

На правах рукописи

АНДРЕЕВА АЛЕНА ЮРЬЕВНА

**ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ**

Специальность 12 00 14 – административное право, финансовое право,
информационное право



АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2007

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned in the bottom right corner of the page.

Диссертация выполнена на кафедре финансового и административного права Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации»

Научный руководитель

доктор юридических наук, доцент
Саркисов Андрей Константинович

Официальные оппоненты.

доктор юридических наук, профессор
Шохин Сергей Олегович

кандидат юридических наук, доцент
Тихомирова Юлия Сергеевна

Ведущая организация

**Российский государственный
социальный университет**

Защита диссертации состоится «13» ноября 2007 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 226 003 02 при Федеральном государственном образовательном учреждении «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации» по адресу 109456, Москва, ул 4-й Вешняковский проезд, д 4, тел 371-59-11

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации»

Автореферат разослан «___» _____ 200_ года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Е В Тругубова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Становление России как правового государства объективно требует соблюдения дисциплины и законности во всех сферах общественной жизни, в том числе в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов государства. При этом именно бюджетный контроль, как одно из важных направлений финансового контроля, обеспечивает выявление отступлений от заданных в бюджетной сфере параметров и принятие соответствующих превентивных и корректирующих мер. От того, насколько эффективно будет использован его потенциал, в решающей степени зависит социально-политическое и экономическое развитие страны.

В настоящее время бюджетный контроль становится одним из основных средств реализации бюджетной политики государства, важнейшим рычагом в финансовом механизме. Вместе с тем многие вопросы правового и организационного обