой сфере в Российской Федерации.

Проблема правовой неурегулированности государственного бюджетного контроля выявляет ряд причин, ее обуславливающих: нечеткость формулировок, ведущая к неправильному толкованию правовых норм; несогласованность

¹⁰² Махаева А. Проблема правового регулирования и проведения бюджетного контроля в РФ // Актуальные проблемы административного права. – 2015. – С. 63-69.

нормативно-правовых актов; отсутствие актов, принятие которых диктуется практикой. Для примера достаточно в очередной раз отметить, что ни в одном нормативно-правовом акте не закреплено даже определение самого понятия государственного бюджетного контроля. Необходимо отметить, что нормы действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие основы государственного и муниципального контроля, с этой задачей не справляются.

Одна из основных проблем эффективного функционирования государственного бюджетного контроля - отсутствие адекватных мер к нарушителям бюджетного законодательства¹⁰³. Ответственность за нарушения в области бюджетного законодательства устанавливается Бюджетным кодексом РФ, который предусматривает 23 состава нарушений бюджетного законодательства (гл.29-30 БК РФ), и Кодексом об административных правонарушениях РФ, предусматривающим 3 состава нарушений бюджетного законодательства (ст.15.14 – 15.15 КоАП)¹⁰⁴.

Необходимо отметить, что в Уголовном кодексе РФ не уделяется должного внимания проблемам ответственности за преступления в финансовой сфере. Только незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности законодателями признаны преступлениями по финансовой части в сфере экономической деятельности.

Можно сделать вывод о необходимости качественной переработки действующих правовых норм в сфере регулирования бюджетного контроля, также необходимо устранить несогласованность и противоречия правового регулирования системы органов государственного бюджетного контроля, восполнить пробелы и отменить устаревших норм.

Основными из проблем организации контроля исполнения бюджетов по мнению Новиковой И.А. являются:

- «Контроль затрат и оценка эффективности работы руководителей тесно связаны между собой. Так, для целей управления затратами, фактические показатели сравниваются с плановыми и полученные отклонения служат не только средством оценки экономической эффективности использования ресурсов, но и показателем

¹⁰³ Решетников О.М. Некоторые аспекты административного надзора в России//Актуальные проблемы современной науки. - 2014. - № 5 (79). - С. 67.

¹⁰⁴ Махаева А. Проблема правового регулирования и проведения бюджетного контроля в РФ // Актуальные проблемы административного права. – 2015. – С. 63-69.

оценки работы менеджеров, отчего зависят премии, социальные выплаты, продвижения по службе.

При оценке результатов деятельности в основном (или исключительно) в терминах финансовых показателей можно упустить значимый аспект деятельности, к которому следует отнести важность учета нефинансовых показателей. В некоторых случаях нефинансовые оценки результатов деятельности имеют большую значимость, чем финансовые, так что не следует недооценивать или игнорировать нефинансовые аспекты деятельности.

Отклонения могут только обратить внимание работника, знающего их причину. Идентифицировав отклонения с человеком, мы узнаем, кто может объяснить ситуацию, а не кто должен быть наказан.

- Исполнение бюджета связано с влиянием на него случайных факторов, не учтенных в момент его составления. Это колебания валютных курсов, перемена экономической ситуации в стране и т.п. Так как при составлении бюджета они не были учтены и неподконтрольны менеджерам, при анализе отклонений их влияние необходимо исключить.

- В отчетах об исполнении бюджета практически всегда есть статьи, на которые ответственные лица не могут оказывать влияние, достаточного, чтобы ими управлять, или, управление которыми разделено, или же в краткосрочном периоде они вообще неуправляемы. Это связано с неподконтрольностью статей бюджета в данный период.

Кроме того, имеются затраты, величину которых руководство определяет по своему усмотрению. Их отличительной чертой является отсутствие взаимосвязи между их вложением и возможными выгодами. К таким затратам следует подходить осторожно, чтобы не допустить их неконтролируемого роста.

- Важной проблемой финансового контроля является взаимосвязь между тактическим и стратегическим контролем. Если руководители все свое внимание сосредотачивают на непрерывном слежении за исполнением тактического бюджета, чтобы удержаться строго в его рамках, постоянно «урежают» текущие расходы, они достигнут временных тактических выгод, но при этом страдает не только качество, а наносится прямой ущерб стратегическим целям.

- Использование гибкого бюджета основано на принципах калькулирования себестоимости по переменным затратам (маржинальное калькулирование). Анализ

постоянных / переменных затрат — это еще одна проблема финансового контроля. Использование этого принципа усиливает контрольные функции бюджетов.

- Определенное влияние на процессы бюджетирования и контроля оказывает инфляция, поэтому учет влияния инфляции еще одна проблема финансового контроля. Инфляция может быть учтена при составлении бюджета, однако уровень ее предусмотреть с заданной точностью невозможно. Поэтому отклонение фактических темпов инфляции от тех, что ожидалось при составлении бюджета, представляет собой случайный и неподконтрольный характер. Для анализа отклонений гибкий бюджет корректируется на изменение уровня инфляции.

- Ошибки измерения, несмотря на компьютеризацию учета, позволяющего избежать арифметических ошибок в финансовых вычислениях, тоже относятся к проблемам бюджетного контроля. Остается достаточно возможностей для неправильного введения исходных данных, что следует иметь в виду, интерпретируя отчеты об исполнении бюджета.

- Устаревшая информация может рассматриваться как проблема бюджетного контроля в связи с периодичностью и содержанием отчетности. Так, если в автоматизированном производстве данные собираются в режиме реального времени, роль финансовых контрольных отчетов может свестись к простой констатации уже известных фактов. Поэтому частота составления контрольных отчетов должна соответствовать технологическим особенностям производства.

- Системе бюджетного контроля наносит вред также смешение средств и целей. Это происходит тогда, когда управленческие действия носят бюрократический характер и контроль исполнения бюджета становится самоцелью вместо того, чтобы быть средством достижения целей деятельности организации. Такой контроль не отвечает требованиям гибкости управления, а также противоречит стратегическим задачам»¹⁰⁵.

Сегодня одной из проблем осуществления бюджетного контроля является оценка его эффективности. Эффективность контроля - это соотношение достигнутого конкретного результата (возмещенного ущерба) к затратам на его проведение.

¹⁰⁵ Новикова И.А. Принципы и проблемы организации бюджетного контроля // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. – 2013. - №2. – С. 89-95.

Эффективность бюджетного контроля зависит от его результативности, экономичности и действенности.

Как отмечает Скляр И. Ю. «невысокая эффективность бюджетного контроля во многом объясняется неиспользуемыми возможностями организации самого бюджетного аудита, отсутствием заинтересованности со стороны контролируемых структур и их должностных лиц в получении конечных результатов, недостаточными мерами позитивной ответственности и должной мотивации всех органов государства в использовании бюджетного контроля как надежного рычага решения проблем общества и государства»¹⁰⁶.

Под результативностью контроля понимается совокупность объективных последствий контроля, отразившихся в содержании деятельности проверяемого объекта или должностного лица. Одним из основных показателей результативности работы органов бюджетного контроля, можно выделить: выявленный объем средств, использованных не по целевому назначению или неэффективно использованных; количество средств, использованных с нарушениями законодательства; количество подготовленных представлений и предписаний.

К сожалению, до настоящего момента времени в законодательстве Российской Федерации отсутствуют критерии оценки результативности, действенности и экономичности контрольных мероприятий, а в практической деятельности контрольных органов данные оценки сводятся к формуле: «количество средств, затраченных на содержание органа бюджетного контроля, к общей сумме финансовых нарушений, выявленных в результате проведенных контрольных мероприятий».

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что существующую на данный момент в стране систему органов государственного бюджетного контроля пока нельзя назвать эффективной.

В целях решения вышеуказанных проблем государству необходимо решительно покончить с первейшими источниками криминализации экономики: коррупцией, хищениями и «разбазариванием» государственных средств, воплотить в жизнь демократические принципы управления общественной собственностью.

¹⁰⁶ Скляр И.Ю. Аудит эффективности использования бюджетных средств // Вестник АПК Ставрополя. – 2015. - №4. – С. 122

В целом, для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее решение вопросов и реальные действия, связанные с реформированием и развитием системы государственного бюджетного контроля, к числу которых можно отнести следующие направления:

- Основные положения (как минимум, статус и компетенция основных органов, их система) должны быть закреплены в специальном федеральном законе.

- Должна проводиться разработка и принятие стандартов государственного бюджетного контроля - это установление норм, правил и характеристик, справедливых для всех участников контрольной деятельности; унификация регламентов и стандартов деятельности контрольных органов.

- Необходимо создание органа по координации контрольной деятельности при Президенте РФ.

- Установление уголовной и административной ответственности за коррупцию, нецелевое использование государственных средств, путем внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О Счетной палате РФ».

- Принятие мер к фактическому осуществлению предварительного и текущего государственного бюджетного контроля.

- Необходимо создание общегосударственной системы учета результатов деятельности органов государственного бюджетного контроля.

- Законодательное урегулирование взаимоотношений органов государственного бюджетного контроля и правоохранительных органов как в части координации деятельности по совместным проверкам, так в части передачи информации для своевременного реагирования по допущенным нарушениям.

- Четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного и муниципального бюджетного контроля в РФ.

- Создание общей информационной базы учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех государственных органов бюджетного контроля.

- Принятие мер к улучшению социальных условий жизни сотрудников контрольных органов.

- Формирование современной системы подготовки и переподготовки кадров для государственного контрольного аппарата, периодическую аттестацию и ротацию сотрудников государственного бюджетного контроля.

- Приведение теоретической базы и методологического обеспечения государственного и муниципального бюджетного контроля в РФ в соответствии с требованиями современной экономики.

- Разработка научно-методической основы комплексной оценки социально-экономической эффективности системы государственного бюджетного контроля на основе показателей результативности, действенности и экономичности¹⁰⁷.

- Развитие информационных технологий в деятельности органов государственного и муниципального бюджетного контроля¹⁰⁸.

Подводя итог можно сказать, что контроль в сфере бюджета, определенный в Бюджетном кодексе как финансовый, - действительно является одним из важнейших его направлений. Он осуществляется в рамках бюджетного процесса, в процессе подготовки, рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы России (проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов), их утверждения и исполнения. Поэтому потребность в федеральном законе о системе бюджетного контроля не только сохраняется, но в условиях отсутствия базовых понятий и наметившейся замкнутости правового регулирования контроля по уровням бюджетной системы становится еще более актуальной.

¹⁰⁷ Толмачёв О.М. Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://www.samoupravlenie.ru/53-07.php/> (дата обращения: 18.04.2016).

¹⁰⁸ Даниленко Н. И. Совершенствование теоретических основ государственного и муниципального финансового контроля в аспекте реформирования государственного управления в финансовой сфере // Вопросы управления. - 2009. - №1(6).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация и функционирование эффективной системы государственного бюджетного контроля - обязательный и неременный элемент государственной финансовой политики. Государственный бюджетный контроль, играя существенную роль в обеспечении функционирования государства, одновременно может квалифицироваться как функция социального управления и правового регулирования.

Государственный бюджетный контроль представляет собой деятельность специально созданных государственных органов, заключающуюся в проверке и постоянным наблюдением в целях проверки и надзора за процессом формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства, его субъектов, государственно-территориальных и муниципальных, предприятий, учреждений, организаций.

Контроль реализуется в три этапа: учёт, собственно контроль и анализ.

Методами государственного бюджетного контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Государственный бюджетный контроль выполняет следующие функции: выявление отклонений, анализ причин отклонений, коррекция, превенция нарушений при формировании, распределении и использовании бюджетных средств.

Данные функции выполняют такие органы власти, как: Счётная палата РФ, Контрольно-счётные органы субъектов России, Контрольное управление Президента РФ, Банк России, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, Министерство финансов РФ и входящие в его структуру службы.

Актуальность бюджетного контроля обусловлена тем, что он является важным элементом бюджетного процесса и обеспечивает эффективность функционирования государственной финансовой системы. В свою очередь возникают проблемы эффективности государственного бюджетного контроля. Основные из них – это: неразработанная законодательная база, которая отстает от экономических реалий и задач государства в финансовой сфере; отсутствие единого системного правового регулирования государственного бюджетного контроля; отсутствие четкой иерархической структуры органов финансового контроля. Также отсутствует законодательное закрепление самого понятия «бюджетный контроль».

Для дальнейшего повышения эффективности государственного бюджетного контроля необходимо провести четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного и муниципального финансового контроля в РФ; создать общую информационную базу учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех государственных органов бюджетного контроля; улучшать систему подготовки и переподготовки кадров для государственного контрольного аппарата, проводить периодическую аттестацию и ротацию сотрудников государственного бюджетного контроля.

Эффективное осуществление регулирующей функции государства в экономической сфере, роль которого в период проведения социально-экономических реформ и либерализации экономических отношений достаточно велика, предполагает наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного бюджетного контроля, выявляющей финансовые правонарушения, препятствующие и тормозящие экономическое развитие и в полной мере обеспечивающей экономическую безопасность страны.

В настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы финансового контроля. Реальной угрозой экономической безопасности страны является масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, массовый вывоз капиталов за рубеж и легализация доходов, полученных преступным путем.

В этой связи актуальное значение приобретает усиление роли государственного бюджетного контроля, а также его изучение и поиск путей повышения его эффективности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
3. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
4. О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
5. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
6. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
7. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
8. О бухгалтерском учете [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

9. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
10. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Указ Президента от 02.02.2016 N 41 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
11. О Федеральном казначействе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
12. О Федеральной таможенной службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 N 809 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
13. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
14. О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РФ от 14.02.2006 № 65-рп // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
15. Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 N 146н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
16. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 20.03.2014 N 18н // КонсультантПлюс: справ. правовая

- система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).
17. О контрольно-счетной палате Томской области [Электронный ресурс]: постановление Законодат. Думы Томской области от 28.07.2011 № 4569 // Закон о Контрольно-счётной палате Томской области. – Электрон. дан. – Томск., 2016. – URL: <http://duma.tomsk.ru/page/20408> (дата обращения: 18.04.2016).
 18. Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств // Учёт, анализ и аудит. – 2011
 19. Алёхин Э.В. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Э.В. Алёхин. – Пенза: 2010. – 350с.
 20. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. - М.: Политиздат, 1977. – 295 с.
 21. Балихина Н.В. Финансово-кредитная система: учебное пособие / Н.В. Балихина, Н.И. Куликов, Л.С. Тишина. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – 80 с.
 22. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. - № 9
 23. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Дис. д-ра юрид. наук / В.П. Беляев. - Саратов, 2006. С. 24.
 24. Бибииков А.А. О полномочиях органов внешнего финансового контроля при осуществлении аудита в сфере государственных и муниципальных закупок // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. - №1-2. – С. 45-51.
 25. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №12 от 1999г. // Счётная палата Рос. Федерации: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://audit.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2016).
 26. Валеев А.Р. Методические подходы к оценке эффективности систем внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств // Государственный аудит. – 2012. - №1. – С. 45-53.

27. Даниленко Н. И. Совершенствование теоретических основ государственного и муниципального финансового контроля в аспекте реформирования государственного управления в финансовой сфере // Вопросы управления. - 2009. - №1(6).
28. Дроботова Е. В. Аудит эффективности бюджетных средств // Молодой ученый. — 2014. — №19. — С. 390-392.
29. Замятин В.В. Правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля // Вестник ЮУрГУ. – 2011. - №6. – С. 88-91.
30. Иванча И.И. Роль таможенной службы в развитии государственного финансового контроля поступления таможенных платежей // Вестник Томского государственного университета. – 2009. - №319. – С. 143-144.
31. История финансового контроля России [Электронный ресурс] // Управление Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: http://r61.fssprus.ru/inf_smi132/ (дата обращения: 18.04.2016).
32. Карасева М.В. Финансовое право России: учебное пособие / М.В. Карасева. – М.: Юрайт, 2011. – 369 с.
33. Кожанова А. О. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации // Молодой учёный. - 2013. - №4. – С. 223-225.
34. Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль: основополагающие начала (принципы) // Финансовое и бюджетное право. Банковское и валютное право. Налоговое право. - 2012. - №1. – С. 103-108.
35. Конюхова Т. В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. - 2006. - № 6. – С. 16-27.
36. Косарев В.С. Становление законодательства о регулировании бюджетного контроля в России // Вестник Удмуртского университета. – 2012. - №1. – С. 111-114.
37. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
38. Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Финанс. право. - 2011. - № 5. - С. 10–14.

39. Кузнецов С.С. Методы бюджетного контроля: новации правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – 2013. – С. 139-141.
40. Куприянец И.М. Понятие бюджетного контроля в дисциплине «Государственные и муниципальные финансы» // Вестник Томского Государственного Университета. – 2010. - №1(9). – С. 83-86.
41. Куприянец И.М. Специфические методы бюджетного контроля // Актуальные вопросы экономических наук. – 2011. - №18. – С. 307-310.
42. Лагутин И.Б. Финансовый контроль: вопросы теории // Курский государственный университет. – 2007. – С. 1-3.
43. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дис. д-ра юрид. наук / И.Б. Лагутин. – М., 2014. 471 с.
44. Лукин А.Г. Постулаты и принципы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. – 2013. - №5 (11). – С. 30.
45. Луценко Н.Е. Внутренний финансовый контроль, как перспективное направление мониторинга бюджетных расходов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. - 2016. - № 3-1 (68). - С. 164-167.
46. Максименкова Е.А. Внутренний фин. Контроль: как он проводится? // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2015. - №3. – С. 67-76.
47. Махаева А. Проблема правового регулирования и проведения бюджетного контроля в РФ // Актуальные проблемы административного права. – 2015. – С. 63-69.
48. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – 360 с.
49. Никулина О.М. Изменение роли финансового контроля в лице территориального управления Росфиннадзора в Томской области в современных условиях хозяйствования // Проблемы учёта и финансов. - 2011. - № 3. - С. 29–33.
50. Новикова И.А. Принципы и проблемы организации бюджетного контроля // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. – 2013. - №2. – С. 89-95.

51. Опеньшев О.С. Надзор за исполнением законодательства в сфере бюджетных правоотношений // Законность. - 2009. - №6. - С. 28-29.
52. Парыгина В.А. Правовые основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: актуальные проблемы бюджетно-правового регулирования // Бизнес в законе. – 2007. - №2. – С. 154-164
53. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов / В.В. Петров. - М.: БЕК, 1995. - 557 с.
54. Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. - 2012. - № 3. - С. 72-74
55. Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.V. № 3254.
56. Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.XXXI. № 24502
57. Полномочия и функции департамента [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: http://minfin.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=6#ixzz47ZI6UjQ9 (дата обращения: 18.04.2016).
58. Поляк Г.Б. Бюджетное право / Г.Б. Поляк, Д.А. Ремиханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 287 с.
59. Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. - URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus> (дата обращения: 18.04.2016).
60. Решетников О.М. Некоторые аспекты административного надзора в России//Актуальные проблемы современной науки. - 2014. - № 5 (79). - С. 67.
61. Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. - М.: Юрайт, 2001. – 615 с.
62. Романовский М.В, Налоги и налогообложение. 5-е изд. / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – Спб.: Питер, 2006. – 496 с.
63. Саттарова Н.А. Бюджетное право. Учебник / Н.А. Саттарова. – СПб.: Деловой двор, 2009. – 296 с.
64. Седова М.Л. Государственный финансовый контроль и аудит: презентация проф. кафедры «Государственные и муниципальные финансы» / М.Л. Седова. – Финансовый университет при Правительстве РФ

65. Селиванов А.С. Налоговый контроль как вид государственного финансового контроля // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. - №1. – С. 276-279
66. Серебрякова Т.Ю. Государственный финансовый контроль и его формы // Вестник Российского университета кооперации. - 2012. - № 4(10). - С. 42–45.
67. Скляр И.Ю. Аудит эффективности использования бюджетных средств // Вестник АПК Ставрополя. – 2015. - №4. – С. 122-127.
68. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Перевод с польского / Е. Старосьцяк. - М.: Прогресс, 1965. - 423 с.
69. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ Ltd., 1992. – 960с.
70. Толмачёв О.М. Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.samoupravlenie.ru/53-07.php/> (дата обращения: 18.04.2016).
71. Торчилин К.Е. Материалистическая диалектика как метод правовой науки // Актуальные инновационные исследования: наука и практика. – 2010. - №4. – С. 3.
72. Федеральные службы [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/structure/agencies/> (дата обращения: 18.04.2016).
73. Цыренова И.Ц. Анализ проблем развития системы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бизнес в законе. - 2011. - № 2. - С. 342–344.
74. Четверикова Г.В. Финансовый бюджетный контроль // Вестник Алтайского Государственного аграрного университета. – 2005. - №1. – С. 148-153.
75. Что изменилось в системе государственного финконтроля [Электронный ресурс] // Учёт в учреждении. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.budgetnik.ru/art/88656> (дата обращения: 18.04.2016).

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

Отчет о проверке № 1

дата выгрузки: 23.05.2016 06:24:46
пользователь: konstantin.taraz@gmail.com / ID: 3206016
отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»
на сайте <http://www.antiplagiat.ru>

Информация о документе

№ документа: 2
Имя исходного файла: 2016_Науменко_ВКР.docx
Размер текста: 140 кБ
Тип документа: Прочее
Символов в тексте: 131575
Слов в тексте: 14908
Число предложений: 660



Информация об отчете

Дата: Отчет от 23.05.2016 06:24:46 - Последний готовый отчет
Комментарии: не указано
Оценка оригинальности: 51.97%
Заимствования: 33.84%
Цитирование: 14.19%

Оригинальность: 51.97%
Заимствования: 33.84%
Цитирование: 14.19%

Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
5.97%	[1] /10.doc	http://rulitru.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.45%	[2] Государственный финансовый контроль	http://knowledge.allbest.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.22%	[3] О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации Pandia.ru	http://pandia.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.12%	[4] /Бюджетное право Учебник _под ред_ Н_А_ Саттаровой _ Дело.pdf	http://juristlib.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.09%	[5] СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГУЛИРОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ (ИН 0421200042\0032)	http://vestnik.udsu.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.88%	[6] Финансовое право России	http://lawdiss.org.ua	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.82%	[7] ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 05.04.2013 N 41-ФЗ О Счетной палате Российской Федерации	http://akdi.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.23%	[8] Бюджетирование и контроль затрат в организации (1/2)	http://revolution.allbest.ru	05.03.2015	Модуль поиска Интернет
3.18%	[9] Бюджетирование и контроль затрат в организации	http://lib.rus.ec	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.02%	[10] Совершенствование управления финансово-хозяйственной деятельностью предприятия (на примере ОАО «Казаньоргсинтез») (3/3)	http://repetitora.com	09.01.2016	Модуль поиска Интернет
3.01%	[11] Место и роль государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России	http://coolreferat.com	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.6%	[12] Декларации - Официальный сайт Думы г. Саров	http://duma-sarov.ru	10.01.2016	Модуль поиска Интернет
2.27%	[13] АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - тема научной статьи по экономике и экономическим наукам, читайте бесплатно текст научно-исследовательской работы в электронной библиотеке КиберЛенинка	http://cyberleninka.ru	01.12.2014	Модуль поиска Интернет
2.25%	[14] Ловиях модернизации Российского государства все большее значение приобретает четкое функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества	http://1aya.ru	06.02.2016	Модуль поиска Интернет
2.16%	[15] Центральный банк Российской Федерации	http://ru.wikipedia.org	25.11.2014	Модуль поиска Интернет
1.72%	[16] Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе. Административное право.	http://justicemaker.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.6%	[17] Васильева М.В. Императивы бюджетной политики: региональный и муниципальный аспекты / Васильева М.В.,	http://new.volsu.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет

1.44%	[18] не указано	http://ref.by	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.44%	[19] Скачать номер журнала с сервера / download (14/23)	http://innovazia.ucoz.ru	25.12.2014	Модуль поиска Интернет
0.81%	[20] Понятие бюджетного контроля в дисциплине «Государственные и муниципальные финансы»	http://sun.tsu.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
14.19%	[21] не указано	не указано	раньше 2011 года	Цитирование

Текст отчета

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт

Кафедра финансового права

Допустить к защите в ГЭК

Зав. кафедрой финансового права,

канд. юр. наук, доцент

_____ С.С. Кузнецов

" ____ " _____ 2016г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

Науменко Константин Леонидович

Руководитель

канд. юр. наук, доцент

_____ С.С.Кузнецов

Автор работы

_____ К.Л.Науменко

Томск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт

Кафедра финансового права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

финансового права,

канд. юрид. наук, доцент

_____ С.С. Кузнецов

«15» июня 2015

ЗАДАНИЕ

по сбору материала и написанию ВКР

студенту 5 курса ОЗО ЮИ ТГУ Науменко Константину Леонидовичу.

1.Тема ВКР «Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации»

2.Срок сдачи ВКР:

а) на кафедре: 18 мая 2016 г.

б) в ГЭК: 23 мая 2016 г.

3.Исходные данные к работе:

Целью работы является комплексный системный анализ теории и практики осуществления государственного бюджетного контроля в Российской Федерации, его современного правового регулирования, выявление наиболее существенных проблем и определение возможных направлений совершенствования законодательства в данной области.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать понятие государственного бюджетного контроля и определить его значение;
- определить принципы осуществления государственного бюджетного контроля, его задачи и функции
- рассмотреть становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле;
- выявить круг субъектов осуществляющих государственный бюджетный контроль в России и проанализировать их полномочия в этой сфере;
- рассмотреть правовые формы и организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля;
- изучить проблемы, возникающие при осуществлении государственного бюджетного контроля и сформулировать направления повышения его эффективности.

Объектом исследования является совокупность урегулированных нормами права общественных отношений по осуществлению государственного бюджетного контроля.

Методологическую базу исследования должны составлять общеправовые и специально-юридические методы, а именно: формально-юридический, историко-правовой методы, метод сравнительного правоведения, обобщение правоприменительной практики, а также методы логического и системного анализа, синтеза, индукции, дедукции и аналогии.

4.Краткое содержание работы:

Название главы

Срок выполнения

Введение

15 июня 2015 г. – 20 июня 2015 г.

Глава 1. Сущность государственного бюджетного контроля

21 июня 2015 г. – 03 сентября 2015 г.

Глава 2. Формы и методы государственного бюджетного контроля

04 сентября 2015 г. – 17 января 2016 г.

Глава 3. Основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля

18 января 2016 г. – 04 апреля 2016 г.

Заключение

05 апреля 2016 г. – 15 мая 2016 г.

Список использованной литературы

16 мая 2016 г. – 18 мая 2016 г.

5. Указать предприятие, организацию, отрасль, по тематике которой выполняется работа – Финансовое право.

Руководитель ВКР

кандидат юридических наук, доцент _____ С.С. Кузнецов

Задание принял к исполнению _____ К.Л. Науменко

Аннотация

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе является совокупность отношений, возникающих в ходе осуществления государством бюджетного контроля.

Работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Во введении обосновывается актуальность работы, описываются цели, раскрывается теоретическая основа и указываются использованные методы исследования, вопросы научной новизны и практической значимости работы.

В первой главе исследуются понятие и значение государственного бюджетного контроля, его правовые принципы, задачи и функции, становление и развитие законодательства о бюджетном контроле, а также анализируются полномочия органов, занимающихся бюджетным контролем.

Во второй главе рассматриваются правовые формы и организационные методы осуществления бюджетного контроля.

В третьей главе раскрываются основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля.

В заключении сделаны основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

1. Сущность государственного бюджетного контроля 8

1.1 Понятие и значение государственного бюджетного контроля -

1.2 Правовые принципы осуществления, задачи и функции

государственного бюджетного контроля 17

1.3 Органы, осуществляющие государственный бюджетный контроль 24

1.4 Становление и развитие законодательства о государственном

бюджетном контроле 39

2. Формы и методы государственного бюджетного контроля 46

2.1 Правовые формы осуществления государственного бюджетного

контроля -

2.2 Организационные методы осуществления государственного

бюджетного контроля 50

3. Основные направления совершенствования государственного

бюджетного контроля 55

Заключение 64

Список использованной литературы 66

ВВЕДЕНИЕ

Нажить много денег – храбрость,

сохранить их - мудрость,

а умело их расходовать – искусство.

(Бертольд Авербах)

Проблема коллективной и индивидуальной финансовой безопасности уже не первый век является актуальной для человечества. С первого дня накопления капитала его собственник заинтересован в обеспечении его безопасности. Государство можно определить, как собственника государственных фондов денежных средств и оно, в первую очередь, заинтересовано в контроле за целевым расходованием этих средств. Контроль необходим для более качественного выполнения государственными органами своих функций, а также для обеспечения принципа открытости перед населением.

Вполне очевидно, что люди всегда будут уважать и поддерживать власть, если будут уверены, что те средства, которые они законопослушные налогоплательщики, передают в ее распоряжение, расходуются в интересах общественного развития и используются разумно и эффективно.

Актуальность государственного бюджетного контроля обусловлена тем, что он является важным элементом бюджетного процесса и обеспечивает эффективность функционирования государственной финансовой системы.

Также государственный бюджетный контроль является одним из направлений антикоррупционной политики, что на современном этапе развития Российской Федерации делает его одним из важнейших инструментов борьбы с нарушением законодательства. При этом государственный бюджетный контроль является не только одним из важных элементов общенациональной системы противодействия коррупции, но и своего рода инновационной площадкой, на которой лучшие достижения теории и практики борьбы с коррупцией претворяются в жизнь, становятся конкретным руководством к действию.

Государственный и муниципальный бюджетный контроль является одной из составных частей финансового контроля и одним из видов государственного контроля,^[6] без осуществления которого нормальное функционирование экономики и финансовой системы невозможно.

Контроль необходимо рассматривать как одну из форм управленческой деятельности, то есть как самостоятельную функцию управления,^[6] имеющую целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления.^[6] Такое понимание финансового контроля распространено в

большинстве развитых стран мира и закреплено в международных документах. К примеру, в преамбуле Лимской^[12] Декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших^[6] контрольных органов,^[13] организация контроля закреплена в качестве обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами,^[13] потому как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.^[13] Подобный подход позволяет осуществить сравнительный анализ^[6] финансового контроля, сопоставить реальные, фактические результаты финансовой деятельности с заранее установленными, запланированными показателями.

Политика развития и модернизации Российской Федерации вызывает необходимость совершенствования и усиления государственного бюджетного контроля.

Во-первых, в процессе административной, бюджетной и пенсионной реформ и проведения преобразований на всех уровнях управления^[13] появилась необходимость комплексного, системного подхода к разработке основных направлений создания целостной и эффективной системы государственного бюджетного контроля, основанной на единых организационных и методических принципах. Проводимая административная реформа внесла качественные изменения в порядок осуществления государственного^[13] бюджетного контроля, создав целую систему органов исполнительной власти, наделенных^[13] полномочиями в контрольной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях.

Во-вторых, в^[13] условиях модернизации российской экономики с инновационными качествами,^[13] появляется необходимость усиления контроля за эффективностью использования государственных средств и управления государственной (муниципальной) собственностью.

В-третьих,^[13] столь важные направления государственной политики как борьба с коррупцией, снижение административного пресса на предприятия,^[13] трудно реализовать без слаженного взаимодействия контрольных органов,^[13] строгой регламентации их деятельности.

В-четвертых, перспективы^[13] дальнейшего развития участия государства в деятельности корпораций в рамках^[13] государственно-частного партнерства влекут за собой необходимость новых подходов к управлению и контролю за государственными средствами с учетом масштабов, передаваемых корпорациям ресурсов и^[13] значимости решаемых ими задач.^[13]

Государственный бюджетный контроль является неотъемлемой частью финансовой политики государства. Актуальность изучения государственного

бюджетного контроля объясняется тем, что создание эффективной системы государственного финансового контроля - это одна из важнейших предпосылок качественного преобразования процесса управления экономикой в целом, ее развития и стабилизации. Вполне очевидно, что люди всегда будут уважать и поддерживать власть, если будут уверены, что те средства, которые они законно опосредуют налогоплательщиками, передают в ее распоряжение, расходуются в интересах общественного развития и используются разумно и эффективно.

В данной бакалаврской работе говорится о значении государственного бюджетного контроля, становлении и развитии его нормативной базы, его целях, задачах, основных принципах и функциях. Также описываются виды и методы государственного бюджетного контроля.

Актуальность выбранной темы, объект и предмет исследования позволяет сформулировать цель данной работы, которая заключается в комплексном системном анализе теории и практики осуществления государственного бюджетного контроля в Российской Федерации, его современного правового регулирования, в выявлении наиболее существенных проблем и определении возможных направлений совершенствования законодательства в данной области.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи исследования:

сформулировать понятие государственного бюджетного контроля и определить его значение;

определить принципы осуществления государственного бюджетного контроля, его задачи и функции

рассмотреть становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле;

выявить круг субъектов осуществляющих государственный бюджетный контроль в России и проанализировать их полномочия в этой сфере;

рассмотреть правовые формы и организационные методы осуществления государственного бюджетного контроля;

изучить проблемы, возникающие при осуществлении государственного бюджетного контроля и сформулировать направления повышения его эффективности.

Объектом исследования данной бакалаврской работы является совокупность урегулированных нормами права общественных отношений по осуществлению государственного бюджетного контроля.

Предметом исследования является государственный контроль процесса формирования, распределения и использования бюджетных средств в Российской Федерации.

Основным методом исследования при решении вышеуказанных задач стал всеобщий диалектико-материалистический метод. «Материалистическая диалектика исходит из тезиса о том, что сущность конкретного материального объекта составляют его признаки – объективные характеристики объекта, присущие его проявлениям. Данная взаимосвязь обуславливает взаимозависимость объекта и его признаков, которая проявляется в том, что объект реализуется через систему присущих ему признаков, но не сводится ни к одному из них. А сущность и содержание каждого отдельного признака, зависит от системы признаков объекта, и, как следствие, зависит от природы объекта в целом. Данное правило исследования предполагает, что диалектическое изучение объекта должно осуществляться посредством исследования признаков конкретного материального объекта».^[21]

В то же время при ходе исследования предмета данной работы использовались другие методы познания: анализ, синтез, метод формально-логического исследования, исторический метод, а также научно-исследовательские методы (системно-структурный, институциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический).

Выбор конкретных методов познания определялся в зависимости от задач, стоящих на каждом из этапов исследования.

Теоретической и практической базой для написания бакалаврской работы послужили труды ведущих отечественных специалистов в области бюджетного контроля (Ялбулганова А.А., Куприянец И.М., Лагутина И.Б. и других).

Также при написании данной работы использовались общетеоретические труды в области финансового и бюджетного права Романовского М.В., Саттаровой Н.А., Мысляевой И.Н., Карасевой М.В. и других.

Нормативная база исследования представляет собой совокупность законодательных и подзаконных актов Российской Федерации, законодательных актов субъектов Российской Федерации.

1 Сущность государственного бюджетного контроля

1.1 Понятие и значение государственного бюджетного контроля

В специальной литературе нет единства мнений относительно определения государственного финансового контроля в целом и государственного бюджетного контроля в частности.

Понятие "контроль" происходит от французского слова "controle",^[16] использовавшегося для обозначения встречной, вторичной записи с целью проверки первой.^[16] Согласно понятию, данному в словаре Ожегова, «контроль представляет собой проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора».

Таким образом, с контролем в большой степени связана такая функция государственных органов, как надзор.^[16] Понятия "контроль" и "надзор"^[16] часто используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако^[16] однозначных критериев их разграничения^[16] друг от друга до сегодняшнего дня не выявлено. В части нормативных актов, к примеру, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля",^[16] упомянутые категории строго не разграничиваются и употребляются как равнозначные. В наименовании вышеуказанного закона и в его статьях названные термины употребляются в связке, без каких-либо пояснений их сущности и содержания.^[16]

Проведенный анализ научных взглядов позволяет сделать вывод о том, что существует^[14] два совершенно противоположных взгляда по вопросу соотношения вышеуказанных понятий.

В соответствии с одной из^[14] позиций понятия «контроль» и «надзор»^[14] являются тождественными, так как расхождение в их сущностных качествах практически незаметно, если не сказать, даже, что условно.

Подавляющее большинство ученых полагает, что использование терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным,^[14] поскольку, в частности в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, правовые институты и государственные функции.

Но при этом сторонникам данной позиции не удается достигнуть^[14] согласия о содержании того и другого терминов и их соотношении. Одни^[14] ученые заявляют, что контроль и надзор являются самостоятельными видами деятельности. Более распространен взгляд о соотношении контроля и надзора как части целого. Однако одни представители последнего из названных подходов^[14] определяют надзор как часть контроля, другие - контроль как часть надзора. «^[14] Как было отмечено выше в нормативных правовых актах, также как и в доктрине, нет единообразного понимания рассматриваемых терминов. В одних нормативных актах употребляется только термин «контроль», в других — только «надзор». В ряде нормативных правовых актов одновременно употребляются оба этих термина».^[21]

Также термин «надзор» часто встречается в названиях федеральных государственных органов исполнительной власти: Федеральная служба по надзору в сфере^[14] здравоохранения,^[14] Федеральная служба по надзору в сфере^[14] образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по^[14] надзору в сфере^[14] транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и^[14] других. Гораздо реже встречается термин «контроль», к примеру, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

Следует отметить, что более 20 лет назад В.В. Петровым^[14] разграничение исследуемых терминов было объяснено следующим образом. «^[14] В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора. Прокуратура свободна от выдачи каких-либо разрешений, лицензий, установления нормативов и лимитов. Прокуратура занимается только одной деятельностью - проверкой соответствия поведения граждан и юридических лиц действующему закону. Когда как другие органы контроля, которые именуются в законодательстве органами надзора (санитарно-эпидемиологический, горный, ветеринарный, страховой и т.п.), помимо непосредственной контрольной функции наделены полномочиями по выдаче соответствующих разрешений, установлению нормативов, правил и т.д., что ничем не отличает их от аналогичных органов государственного контроля».^[21]

Таким образом, сущностью надзора является обеспечение законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. «^[14] Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Причем это деятельность, основанная на принципах публичности, гласности, законности, независимости и т.д., имеющая свои функции и специфические признаки (особый субъектный состав; урегулированность процессуальными нормами; всегда государственная и властная и т.д.). Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций».^[21]

Контроль, в свою очередь, следует рассматривать как разветвленную систему государственных и общественных институтов, как совокупность

социальных механизмов, [16] которые воздействуют на человеческое поведение с целью устранения его отклонения от общепринятых норм. [16]

Польским учёным-административистом Е. Старосьцяком было отмечено, что «[16] контроль - это наблюдение, определение и выявление фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений и сигнализация компетентным органам о своих наблюдениях - однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки». [21]

Как отмечал В.Г. Афанасьев, «контроль - это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования». [21]

В.П. [16] Беляев рассматривает контроль как «[16] форму юридической деятельности, при которой уполномоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах с [21]

бор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан». [21]

Сущность и предназначение контроля представляют собой наблюдение за деятельностью подконтрольного [6] субъекта; в получении объективной и достоверной информации о [6] состоянии законности и дисциплины на [6] этом субъекте; в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; в принятии мер по привлечению к ответственности нарушителей [6] законности и дисциплины. Финансовый контроль является [6] методом организации обратных связей, благодаря которым [6] государственные или муниципальные органы получают информацию о [6] результатах выполнения принятых ими нормативных правовых актов. [6] Цель государственного и муниципального финансового контроля может быть [4] сформулирована как обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности. [6]

Для того, чтобы вести речь о финансовом контроле, необходимо изначально дать определение термину «финансы». «Финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения собственных функций и задач государства или местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых осуществляются распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества. В материальном аспекте финансы представляют собой денежные фонды государства, государственно-территориальных и муниципальных, предприятий, учреждений, организаций, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства. Одним из таких фондов является бюджет. Совокупность названных фондов денежных средств представляет собой финансовые ресурсы государства». [21]

Финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов в целом и в соответствии с позицией финансового права предназначен в первую очередь охранять и обеспечивать права государства и муниципальных образований. Так как финансовый контроль имеет стоимостное выражение, он может осуществляться во всех сферах общественного воспроизводства и сопровождать все стадии финансовой деятельности государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций. [6]

Финансовый контроль в целом можно разделить на два взаимосвязанных направления: государственный и негосударственный контроль. Государственный контроль — это обязательная часть государственного устройства, одна из первостепенных функций управления страной, обязательное условие нормального функционирования финансово-кредитной системы. Во многом это обусловлено тем, что именно на государственные органы ложится большое количество функций по защите финансовых прав и интересов членов общества, использование различных способов предотвращения и предупреждения злоупотреблений и краж.

Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в [6] Российской Федерации» установлено, что «[6] государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ». [21]

Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в рамках финансовой политики и тем самым имеет несколько аспектов:

Является функцией государственного управления. Обеспечивает проверку финансовой [6] деятельности участников финансовых правоотношений в целях [6] предотвращения или выявления нарушений норм права. [6]

Является одной из стадий конкретной управленческой деятельности государства.

Является одной из форм обратной связи в системе финансово-правового регулирования. У государства появляется возможность оценивать и корректировать финансовую политику.

Представляет собой способ поддержания законности и правопорядка в финансовой сфере.

Контроль реализуется в три этапа.

Учёт. Это сбор, хранение и предварительная обработка информации, отражающая состояние и динамику объекта.

Собственно контроль. Заключается в сравнении фактических данных учёта с запланированными или нормативными данными, в выявлении отклонений в состоянии объекта или протекания процесса.

Анализ. Определение причин выявленных отклонений и разработка мероприятий по их ликвидации.

Объектом государственного и муниципального финансового контроля является движение денежных средств в процессе аккумуляирования, распределения и использования публичных денежных фондов, а также материальные, трудовые и иные [6] ресурсы.

Особо в системе финансового контроля выделяется бюджетный контроль, который представляет собой «вид государственного финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса». [21]

И.Н. [4] Мысляева даёт следующее определение бюджетного контроля — «это составная часть государственного финансового контроля, представляющая собой деятельность уполномоченных государственных органов по проверке законности, целесообразности и эффективности действий при образовании, распределении и использовании централизованных денежных средств государства и местных органов власти». [21]

Сходное определение приведено и в учебнике под редакцией М.В. Романовского «бюджетный контроль - составная часть финансово-экономического контроля и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины». [21] Бюджетный контроль [4] базируется на предписаниях закона, так как именно право регулирует контрольные отношения в сфере бюджетной деятельности.

В [4] Бюджетном кодексе РФ контролю в сфере бюджетных отношений посвящен раздел о государственном и муниципальном финансовом контроле.

В [4] действующем бюджетном законодательстве нет понятия бюджетного контроля. Для определения понятия, содержания и сущности бюджетного контроля необходимо исходить из того, что контрольная деятельность в сфере бюджетных отношений является частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно государственного и [4] муниципального финансового контроля, то есть бюджетный контроль является способом обеспечения законности в процессе бюджетной деятельности. Особенность бюджетного контроля (в [4] сравнении с налоговым, валютным и таможенным контролем) заключается в том, что у [4] бюджетного контроля свой, специфический объект, особое содержание, субъекты, цели и задачи. [4]

Согласно Бюджетному кодексу объектами государственного (муниципального) бюджетного контроля являются:

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

финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

государственные (муниципальные) учреждения;

государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

государственные корпорации и государственные компании;

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

юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;

органы управления государственными внебюджетными фондами;

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

кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации». [3]

Государственный бюджетный контроль также называют государственным аудитом. В частности в ч.1 ст.1 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" установлено, что «настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты». [21] Е.Г. Алеева в своей статье отмечает, что «государственный аудит – вид финансового контроля, осуществляемый контролирующими органами, не зависит от орг

анов исполнительной власти и подотчетен органам законодательной власти. В Российской Федерации государственный аудит проводится на федеральном, региональном и муниципальном уровнях». [21]

Стоит отметить, что государственный финансовый аудит тесно связан аудитом эффективности, но имея общую базу, которая основывается на общих принципах финансового контроля, имеет при этом разное содержание. Именно поэтому аудит эффективности можно выделить как отдельный тип финансового контроля. «Одно из основных отличий аудита эффективности от финансового аудита, то, что его объектами являются не только организации, предприятия и учреждения, но и различные социальные группы граждан в деятельности которых учувствуют бюджетные средства. Так же нужно учитывать, что проведение аудита эффективности требует большее количество времени и затрат, имеет наиболее сложный порядок проведения, по сравнению с проверками законности и целевого использования бюджетных средств, то есть финансовым аудитом. Это связано с тем что для такого рода проверок как правило выбираются наиболее общественно значимые и крупные сферы расходования средств бюджета города». [21]

Резюмируя вышеизложенное можно дать следующее определение бюджетного контроля. Бюджетный контроль является самостоятельным видом финансового контроля и представляет собой деятельность по проверке законности, эффективности, целесообразности и достоверности действий различных субъектов, направленных на формирование, распределение и использование средств централизованных денежных фондов.

1.2 Правовые принципы, задачи и функции государственного бюджетного

контроля

Государственному бюджетному контролю как части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых осуществляется финансовая деятельность государства и муниципальных образований и которые закреплены в Конституции РФ и других нормативно-правовых актах.

Одним из основополагающих нормативно-правовых актов, закрепляющих принципы финансового контроля, а также бюджетного контроля, как одной из составляющих финансового контроля, является Лимская декларация руководящих принципов контроля, [13] принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [12]

Лимская декларация с позиций международного права не имеет обязательного характера, но при этом является сосредоточением международного опыта организации государственного финансового контроля. Государство, которое приняло за основу принципы Лимской декларации, выражает согласие с постулатами, принятыми международным сообществом при обобщении исторического опыта создания и осуществления государственного финансового контроля, из которых и выводятся эти принципы. «Прямого указания на формулировку постулатов в декларации нет, однако они вытекают из контекста самой декларации:

Государство, взяв на себя обязанность управления общественными централизованными финансами, несет ответственность перед обществом за правильность и эффективность их использования;

Государство само устанавливает модель организации и правила осуществления государственного финансового контроля (как внешнего, так и внутреннего) и закрепляет их в Конституции и других законодательных и правовых актах;

В финансовой деятельности государства и его структур не должно быть направлений, изъятых из системы контроля;

Контрольные органы (как внешние, так и внутренние) должны быть по возможности максимально независимы от проверяемых ими государственных структур;

Контрольные органы не несут ответственности за ошибки, допущенные проверяемыми;

Меры по результатам контроля должны принимать сами руководители проверенных организаций, контрольные органы могут давать рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков или обращаться в компетентные органы с требованием о применении таких мер;

Учитывая высокий профессионализм работников контрольных органов, они могут быть привлечены в качестве экспертов по проектам законов и других правовых актов государства в финансовой сфере, однако это не должно влиять на эффективность их основной деятельности, и на них не должны возлагать ответственность за результаты использования их экспертного мнения». [21]

М.Л. Седова на основе анализа положений Лимской декларации выводит следующие принципы финансового контроля:

независимость высшего контрольного органа (органа парламентского контроля);

сочетание предварительного контроля и контроля по факту;

сочетание внешнего и внутреннего контроля;

формальный контроль и контроль исполнения.

В основном нормативно-правовом акте, регулирующем бюджетный контроль в Российской Федерации, Бюджетом кодекса РФ, принципы бюджетного контроля не были прямо закреплены. Однако их можно охарактеризовать через принципы деятельности органов, осуществляющих контроль. Так ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" [3] закреплено, что «деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности».

Е.Н. Кондрат, раскрывая вышеуказанные принципы, вводит дополнительные, такие как ответственность, разграничение функций и полномочий, системность и эффективность, таким образом по мнению автора основными функциями бюджетного контроля являются:

«законность, то есть законодательное обеспечение деятельности органов государственного и муниципального контроля, а также строгое соблюдение сотрудниками счетно-контрольных органов законодательства при исполнении возложенных на них полномочий»; [12]

независимость, организационная, функциональная и финансовая независимость контрольно-счетных органов [12] предполагает:

1) формальную и фактическую независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций

2) наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица; избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти

3) право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов

4) свободный доступ к информации, необходимой для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами

5) [12] утверждение отдельной строкой в соответствующем бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов

6) политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия; [12]

гласность, предусматривает открытость деятельности контрольно-счетных органов, предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти, регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений; [12]

объективность, предполагает строгое соответствие действий сотрудников контрольно-счетных органов принципам служебного поведения

государственных и муниципальных служащих, [12] организацию самоконтроля, регулярную оценку правомерности и эффективности собственной

деятельности, недопущение предвзятости или предубежденности,^[12] беспристрастность и обоснованность выводов по результатам проверок, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию;^[12]

ответственность, предполагает добросовестное отношение сотрудников контрольно-счетных органов к своим профессиональным обязанностям, глубоко понимание того, что за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей каждый сотрудник контрольно-счетного органа несет гражданскую, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность;^[12]

разграничение функций и полномочий заключается в отсутствии дублирования в деятельности органов финансового контроля;^[13]

системность, означает единство правовых основ функционирования органов внутреннего и внешнего государственного и муниципального финансового контроля, четкое разграничение функций органов внешнего и внутреннего финансового контроля, отсутствие дублирования в выполнении возложенных на них задач,^[12] планирование деятельности, периодичность проведения контроля на одних и тех же объектах, в том числе контроля за устранением ранее выявленных нарушений;^[12]

эффективность, означает рациональное использование государственных и муниципальных ресурсов».

Бюджетному контролю как виду государственного финансового контроля присущи те же цели, задачи, функции и те же проблемы – отсутствие единой концепции контрольной деятельности, единых критериев оценки эффективности, рациональности, целесообразности расходования и использования бюджетных средств.

«^[20] Главной задачей бюджетного контроля является содействие успешной реализации финансовой политики государства посредством обеспечения соблюдения финансового законодательства, финансовой дисциплины, недопущения нецелевого использования бюджетных средств. Бюджетный контроль способствует разработке и реализации оптимальной финансовой и бюджетной политики, обеспечивает максимальный рост поступлений в государственный бюджет и развитие экономики».^[21]

Иными задачами бюджетного контроля являются:^[20]

контроль за соблюдением действующего бюджетного и налогового законодательства;

обеспечение правильности составления и исполнения бюджета и внебюджетных фондов;

обеспечение своевременности и полноты выполнения обязательств гражданами и хозяйствующими субъектами перед государственным бюджетом;

проверка эффективности и целевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;

проверка обращения средств бюджета и внебюджетных^[11] фондов в банках и других кредитных учреждениях;^[11]

контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;^[11]

выявление резервов роста доходов бюджетов разных уровней;

обеспечение сохранности государственной собственности.

Особое положение бюджетного контроля выражается в его собственных функциях. Являясь фактором, обеспечивающим нормальное функционирование социальной системы, эта контрольная деятельность применяет правовые способы воздействия на общественные отношения с помощью следующих функций: выявление отклонения, анализ причин отклонения, коррекция деятельности объекта контроля, превенция и правоохрана.

Выявление отклонений включает в себя широкий^[11] круг деятельности. Это - обнаружение отклонений при исполнении законов в части использования средств государственного бюджета,^[11] расхождения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств,^[11] учреждений и предприятий.

Анализ причин обнаруженных отклонений. Данная функция предполагает анализ фактов, послуживших причиной того или иного отклонения, установление лиц, ответственных за отклонение.

Функция коррекции деятельности представляет собой разработку предложений по ликвидации обнаруженных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности^[11] учреждений и предприятий.

Функция превенции. Одним из важных элементов развития и базой для укрепления эффективности контрольной деятельности^[11] служит

профилактическая работа для^[11] превенции правонарушений. Целью профилактики является поиск причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение с целью^[11] предупреждения новых противоправных действий, снижения их уровня в^[11] социуме.

Контрольную деятельность осуществляет множество субъектов, тем не менее все они в большей или меньшей мере проводят профилактические мероприятия. Цели превенции достигаются: в процессе осуществления контрольной деятельности при^[11] обнаружении правонарушений и виновных лиц; при^[11] непосредственной реализации правовых актов, принятых в^[11] результате контроля, в которых указаны рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям; при проведении контрольными органами^[11] специальных профилактических мер.

Отдельное место в системе мер профилактики занимают правовые акты контрольных органов.^[11] Факт вынесения обоснованного и законного постановления по делу^[11] сам по себе имеет важное превентивное значение, причем^[11] как для лица, признанного виновным,^[11] так и для всех лиц, прямо или косвенно вовлеченных в процесс контроля.^[11] Имеется целый ряд специальных правовых актов^[11] предупредительного характера, выносимых субъектами контроля.^[11]

Особое значение в работе контрольных органов имеет конкретная профилактическая деятельность: выявление и изучение причин тех или иных недостатков и нарушений,^[11] предпосылок, которые их вызвали,^[11] обобщение результатов предыдущих проверок, разработка и претворение в жизнь превентивных мероприятий организационного и воспитательного характера,^[11] рекомендаций и обязательных указаний органам управления по принятию соответствующих мер.^[11]

Профилактика является одним из наиболее перспективных видов контрольной деятельности, основное предназначение которой предупреждение возможных правонарушений, определение мер по устранению предпосылок, способствующих совершению правонарушений, а в случае обнаружения неправомерного поведения^[11] применение соответствующих правоохранительных средств.

Функция правоохраны. Контрольная деятельность государственных органов является в большой мере правоохранительной, хотя и не заключается только в ней. Эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в^[11] нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или^[11] иного общественного воздействия.

По действующему законодательству не все контрольные органы полномочны как самостоятельно привлекать к ответственности виновных лиц, так и ставить перед вышестоящими органами вопрос о привлечении нарушителей к административной ответственности, а перед судебно-следственными - о привлечении к уголовной ответственности.

1.3^[11] Органы, осуществляющие государственный бюджетный контроль

На федеральном уровне, далеко не полный перечень субъектов бюджетного контроля установлен в статье 266 БК РФ. Бюджетный контроль осуществляют следующие исполнительные и представительные органы государственной власти и местного самоуправления:

Счетная палата Российской Федерации;

Центральный банк Российской Федерации (^[1] Банк России);

Министерство финансов Российской Федерации;

Федеральное казначейство Российской Федерации;

Федеральная налоговая служба Российской Федерации;

Федеральная таможенная служба Российской Федерации;

Органы^[3] представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;^[3]

Финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

Главные распорядители^[11] бюджетных средств;^[2]

Распорядители бюджетных средств.^[2]

Государственный бюджетный контроль необходим для реализации финансовой политики государства, для создания условий финансовой стабилизации. Во всех государствах в зависимости от [11] особенностей их устройства сложились свои системы [11] бюджетного контроля. Несмотря на это создание и деятельность контрольно-ревизионных сетей в зарубежных странах в какой-то степени базируется на общих принципах, выраженных многолетним международным опытом. « [11] Важнейшим звеном государственного бюджетного контроля во всех демократических странах принято считать орган контроля по линии законодательной власти. Как правило, во всех странах существуют специальные институты парламентского контроля за расходованием государственных средств: в России — это Счетная палата РФ». [21]

Основным законом РФ, Конституцией Российской Федерации, в статье 101, п. 5, установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счётную палату, чтобы осуществлять контроль того, как исполняется федеральный бюджет.

Счетная палата функционирует в соответствии с Федеральным законом [11] от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" ([13] далее ФЗ «О Счетной палате»).

В [4] соответствии с ч.1 ст.1 ФЗ «О Счетной палате» « [4] Счетная палата РФ отвечает за проведение внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты». [21]

К задачам Счетной палаты относятся:

- «организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;
- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;
- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;
- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции». [21]

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). [7] Счётная палата в своей деятельности подотчетна Федеральному Собранию.

В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания.

Счетная палата является юридическим лицом, имеет [7] собственную печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, геральдический знак - эмблему и флаг. [7] Местонахождением Счетной палаты является город Москва.

В состав Счетной палаты Российской Федерации входят:

Председатель Счётной палаты, который назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации, [7] при этом Президенту Российской Федерации вносятся не менее трех кандидатур на должность Председателя Счетной палаты; [7]

Заместители Председателя Счётной палаты, которые назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации; [7]

Аудиторы Счётной палаты, которые являются должностными лицами, возглавляющими направления деятельности Счетной палаты. Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации; [7]

Аппарат Счётной палаты, который состоит из инспекторов и иных сотрудников. Структура аппарата Счетной палаты включает в себя руководство аппарата и структурные подразделения аппарата. [7]

Служебными обязанностями инспекторов Счетной палаты [7] является непосредственное осуществление внешнего государственного аудита (контроля) в пределах компетенции Счетной палаты. [7]

На уровне [4] субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [4] образуются аналогичные органы, которые носят название контрольно-счетных органов и действуют в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». [3]

Также в [1] субъектах РФ принимаются собственные нормативно-правовые акты, регламентирующие работу контрольно-счетных органов. В Томской области был принят Закон о Контрольно-счетной палате Томской области №177-ОЗ от 9 августа 2011 года. Согласно статье 1 вышеуказанного закона, «Контрольно-счетная палата Томской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Томской области, образуется Законодательной Думой Томской области и ей подотчетна». [21]

Главным органом правительственного финансового контроля является Министерство финансов РФ (оно же является главным органом управления финансами, а контроль - один из элементов общей системы управления финансами).

В структуре Министерства финансов РФ выделяется департамент бюджетной методологии, который осуществляет полномочия в части анализа и развития государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляет полномочия в части нормативно-правового регулирования вопросов осуществления внутреннего контроля и аудита.

На настоящий момент в Российской Федерации функционируют подведомственные Министерству финансов РФ:

Федеральная налоговая служба;

Федеральное казначейство;

Федеральная таможенная служба;

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Более наглядно систему государственного финансового контроля можно увидеть на схеме, представленной на рисунке 1.

Министерство финансов Российской Федерации ([4] Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, [1] который осуществляет функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, страховой, валютной, налоговой, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, а [4] также других сферах.

Рисунок 1 - Схема органов государственного финансового контроля РФ

Основными задачами Минфина России являются: совершенствование бюджетной системы РФ, развитие бюджетного федерализма; разработка и [6] реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной [6] политики, политики в сфере развития финансовых рынков в [6] Российской Федерации, участие в проведении и разработке единой политики в сфере формирования и использования [6] государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных [6] камней; разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении [6] федерального бюджета и консолидированного бюджета [6] РФ; разработка программ государственных заимствований и их реализация, управление

государственным внутренним и внешним долгом^[6] РФ; осуществление в пределах своих полномочий государственного бюджетного контроля и другие. Этим задачам соответствуют выполняемые Минфином России следующие функции:

подготавливает проект федерального бюджета и представляет его в Правительство Российской Федерации, принимает^[1] непосредственное участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;^[1]

разрабатывает методологическое руководство в области составления проекта федерального бюджета и исполнения федерального бюджета;

устанавливает порядок ведения сводной бюджетной росписи^[1] федерального бюджета;

составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство;

представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета;^[1]

занимается разработкой по поручению Правительства Российской Федерации программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условий выпуска и размещения государственных займов Российской Федерации, является эмитентом государственных ценных бумаг, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

осуществляет по^[1] поручению Правительства Российской Федерации сотрудничество с международными финансовыми организациями;

разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внешних заимствований Российской Федерации;^[1]

проводит^[1] работу по привлечению иностранных кредитных ресурсов, готовит программу предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на привлечение иностранных кредитов третьими сторонами и устанавливает порядок предоставления таких гарантий;

осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;^[1]

устанавливает^[1] Единый план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета;^[1]

устанавливает единую методологию^[1] отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

регистрирует эмиссии займов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

ведет Государственную долговую книгу Российской Федерации;

осуществляет в^[15] порядке, установленном Правительством Российской Федерации,^[15] управление государственным долгом Российской Федерации;

организует исполнение федерального бюджета;

представляет отчет об исполнении федерального бюджета и отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в^[1] Правительство Российской Федерации;

на^[4] основании и во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных законодательных актов бюджетного законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности;^[1]

осуществляет иные полномочия в^[1] соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации,^[1] иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации и актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.^[1]

Министерство финансов Российской Федерации координирует и осуществляет контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы^[4] по регулированию алкогольного рынка и Федерального казначейства, а также осуществляет контроль за исполнением таможенными органами^[4] нормативно-правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров.^[4]

Федеральное казначейство РФ является федеральным органом исполнительной власти, действует на основании Положения о Федеральном казначействе (от 01.12.2004 №703). Кроме того, бюджетные полномочия Казначейства России и направления финансового контроля, осуществляемого им, определены в ст. 166.1 и 267 Бюджетного кодекса. Так согласно этим законам Федеральное казначейство:

производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным^[1] Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном^[1] Минфином России;

открывает в Банке России и кредитных организациях счета^[1] для учета^[1] средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения которых в соответствии с^[1] Бюджетным кодексом Российской Федерации^[1] возложено на Федеральное казначейство, а также иные счета для учета средств, предусмотренных законодательством^[1] РФ, устанавливает режим этих счетов в^[1] соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;^[1]

управляет операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;

устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с^[1] Бюджетным кодексом Российской Федерации;^[1]

выполняет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;^[1]

проводит учёт операций по кассовому исполнению федерального бюджета, подготавливает и представляет в Минфин России информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с^[1] Бюджетным кодексом Российской Федерации,^[18] иными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения;^[1]

составляет на основании бюджетной отчетности, которую представили главные распорядители средств федерального бюджета, главные администраторы^[3] доходов федерального бюджета, главные администраторы^[1] источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов^[1] РФ;

составляет и представляет в Минфин России отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании^[1] анализа отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации;^[1]

осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.^[1] Казначейство РФ находится в ведении Минфина России, и одной из его задач является контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями и^[1] получателями средств федерального бюджета.^[4]

Казначейство России осуществляет предварительный и текущий бюджетный контроль. Предварительный контроль осуществляется тогда, когда проверяются платежные поручения на соответствие коду бюджетной классификации, иные документы, предоставленные получателями средств федерально

го бюджета, на наличие реальных денежных обязательств. Текущий бюджетный контроль осуществляется тогда, когда Казначейство России непосредственно направляет платежные поручения и прочие документы получателей средств федерального бюджета с разрешительной надписью ЦБ РФ для осуществления кассовых выплат из бюджета.

В соответствии с п. 1 Положения и федеральной налоговой службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 N 506, «Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов».^[21]

Свою деятельность она осуществляет через территориальные органы — налоговые инспекции, которые выполняют следующие основные функции:

обеспечивают сбором налогов и некоторых иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ; принимают решение о возврате излишне взысканных и уплаченных налогов в бюджет; проводят проверки налогоплательщиков; ведут учет налогоплательщиков, контролируют правильность начисления налоговых платежей организациями и гражданами, а также поступление платежей в соответствующий бюджет; контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, расчетов, деклараций, связанных с исчислением и уплатой налоговых платежей в бюджет; ежемесячно представляют финансовым органам и органам Федерального казначейства сведения о суммах фактически поступивших налогов и других платежей в бюджет.

«Налоговый контроль представляет собой разновидность финансовой деятельности государства, так как он осуществляется в связи с образованием, распределением и использованием публичных денежных фондов».^[21]

М.В. Романовский и О.В. Рублевская дают следующее понятие налоговому контролю: «это система мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию денежных фондов государства на всех уровнях управления и власти в части налоговых доходов; выявлению резервов увеличения налоговых поступлений в бюджет и улучшению налоговой дисциплины; совокупность приемов и способов, используемых органами власти и управления, которые обеспечивают исполнение налогового законодательства, правильности исчисления, полноту и своевременность поступления налогов в бюджет».^[21]

Статьей 155 БК РФ за Банком России закреплены следующие бюджетные полномочия:

«Центральный банк Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики;

Центральный банк Российской Федерации обслуживает счета бюджетов;

Центральный банк Российской Федерации осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации».^[21]

В^[1] соответствии со статьей 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «^[15] целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации».^[21]

Одним из основных элементов правового статуса Банка России, который позволяет выполнять контрольную функцию, является принцип независимости, который проявляется прежде всего в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Независимость статуса Банка России отражена в статье 75 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 1 и 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В соответствии^[15] со^[15] статьей 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России выполняет следующие функции,^[15] связанные с бюджетным контролем:

во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит^[15] политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации;^[15]

устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;^[15]

осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;^[15]

осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами;^[15]

утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для кредитных организаций, Банка России и некредитных финансовых организаций, план счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядок его применения, план счетов для Банка России и порядок его применения;^[15]

осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.^[15]

Указом Президента РФ от 02.02.2016 г. № 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере" установлено, что «в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти постановлено упразднить Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, передать функции упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора^[4] как органа валютного контроля^[4] Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе, установить, что Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба являются правопреемниками упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

Федеральная таможенная служба (ФТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в^[1] соответствии с законодательством Российской Федерации^[4] функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС РФ) как субъект государственного финансового контроля выполняет следующие функции:

администратора доходов федерального бюджета;

налогового контроля в части налогов, подлежащих уплате при перемещении товаров через таможенную границу;^[6]

агента валютного контроля;

контроля за использованием бюджетных средств, выделенных на содержание таможенных органов.

Особую роль играет ФТС как администратор федерального бюджета в части налоговых (налог на добавленную стоимость и акцизы) и неналоговых (таможенные пошлины и сборы) доходов.

Структурный анализ результативности усилий администраторов доходов федерального бюджета показывает, что ФТС обеспечивает более 40% доходов федерального бюджета.

Еще одним субъектом, наделенным контрольными полномочиями являются главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Главным распорядителем средств федерального бюджета^[6] является^[6] орган государственной власти Российской Федерации,^[6] который имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным^[6] ему распорядителям и получателям бюджетных средств, а^[6] также одно из наиболее значимых бюджетных учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения и средств массовой информации. Наиболее значимое бюджетное учреждение науки, культуры, здравоохранения образования и средств массовой информации имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.^[6] Главные распорядители средств федерального бюджета подлежат включению в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета^[6] представляет собой орган государственной власти субъекта^[6] Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное^[6] учреждение, которые вправе распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств^[6] бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета,

определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Распорядитель бюджетных средств – государственный орган власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Система внутреннего контроля главного распорядителя бюджетных средств — это непрерывный процесс, организованный и осуществляемый руководством и работниками главного распорядителя бюджетных средств, подведомственных учреждений и организаций в виде совокупности организационных мер, методик, процедур и иных мер для упорядоченного и эффективного ведения финансово-хозяйственной деятельности, обеспечения сохранности активов, выявления, исправления и предотвращения ошибок и искажения информации, своевременной подготовки достоверной бухгалтерской отчетности, а также соответствия деятельности законодательству.

Внутренний аудит - это контрольная деятельность, осуществляемая специализированным подразделением главного распорядителя бюджетных средств, его службой внутреннего аудита (контроля) по представлению независимой и объективной информации о состоянии деятельности главного распорядителя бюджетных средств, его подведомственных учреждений и организаций по осуществлению возложенных на них функций, решению поставленных задач, в том числе надежности функционирования системы внутреннего контроля.

Среди бюджетных полномочий главных распорядителей (распорядителей) и главных администраторов (администраторов) бюджетных средств в отдельную статью 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ выделены полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Данная норма действует с 4 августа 2013 года, когда Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, в том числе введена статья 160.2-1.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внутренний финансовый контроль, который осуществляют главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, направлен на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, на составление бюджетной отчетности и ведение бюджетного учета. Причем это касается как самих главных распорядителей бюджетных средств, так и подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

Внутренний финансовый контроль направлен также на подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

1.4 Становление и развитие законодательства о государственном бюджетном контроле

Органы бюджетного контроля осуществляют свою деятельность в нашей стране достаточно давно, однако говорить о системности бюджетного контроля можно не на всех этапах существования российского государства. В дореволюционном законодательстве термин «финансовый контроль» не встречается. Данный вид деятельности назывался «государственным контролем».

Официальной датой образования бюджетного контроля в России считается 10 марта 1656 г., когда был создан Приказ Счета Большой казны (Счетный приказ) или Приказ Счетных дел.

Счетный Приказ являлся своеобразным прообразом современной Счетной Палаты России. Счетный Приказ вел учет доходов и расходов государства по книгам документации других центральных приказов и земельных учреждений, требовал отчетов от местных финансовых органов.

Реформа счетно-ревизионной деятельности берёт своё начало в 1718 г., она происходила в одно время с реформой общего государственного управления. Основу реформы бюджетного контроля составил Указ от 10 декабря 1718 г., в котором говорилось: «Чтоб с будущего 1719 года прием и отдачу денег везде зачать по Шведскому манеру и рапорты». По этому Указу в России вводилась шведская система финансово-отчетной деятельности. 12 декабря 1718 г. был издан еще один указ. Им устанавливались сроки перехода к новой системе отчетности, по которым «управлять в будущем 1719 году старым, а с 1720 новым манером».

Реформа, проводившаяся в начале XVIII в. не коснулась регионов. Контрольно-ревизионную деятельность на местах в то время осуществляли земские камериры (в XVIII в. так называли бухгалтеров).

7 января 1719 г. был издан законодательный акт – «Инструкции или Наказ Земским Камерирам в Губерниях и провинциях». Данные инструкции имели более строгий характер. В инструкциях строго прописывались обязанности земского камерира по контролю в финансовой сфере.

Следующий этап реформы финансового контроля начался в начале XIX века, 28 января 1811 года был принят Высочайший манифест «Об устройстве Главного управления Ревизии Государственных счетов», данный манифест заложил базу для организации высших органов бюджетного контроля.

В развитии государственного бюджетного контроля в России в первой половине XIX в. Можно выделить несколько особенностей. Первая заключается в том, что созданное в 1811 г. Главное управление ревизии государственных счетов с начала своего существования имело внутреннее деление и специализацию, а именно состояло из двух департаментов (департамента ревизии гражданских счетов и департамента ревизии военных счетов), а в 1827 г. был выделен еще один департамент — департамент ревизии морских счетов.

Второй особенностью организации системы функционирования бюджетного контроля в тот период времени было то, что в общем реформа коснулась только высших контрольных учреждений и не затронула систему бюджетного контроля публичных финансов на местах, являясь явным недостатком. Однако, основной особенностью организации системы контроля являлось то, что именно в первой половине XIX в. завершился последний этап создания финансовой системы дореволюционной России, которая в дальнейшем кардинально уже не менялась.

Подготовка к следующей реформе финансового контроля началась во второй половине XIX в. В основу реформы лёг опыт работы контрольно-счетных учреждений в европейских странах, который был основан на идеях независимости бюджетного контроля. Государственный контроль начал быть единым ревизионным органом, который обладал правом документальной ревизии всех государственных учреждений в центре и в регионах. Вместе с тем, несмотря на положительный характер реформы Государственного контроля, его устройство довольно-таки быстро устарело и перестало отвечать потребностям развивавшейся финансовой системы. В связи с этим 28 апреля 1892 г. был издан Закон о Государственном контроле, определивший переустройство контрольного ведомства в России. В этом законе были кодифицированы и закреплены те изменения в организации, формах, методах и деятельности Государственного контроля, которые произошли со времени реформы.

В соответствии с Законом, во главе Государственного контроля стоял Государственный контролер, который пользовался всеми правами и властью министра и являлся с 1905 г. членом Совета министров. Ему были подчинены все центральные и местные учреждения контроля. Государственным контролером осуществлялся надзор за деятельностью всех контрольных учреждений.

Важный этап совершенствования контроля за финансовыми средствами в дореволюционной России связан с избранием в 1906 г. Первой Государственной думы. В тот период возникла идея о необходимости «приблизить» бюджетный контроль к думе, а не к правительству.

Значимое место государственному бюджетному контролю было отведено и после Октябрьской революции 1917 г. Права Государственного контроля как Народного комиссариата были определены Декретом «Об образовании Народного Комиссариата государственного контроля» от 5 декабря 1917 г. В конце 1924 г. правительство образовало в составе Народного Комиссариата финансов СССР Финансово-контрольное управление, на которое возлагалась документальная проверка доходов и расходов бюджета, оборотов денежных средств и др.

В 50-60-е гг. XX века финансовый контроль в бюджетной сфере осуществляли органы общей компетенции: Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик и местные советы.

В 1993 г. основополагающие положения государственного бюджетного контроля были изложены в Конституции Российской Федерации. Основной Закон установил общие принципы, такие как принцип федерализма, равноправия субъектов Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, разделения властей и другие. «Безусловно, перечисленные принципы носят общий характер, но в то же время определяют ключевые направления финансового, бюджетного, валютного, кредитного, таможенного регулирования. Таким образом, в Конституцию РФ не включены нормы, напрямую затрагивающие вопросы финансового контроля».

Однако, в российском законодательстве отсутствует базовый закон о финансовом контроле в Российской Федерации, хотя важность скорейшего принятия такого закона получила многократное обоснование в научной литературе. Целью принятия такого закона являются «устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других реформ». Несмотря на это, на данный момент времени вышеуказанная цель не достигнута, а вопрос остается неразрешенным.

В 1994 году был принят первый закон о Счетной палате Российской Федерации, который регламентировал работу органа внешнего финансового контроля в РФ.

Вслед за принятием Закона «О Счетной палате Российской Федерации» следующим нормативным правовым актом, узаконившим понятие

государственного финансового контроля и регламентирующим его организацию,^[5] явился Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» (от 25 июля 1996 г.). В проекте этого указа^[5] было установлено, что высшим органом внешнего государственного финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации.^[5]

«^[5] Значимость этого Указа для страны была большой. Он однозначно подтвердил, что в стране имеет место быть государственный финансовый контроль, что право проводить этот контроль имеют Счетная палата России, Центральный банк России, Министерство финансов России, Министерство России по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет России и т.д.».^[21]

Другим подзаконным нормативным правовым актом явился Приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 146 н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля», данный акт утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля. Положение было принято в целях осуществления нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов^[1] РФ и^[6] исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований.

7^[1] февраля 2011 г. был принят Федеральный закон №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований»,^[5] вступивший в законную силу с 1 октября 2011 г.

5 апреля 2013 года вступил в силу новый закон, регулирующий работу Счётной палаты РФ. «Новый закон о Счетной палате РФ стал важным этапом в работе по развитию и совершенствованию системы государственного финансового контроля. Документ закрепил наработанные ведомством за 18-летний срок опыт, практику и методологию, повысил статус и существенно расширил полномочия Счетной палаты РФ, придав ей статус «мегарегулятора» в сфере государственного аудита».^[21]

Возвращаясь к конституционным основам финансового контроля, следует отметить, что в Конституции РФ содержатся отдельные элементы правового регулирования финансово-бюджетного контроля. Конституционные положения, которые содержатся в ст. 5, 10, 11, 12, 71-73, 101-107, 114 Основного Закона, получили дальнейшую конкретизацию в Бюджетном кодексе РФ (далее - БК РФ).

БК РФ является центральным звеном бюджетного законодательства и законом прямого действия. Глава 26 БК РФ в полном объеме посвящена основам государственного и муниципального финансового контроля.

2 Формы и методы государственного бюджетного контроля

2.1 Правовые формы осуществления государственного бюджетного контроля

Значительная часть точек зрения о формах финансового контроля по своей сути базируется на законодательстве. До июля 2013 года в Бюджетном кодексе РФ в качестве форм финансового контроля были указаны – предварительный, текущий и последующий контроль (п.1 ст. 265 БК РФ), следовательно, такие же формы контроля встречались наиболее часто в научной и учебной литературе. Однако после изменений в Бюджетном кодексе РФ 2013 года понятие «форма контроля» из БК РФ было исключено. В свою очередь то, что ранее наименовалось форма контроля, в новой редакции БК РФ стало называться виды контроля. При этом из закона исчезло понятие текущего контроля.

«Под формой бюджетного контроля следует понимать конкретное выражение и организацию контрольных действий».

В^[4] соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса^[4] РФ «государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий».

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.^[3]

Статья 157 БК РФ закрепила бюджетные полномочия:

законодательных (представительных) органов. Основные их полномочия - контроль в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении;

главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, по осуществлению внутреннего финансового контроля (^[3] соблюдение внутренних стандартов и процедур), а^[3] также внутреннего финансового аудита (^[4] некая оценка внутреннего финансового контроля);

Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований^[3] по осуществлению:

- аудита эффективности, направленного на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

^[3] экспертизы проектов законов (решений) о^[3] бюджете, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства;

^[3] анализа и мониторинга бюджетного процесса.

Реализуя указанные полномочия, вышеназванные органы не входят в структуру органов исполнительной власти (администраций муниципалитетов), имеют возможность оценивать ситуацию со стороны. Поэтому в градации видов финансового контроля, установленной статьей 265 БК РФ, они были отнесены к органам именно внешнего финансового контроля.

В ст. 10 «Формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального контроля^[17] финансового контроля» Федерального закона от 07.02.2011 № 6-^[17]ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»^[3] определяется, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль^[3] осуществляется «в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий».

Внутренний бюджетный контроль – является контролем исполнительной власти, поскольку именно эти органы осуществляют функции по исполнению бюджета. Внутренний бюджетный контроль является неотъемлемой частью процесса управления и предназначен для обеспечения органами исполнительной власти конкретности и компетентности руководства. Этот вид контроля осуществляется органом, подведомственным проверяемому органу.

Осуществление внутреннего финансового контроля в учреждениях, финансируемых из бюджета, является одним из перспективных направлений мониторинга бюджетно-расходной деятельности этих организаций. Бюджетным кодексом РФ, установлена обязанность проведения внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита главными распорядителями бюджетных средств. В свою очередь главные распорядители бюджетных средств обязаны по ведению внутреннего финансового контроля делегируют подведомственным организациям, получателям бюджетных средств.

Как было отмечено ранее к внутреннему государственному бюджетному контролю следует отнести^[4] бюджетный контроль, проводимый исполнительной властью. Внутренний^[4] бюджетный контроль, проводимый в отношении собственной деятельности участников бюджетного процесса, неразрывно связан с задачами, поставленными перед каждым участником бюджетного процесса, и позволяет проверить, насколько эффективно участники бюджетного процесса справляются с их выполнением.^[4]

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 270.1) «органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств».^[21]

В^[1] соответствии с пунктом 1 статьи 160.2 - 1 БК РФ внутренний финансовый контроль направлен «на соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством РФ, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур

составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

составления бюджетной отчетности;

ведения бюджетного учета;

подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств».^[21]

Обязанность по ведению внутреннего контроля закреплена за организациями так же в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 06.12.2011 N 402 - ФЗ "О бухгалтерском учете".

Предварительный контроль – это вид контроля, который проводится до совершения финансовых операций на стадии установления, рассмотрения и утверждения смет доходов и расходов, договорных соглашений и других документов,^[18] целью предварительного контроля является предупреждение неэффективного и нецелевого расходования бюджетных средств.

Предварительный контроль представляет собой проверку правильности составления и утверждения смет расходов учреждений, отнесенных к федеральному бюджету, соотвествия доведенных уведомлений о бюджетных ассигнованиях, ^[18] подготовленных на основании бюджетной росписи, утвержденной смете. Проверяется также соответствие лимитов бюджетных обязательств бюджетным назначениям. Лимиты бюджетных обязательств не могут превышать сметные назначения.

Предварительный контроль ^[18] проводится до начала финансирования и в процессе финансирования до ^[18] времени поступления бюджетных средств на лицевые счета получателей. ^[18] Помимо этого, в процессе предварительного контроля осуществляется проверка документов, обеспечивающих выделение и прохождение средств. На лицевые счета зачисляются суммы по поступившим реестрам в пределах сметных назначений. ^[18] Излишне поступившие суммы финансирования зачисляются на счет невыясненных поступлений и в случае ^[18] неподтверждения подлежат возврату в вышестоящий территориальный орган. В ^[18] сметы расходов могут ^[18] быть включены только расходы, необходимость которых ^[18] определена характером деятельности конкретного учреждения и действительной потребностью в средствах.

Предварительный контроль является профилактической мерой, способствует предотвращению незаконного, неэффективного, ненормативного расходования государственных финансовых ресурсов. ^[18]

Применение системы предварительного контроля ^[18] позволяет:

улучшить качество бюджетного планирования;

осуществлять контроль за целевым расходованием средств, получаемых бюджетными учреждениями;

обеспечить полную прозрачность денежных потоков бюджетных средств; ^[18]

оперативно получать информацию о расходах бюджета; ^[18]

получить дополнительную возможность перераспределения денежных средств между ^[18] получателями бюджетных средств.

Последующий контроль – это ^[18] контроль, проводимый после использования средств ^[18] бюджета в отчетном периоде путем анализа и ревизии отчетной финансовой бухгалтерской документации. ^[18] Данный вид контроля позволяет определить эффективность, целенаправленность расходования бюджетных средств, своевременность совершения операций с этими средствами.

Однако последующий контроль не даёт возможности влияния на эффективность и целевое использование государственных финансовых средств, то есть ^[18] не позволяет сделать финансовые потоки прозрачными. Последующий контроль уже практически мало что контролирует, так как ^[18] перед получателем не стоит необходимость эффективного использования государственных средств. Также, он не даёт возможности ^[18] быстро и своевременно применять санкции за нецелевое использование средств. ^[18]

Зачастую бюджетные учреждения вместо оформления документов по уточнению сметы расходов готовят платежные документы по одним статьям, а расходуют по другим. Эта ситуация выясняется при последующем контроле и поэтому – большие суммы нецелевых расходов, которые характеризуют последующий контроль «как самый эффективный», на самом деле это результат некачественного планирования, отсутствия координации работы вышестоящего органа и низового уровня, отсутствия элементарного анализа отчетов о произведенных за прошедшие периоды расходах.

2.2 Организационные методы осуществления государственного бюджетного

контроля

Государственный и муниципальный финансовый контроль проводится с помощью нескольких методов, закрепленных в ст. 267.1 Бюджетного кодекса РФ. Так к этим методам относятся проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Под проверкой понимается документальное и фактическое изучение законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) ^[3] учёта и бюджетной (бухгалтерской) отчетности ^[3] объектов контроля. Все проверки можно разделить на:

камеральные, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании ^[3] отчетности и других документов;

«Камеральная проверка включает в себя исследование информации, документов и материалов, представленных по запросам контролирующего органа, а также информации, документов и материалов, полученных в ходе встречных проверок и (или) обследований, и иных документов и информации об объекте контроля». ^[21]

выездные, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых ^[3] также проверяется фактическое соответствие совершенных операций данным ^[3] отчетности и первичных документов.

В ^[3] административном регламенте исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по ^[4] контролю в финансово-бюджетной сфере ^[4] выездные проверки также называются ревизиями.

«В ходе выездных контрольных мероприятий проводятся контрольные действия по документальному и фактическому изучению деятельности объекта контроля с целью установления обстоятельств, имеющих значение для контроля, а также сбор доказательств. Контрольные действия по документальному изучению проводятся по финансовым, бухгалтерским, отчетным документам, документам о планировании и осуществлении закупок и иным документам объекта контроля, а также путем анализа и оценки полученной из них информации с учетом информации по устным и письменным объяснениям, справкам и сведениям должностных, материально ответственных и иных лиц объекта контроля и другими действиями по контролю. Контрольные действия по фактическому изучению проводятся путем осмотра, инвентаризации, наблюдения, пересчета, экспертизы, контрольных замеров и другими действиями по контролю, установленными действующим законодательством Российской Федерации. Проведение контрольных действий по фактическому изучению, осуществляемых посредством в том числе осмотра, инвентаризации, наблюдения, пересчета, контрольных замеров, фиксируется соответствующими актами». ^[21]

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая представляет собой проведение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. ^[3]

По сравнению с другими формами контроля ревизия характеризуется следующими особенностями: используются различные источники информации, но обязательно документально подтвержденные; всегда исследуются уже совершившиеся факты, за исключением проверки фактического наличия ценностей; применяются различные и многочисленные методические приемы и контрольно-ревизионные процедуры; выводам присуща конкретность в определении ущерба, потерь, недостатков ценностей, виновных лиц; выводы обоснованы системой доказательств.

Идеология ревизии как формы контроля основана на обеспечении сохранности и экономного расходования средств. Само происхождение слова определяет ее сущность. В переводе с латинского ревизия (revisio) означает «пересмотр». Таким образом, определяется сущность ревизии как надстроечной формы контроля, всегда осуществляемой специальными контрольными органами.

По содержанию и полноте охвата всех сторон деятельности организации различают комплексные, некомплексные, тематические и сквозные ревизии.

Особым методом бюджетного контроля является обследование, «которое заключается в анализе и оценке состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, в том числе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Обследование обычно используется для выявления необходимости проведения ревизии или проверки, поэтому представляется неправомерным ограничивать круг контролируемых субъектов, которые могут осуществлять обследование, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета». ^[21]

Санкционирование операций является самостоятельным методом и заключается в совершении разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. ^[3]

Однако анализ применения указанных методов позволяет заметить, что все они основаны на общенаучных приемах, таких как анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия и моделирование, абстрагирование и конкретизация, а также выделить специфические, собственные приемы бюджетного контроля, выработанные практикой и применяемые в зависимости от целей и задач контрольных мероприятий. Многие методические приемы бюджетного контроля базируются на методиках бухгалтерского учета, статистики, экономического анализа и других экономических наук. ^[17]

Собственные методические приемы бюджетного контроля можно объединить в следующие группы: расчетно-аналитические, эмпирические, документальные, обобщения и реализация результатов контроля.

Расчетно-аналитические приемы включают экономический анализ, статистические расчеты, экономико-математические методы. ^[17]

Эмпирические – методы, выявляемые с помощью органов чувств, к ним относятся инвентаризация, контрольные замеры, выборочные и сплошные наблюдения, ^[17] экспертизы, служебное расследование.

Документальные приемы состоят из информационного моделирования и исследования документов.

3^[17] Проблемы и основные направления совершенствования государственного бюджетного контроля

Проблема развития и совершенствования государственного бюджетного контроля в условиях формирования рыночных отношений приобрела сегодня для российского государства одно из важнейших значений.

Анализ литературы и законодательных актов показал, что в настоящее время общегосударственный^[5] бюджетный контроль в России формируется противоречиво, имеет проблемы^[5] нормативно-правового, методического, методологического и организационного характера. До^[5] настоящего момента не разработана и не утверждена официальная концепция единой системы государственного^[5] бюджетного^[5] контроля в России, контроль не охватывает всю сферу финансово-бюджетных отношений, к тому же отсутствуют механизмы взаимодействия контролирующих органов.

В^[5] настоящее время одной из основных проблем является то, что понятие бюджетного контроля в нормативных документах не определено, в отечественной юридической литературе теме бюджетного контроля уделяется большое внимание, однако среди^[13] юристов, рассматривающих эту проблему, нет единства взглядов по сущности^[13] бюджетного контроля.

На данный момент в стране действует более 260 федеральных законов, указов, постановлений, в которых в той или иной степени регулируется^[2] деятельность по контролю и надзору. Контроль проникает, по существу, во все сферы правоотношений, затрагивает интересы миллионов людей и десятков тысяч предприятий.^[2]

Единственным документом, содержащим понятие «бюджетный контроль», является Указ Президента России от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в^[6] Российской Федерации», в котором бюджетный контроль обозначен как одно из направлений государственного финансового контроля, наряду с банковским, денежным, налоговым, таможенным.

При этом, законодательная база государственного бюджетного контроля отстает от экономических реалий и задач государства в финансовой сфере. Нормы общей части^[13] бюджетного контроля не сосредоточены в едином законодательном акте, они содержатся в различных нормативных правовых актах, регулирующих отдельные виды бюджетного контроля. В законе «О Счетной палате Российской Федерации», Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора трудно выделить формулировку целей^[13] бюджетного контроля – ударение сделано на принципы, задачи и функции органов. Четкая формулировка целей контрольной деятельности, их согласованность с интересами заказчика и потребителя контрольной информации помогут превратить контроль в эффективный инструмент государственного управления.^[13]

Несмотря на широкий круг общественных отношений, охватываемых государственным бюджетным контролем, он требует единой правовой основы. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое системное правовое регулирование государственного бюджетного контроля. Разные сферы государственного бюджетного контроля имеют прав^[17]

овое оформление разрозненными нормативными правовыми актами, в^[17] результате этого контроль за сферой государственной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов и т. д.^[17] Следствием этого является дублирование, либо, напротив, появляются пробелы в деятельности органов государственного бюджетного контроля.

В последнее время предпринимаются усилия, направленные на повышение роли государства в регулировании экономических отношений, создании современного рынка товаров, работ и услуг и его социальной направленности, построении системы государственного контроля за полной и своевременной уплатой налогов, сборов, пошлин, формирования и исполнения реального государственного бюджета для создания в целом условий устойчивого развития экономики, ее финансово-кредитной сферы.

Другой явной проблемой является то, что в^[5] России до сих пор не^[5] выстроена четкая иерархия органов бюджетного контроля, не образована построенная на принципе федерализма их единая система, не установлены механизмы взаимодействия между ее элементами,^[2] при этом существуют пробелы в определении компетенции государственных органов^[2] бюджетного контроля. К примеру, в Конституции РФ есть лишь упоминание о Счетной палате (п. 5 ст. 101) как высшем органе парламентского финансового контроля,^[2] но ничего не говорится о контрольных полномочиях органов исполнительной власти. В настоящее время из^[2] многочисленных органов государственного^[2] бюджетного контроля лишь Счетная палата РФ осуществляет контроль на основе Федерального закона «О Счетной палате РФ».^[2]

Отсутствие законодательного закрепления места и роли каждого органа государственного^[2] бюджетного контроля является причиной многочисленных коллизий в разграничении сфер деятельности между контрольными органами,^[2] что ведет к нерациональному разделению обязанностей и перекладыванию ответственности.^[2]

Как следствие из предыдущего пункта, закономерно вытекает проблема разрозненности, параллелизма и дублирования функций контролирующих органов. Эта проблема могла бы быть эффективно решена путем закрепления в Бюджетном кодексе положений по разделению целей, задач и полномочий между федеральными, региональными и местными органами внутреннего бюджетного контроля, с одной стороны, и органами внешнего бюджетного контроля – с другой. В результате отсутствия целостного подхода к системе государственного бюджетного контроля отдельные элементы экономической системы подвергаются контролю неоднократно, другие – остаются вне контроля. Решение указанной проблемы видится в реализации принципа совместной работы контрольных органов законодательной и исполнительной власти через создание комиссии (рабочей группы) по взаимодействию контрольных органов (состоящей из представителей контрольных органов).

Важным является достижение единообразия в понятии правового статуса высших органов^[2] бюджетного контроля, которое должно быть отражено в акте общедолевого значения, регламентирующем основы образования и функционирования^[17] контрольных органов в финансовой сфере в Российской Федерации.

Проблема правовой неурегулированности государственного бюджетного контроля выявляет ряд причин, ее обуславливающих: нечеткость формулировок, ведущая к неправильному толкованию правовых норм; несогласованность нормативно-правовых актов; отсутствие актов, принятие которых диктуется практикой. Для примера достаточно в^[2] очередной раз отметить, что ни в одном нормативно-правовом акте не закреплено даже определение самого понятия государственного^[2] бюджетного контроля. Необходимо^[2] отметить, что нормы действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие основы государственного и муниципального контроля, с^[2] этой задачей не справляются.

Одна из основных проблем эффективного функционирования государственного бюджетного контроля – отсутствие адекватных мер к нарушителям бюджетного законодательства. Ответственность за нарушения в области бюджетного законодательства устанавливается Бюджетным кодексом РФ, который предусматривает 23 состава нарушений бюджетного законодательства (гл.29-30 БК РФ), и Кодексом об административных правонарушениях РФ, предусматривающим 3 состава нарушений бюджетного законодательства (ст.15.14 – 15.15 КоАП).

Необходимо отметить, что в Уголовном кодексе РФ не уделяется должного внимания проблемам ответственности за преступления в финансовой сфере.^[2] Только незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности^[2] законодателями признаны преступлениями по финансовой части в сфере экономической деятельности.^[2]

Можно сделать вывод о необходимости качественной переработки действующих правовых норм в сфере регулирования бюджетного контроля, также необходимо устранить несогласованность и противоречия правового регулирования системы органов государственного бюджетного контроля, восполнить пробелы и отменить устаревших норм.

Основными из проблем организации контроля исполнения бюджетов по мнению Новиковой И.А. являются:

«Контроль затрат и оценка эффективности работы руководителей тесно связаны между собой. Так, для целей управления затратами, фактические показатели сравниваются с плановыми и полученные отклонения служат не только средством оценки экономической эффективности использования ресурсов, но и показателем оценки работы менеджеров, отчего зависят премии, социальные выплаты, продвижения по службе.

При оценке результатов деятельности в основном (или исключительно) в терминах финансовых показателей можно упустить значимый аспект деятельности, к которому следует отнести важность учета нефинансовых показателей. В^[8] некоторых случаях нефинансовые оценки результатов деятельности имеют большую значимость, чем финансовые, так что не следует недооценивать или игнорировать нефинансовые аспекты деятельности.^[10]

Отклонения могут только обратить внимание работника, знающего их причину. Идентифицировав отклонения с человеком, мы узнаем, кто может объяснить ситуацию, а не кто должен быть наказан.

Исполнение бюджета связано с влиянием на него случайных факторов, не учтенных в момент его составления. Это колебания валютных курсов, перемена экономической ситуации в стране и т.п. Так как при составлении бюджета они не были учтены и неподконтрольны менеджерам, при анализе отклонений их влияние необходимо исключить.

В отчетах об исполнении бюджета практически всегда есть статьи, на которые ответственные лица не могут оказывать влияние, достаточного, чтобы ими управлять, или, управление которыми разделено, или же в краткосрочном периоде они вообще неуправляемы. Это связано с неподконтрольностью

статей бюджета в данный период.^[8]

Кроме того, имеются затраты, величину которых руководство определяет по своему усмотрению.^[8] Их отличительной чертой является отсутствие взаимосвязи между их вложением и возможными выгодами. К таким затратам следует подходить осторожно, чтобы не допустить их неконтролируемого роста.

Важной проблемой финансового контроля является взаимосвязь между тактическим и стратегическим контролем. Если руководители все свое внимание сосредотачивают на непрерывном слежении за исполнением тактического бюджета, чтобы удержаться строго в его рамках, постоянно «резают» текущие расходы, они достигнут временных тактических выгод, но при этом страдает не только качество, а наносится прямой ущерб стратегическим целям.^[8]

Использование гибкого бюджета основано на принципах калькулирования себестоимости по переменным затратам (маргинальное калькулирование). Анализ постоянных / переменных затрат — это еще одна проблема финансового контроля. Использование этого принципа усиливает контрольные функции бюджетов.

Определенное влияние на процессы бюджетирования и контроля оказывает инфляция, поэтому учет влияния инфляции еще одна проблема финансового контроля. Инфляция может быть учтена при составлении бюджета, однако уровень ее предусмотреть с заданной точностью невозможно. Поэтому отклонение фактических темпов инфляции от тех, что ожидалось при составлении бюджета, представляет собой случайный и неподконтрольный характер. Для анализа отклонений гибкий бюджет корректируется на изменение уровня инфляции.

Ошибки измерения,^[8] несмотря на компьютеризацию учета, позволяющего избежать арифметических ошибок в финансовых вычислениях,^[8] тоже относятся к проблемам бюджетного контроля.^[8] Остается достаточно возможным для неправильного введения исходных данных,^[8] что следует иметь в виду, интерпретируя отчеты об исполнении бюджета.

Устаревшая информация^[19] может рассматриваться как проблема бюджетного контроля в^[8] связи с периодичностью и содержанием отчетности. Так, если в автоматизированном производстве данные собираются в режиме реального времени, роль финансовых контрольных отчетов может свестись к простой констатации уже известных фактов. Поэтому частота составления контрольных отчетов должна соответствовать технологическим особенностям производства.^[8]

Системе бюджетного контроля наносит вред также смешение средств и целей. Это происходит тогда, когда управленческие действия носят бюрократический характер и контроль исполнения бюджета становится самоцелью вместо того, чтобы быть средством достижения целей деятельности организации. Такой контроль не отвечает требованиям гибкости управления, а также противоречит стратегическим задачам.^[8]

Сегодня одной из проблем осуществления бюджетного^[2] контроля является оценка его эффективности. Эффективность контроля - это соотношение достигнутого конкретного результата (возмещенного ущерба) к затратам на его проведение. Эффективность^[2] бюджетного контроля зависит от его результативности,^[2] экономичности и действенности.

Как отмечает Скляров И. Ю. «невысокая эффективность бюджетного контроля во многом объясняется неиспользуемыми возможностями организации самого бюджетного аудита, отсутствием заинтересованности со стороны контролирующих структур и их должностных лиц в получении конечных результатов, недостаточными мерами позитивной ответственности и должной мотивации всех органов государства в использовании бюджетного контроля как надежного рычага решения проблем общества и государства».^[21]

Под результативностью контроля^[2] понимается совокупность объективных последствий контроля,^[2] отразившихся в содержании деятельности проверяемого объекта или должностного лица. Одним из основных показателей результативности работы органов бюджетного контроля, можно выделить: выявленный объем средств, использованных не по целевому назначению или неэффективно использованных; количество средств, использованных с нарушениями законодательства; количество подготовленных представлений и предписаний.

К^[2] сожалению, до настоящего^[2] момента времени в законодательстве Российской Федерации отсутствуют критерии оценки результативности, действенности и экономичности контрольных мероприятий, а в практической деятельности контрольных органов данные оценки сводятся к формуле: «^[2] количество средств, затраченных на содержание органа бюджетного контроля, к общей сумме финансовых нарушений, выявленных в результате проведенных контрольных мероприятий».^[21]

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что существующую на данный момент в стране систему органов государственного бюджетного контроля пока нельзя назвать эффективной.

В целях решения вышеуказанных проблем государству необходимо решительно покончить с первейшими источниками криминализации экономики: коррупцией,^[2] хищениями и «разбазариванием» государственных средств, воплотить в жизнь демократические принципы управления общественной собственностью.

В целом, для повышения роли государства в регулировании рыночной экономики необходимо скорейшее решение вопросов и реальные действия, связанные с реформированием и развитием системы^[2] государственного бюджетного контроля, к числу которых можно отнести следующие^[2] направления:

Основные положения (как минимум, статус и компетенция основных органов, их система) должны быть закреплены в специальном федеральном законе.^[2]

Должна проводиться разработка и принятие стандартов государственного^[2] бюджетного контроля - это установление норм, правил и характеристик, справедливых для всех участников контрольной деятельности,^[2] унификация регламентов и стандартов деятельности^[2] контрольных органов.

Необходимо создание^[2] органа по координации контрольной деятельности при Президенте РФ.^[2]

Установление уголовной и административной ответственности за коррупцию, нецелевое использование государственных средств, путем внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О Счетной палате РФ».

Принятие мер к фактическому осуществлению предварительного и текущего государственного^[2] бюджетного контроля.

Необходимо создание общегосударственной системы учета результатов деятельности органов^[2] государственного бюджетного контроля.

Законодательное урегулирование взаимоотношений органов государственного^[2] бюджетного контроля и правоохранительных органов как в части координации деятельности по совместным проверкам, так в части передачи информации для своевременного реагирования по допущенным нарушениям.^[2]

Четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного и муниципального бюджетного контроля в РФ.

Создание общей информационной базы учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех государственных органов^[2] бюджетного контроля.

Принятие мер к улучшению социальных условий жизни сотрудников контрольных органов.^[2]

Формирование современной системы подготовки и переподготовки кадров для государственного контрольного аппарата, периодическую аттестацию и ротацию сотрудников государственного бюджетного контроля.

Приведение теоретической базы и методологического обеспечения государственного и муниципального бюджетного контроля в РФ в соответствии с требованиями современной экономики.

Разработка научно-методической основы комплексной оценки социально-экономической эффективности системы государственного^[2] бюджетного контроля на основе показателей результативности, действенности и экономичности.^[2]

Развитие информационных технологий в деятельности органов государственного и муниципального бюджетного контроля.

Подводя итог можно сказать, что контроль в сфере бюджета, определенный в Бюджетном кодексе как финансовый, - действительно является одним из важнейших его направлений. Он осуществляется в рамках бюджетного процесса, в процессе подготовки, рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы^[4] России (проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов),^[4] их утверждения и исполнения. Поэтому потребность в федеральном законе о системе бюджетного контроля не только сохраняется, но в условиях отсутствия базовых понятий и наметившейся замкнутости правового регулирования контроля по уровням бюджетной системы становится еще более актуальной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация и функционирование эффективной системы государственного бюджетного контроля - обязательный и непреходящий элемент государственной финансовой политики. Государственный бюджетный контроль, играя существенную роль в обеспечении функционирования государства, одновременно может квалифицироваться как функция социального управления и правового регулирования.^[11]

Государственный бюджетный контроль представляет собой деятельность специально созданных государственных органов, заключающуюся в проверке

и постоянным наблюдением в целях проверки и надзора за процессом формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства, его субъектов, государственно-территориальных и муниципальных, предприятий, учреждений, организаций.

Контроль реализуется в три этапа: учёт, собственно контроль и анализ.

Методами государственного бюджетного контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Государственный бюджетный контроль выполняет следующие функции: выявление отклонений, анализ причин отклонений, коррекция, превенция нарушений при формировании, распределении и использовании бюджетных средств.

Данные функции выполняют такие органы власти, как: Счётная палата РФ, Контрольно-счётные органы субъектов России, Контрольное управление Президента РФ, Банк России, **главные распорядители и распорядители бюджетных средств**, ^[2] Министерство финансов РФ и ^[2] входящие в его структуру службы.

Актуальность бюджетного контроля обусловлена тем, что он является важным элементом бюджетного процесса и обеспечивает эффективность функционирования государственной финансовой системы. В свою очередь возникают проблемы эффективности государственного бюджетного контроля. Основные из них – это: неразработанная **законодательная база, которая отстаёт от экономических реалий и задач государства в финансовой сфере**; ^[13] отсутствие единого системного правового регулирования государственного бюджетного контроля; отсутствие четкой иерархической структуры органов финансового контроля. Также отсутствует законодательное закрепление самого понятия «бюджетный контроль».

Для дальнейшего повышения эффективности государственного бюджетного контроля необходимо провести четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного и муниципального финансового контроля в РФ; создать общую информационную базу **учета правонарушений и преступлений в сфере экономической деятельности для всех государственных органов** ^[2] бюджетного контроля; улучшить систему подготовки и переподготовки кадров для государственного контрольного аппарата, проводить периодическую аттестацию и ротацию сотрудников государственного бюджетного контроля.

Эффективное осуществление регулирующей функции государства в экономической сфере, роль которого в период проведения социально-экономических реформ и либерализации экономических отношений достаточно велика, предполагает наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного бюджетного контроля, выявляющей финансовые правонарушения, препятствующие и тормозящие экономическое развитие и в полной мере обеспечивающей экономическую безопасность страны.

В настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы финансового контроля. Реальной угрозой экономической безопасности страны является масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, массовый вывоз капиталов за рубеж и легализация доходов, полученных преступным путем.

В этой связи актуальное значение приобретает усиление роли государственного бюджетного контроля, а также его изучение и поиск путей повышения его эффективности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О Счетной палате Российской Федерации ^[13] [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ // ^[13] КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ^[13] [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О бухгалтерском учете [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О мерах по обеспечению государственного финансового контроля ^[1] [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от ^[1] 25.07.1996 г. № 1095 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере [Электронный ресурс]: Указ Президента от 02.02.2016 N 41 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О Федеральном казначействе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О Федеральной таможенной службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 N 809 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента РФ от 14.02.2006 № 65-рп // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля [Электронный ресурс]: Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 N 146н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере ^[4] [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от ^[4] 20.03.2014 N 18н // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.04.2016).

О контрольно-счетной палате Томской области [Электронный ресурс]: постановление Законодат. Думы Томской области от 28.07.2011 № 4569 // Закон о Контрольно-счётной палате Томской области. – Электрон. дан. – Томск., 2016. – URL: <http://duma.tomsk.ru/page/20408> (дата обращения: 18.04.2016).

Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств // Учёт, анализ и аудит. – 2011

Алехин Э.В. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Э.В. Алехин. – Пенза: 2010. – 350с.

Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 295 с.

Балихина Н.В. Финансово-кредитная система: учебное пособие / Н.В. Балихина, Н.И. Куликов, Л.С. Тишина. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – 80 с.

Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // ^[14] Право и жизнь. – 2011. – № 9

Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Дис. д-ра юрид. наук / В.П. ^[16] Беляев. – Саратов, 2006. С. 24.

Бибиков А.А. О полномочиях органов внешнего финансового контроля при осуществлении аудита в сфере государственных и муниципальных закупок // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – №1-2. – С. 45-51.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №12 от 1999г. // Счётная палата Рос. Федерации: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://audit.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2016).

Валеев А.Р. Методические подходы к оценке эффективности систем внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств // Государственный аудит. – 2012. – №1. – С. 45-53.

Даниленко Н. И. Совершенствование теоретических основ государственного и муниципального финансового контроля в аспекте реформирования государственного управления в финансовой сфере // Вопросы управления. – 2009. – №1(6).

Дроботова Е. В. Аудит эффективности бюджетных средств // Молодой ученый. – 2014. – №19. – С. 390-392.

Замятин В.В. Правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля // Вестник ЮУрГУ. – 2011. – №6. – С. 88-91.

- Иванча И.И. Роль таможенной службы в развитии государственного финансового контроля поступления таможенных платежей // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – №319. – С. 143-144.
- История финансового контроля России [Электронный ресурс] // Управление Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: http://r61.fssprus.ru/inf_smi132/ (дата обращения: 18.04.2016).
- Карасева М.В. Финансовое право России: учебное пособие / М.В. Карасева. – М.: Юрайт, 2011. – 369 с.
- Кожанова А. О. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации // Молодой учёный. – 2013. – №4. – С. 223-225.
- Кондрат Е.Н. Государственный финансовый контроль: основополагающие начала (принципы) // Финансовое и бюджетное право. Банковское и валютное право. Налоговое право. – 2012. – №1. – С. 103-108.
- Конюхова Т. В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 16-27.
- Косарев В.С. Становление законодательства о регулировании бюджетного контроля в России // ^[15] Вестник Удмуртского университета. – 2012. – №1. – С. 111-114.
- Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
- Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Финанс. право. – 2011. – № 5. – С. 10-14.
- Кузнецов С.С. Методы бюджетного контроля: новации правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – 2013. – С. 139-141.
- Куприянец И.М. Понятие бюджетного контроля в дисциплине «Государственные и муниципальные финансы» // ^[20] Вестник Томского Государственного Университета ^[20]. – 2010. – №1(9). – С. 83-86.
- Куприянец И.М. Специфические методы бюджетного контроля // Актуальные вопросы экономических наук. – 2011. – №18. – С. 307-310.
- Лагутин И.Б. Финансовый контроль: вопросы теории // Курский государственный университет. – 2007. – С. 1-3.
- Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дис. д-ра юрид. наук / И.Б. Лагутин. – М., 2014. 471 с.
- Лукин А.Г. Постулаты и принципы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. – 2013. – №5 (11). – С. 30.
- Луценко Н.Е. Внутренний финансовый контроль, как перспективное направление мониторинга бюджетных расходов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. – 2016. – № 3-1 (68). – С. 164-167.
- Максименкова Е.А. Внутренний фин. Контроль: как он проводится? // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2015. – №3. – С. 67-76.
- Махаева А. Проблема правового регулирования и проведения бюджетного контроля в РФ // Актуальные проблемы административного права. – 2015. – С. 63-69.
- Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – 360 с.
- Никулина О.М. Изменение роли финансового контроля в лице территориального управления Росфиннадзора в Томской области в современных условиях хозяйствования // Проблемы учёта и финансов. – 2011. – № 3. – С. 29-33.
- Новикова И.А. Принципы и проблемы организации бюджетного контроля // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. – 2013. – №2. – С. 89-95.
- Опенышев О.С. Надзор за исполнением законодательства в сфере бюджетных правоотношений // Законность ^[5]. – 2009. – №6. – С. 28-29.
- Парыгина В.А. Правовые основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: актуальные проблемы бюджетно-правового регулирования // Бизнес в законе. – 2007. – №2. – С. 154-164
- Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов / В.В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
- Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72-74
- Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.V. № 3254.
- Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1-е. Т.XXXI. № 24502
- Полномочия и функции департамента [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: http://minfin.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=6#ixzz47ZI6UjQ9 (дата обращения: 18.04.2016).
- Поляк Г.Б. Бюджетное право / Г.Б. Поляк, Д.А. Ремиханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 287 с.
- Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrId=bankstatus> (^[15] дата обращения: 18.04.2016).
- Решетников О.М. Некоторые аспекты административного надзора в России//Актуальные проблемы современной науки. – 2014. – № 5 (79). – С. 67.
- Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – М.: Юрайт, 2001. – 615 с.
- Романовский М.В, Налоги и налогообложение. 5-е изд. / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – СПб.: Питер, 2006. – 496 с.
- Саттарова Н.А. Бюджетное право. Учебник / Н.А. Саттарова. – СПб.: Деловой двор, 2009. – 296 с.
- Седова М.Л. Государственный финансовый контроль и аудит: презентация проф. кафедры «Государственные и муниципальные финансы» / М.Л. Седова. – Финансовый университет при Правительстве РФ
- Селиванов А.С. Налоговый контроль как ^[8] вид государственного финансового контроля // ^[8] Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – №1. – С. 276-279
- Серебрякова Т.Ю. Государственный финансовый контроль и его формы // Вестник Российского университета кооперации. – 2012. – № 4(10). – С. 42-45.
- Склярков И.Ю. Аудит эффективности использования бюджетных средств // Вестник АПК Ставрополя. – 2015. – №4. – С. 122-127.
- Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Перевод с польского / Е. Старосьцяк. – М.: Прогресс, 1965. – 423 с.
- Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ Ltd., 1992. – 960с.
- Толмачёв О.М. Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.samoupravlenie.ru/53-07.php/> (дата обращения: 18.04.2016).
- Торчилин К.Е. Материалистическая диалектика как метод правовой науки // Актуальные инновационные исследования: наука и практика. – 2010. – №4. – С. 3.
- Федеральные службы [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/structure/agencies/> (дата обращения: 18.04.2016).
- Цыренова И.Ц. Анализ проблем развития системы государственного финансового контроля в Российской Федерации // ^[13] Бизнес в законе. – 2011. – № 2. – С. 342-344.
- Четверикова Г.В. Финансовый бюджетный контроль // Вестник Алтайского Государственного аграрного университета. – 2005. – №1. – С. 148-153.
- Что изменилось в системе государственного финконтроля [Электронный ресурс] // Учёт в учреждении. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.budgetnik.ru/art/88656> (дата обращения: 18.04.2016).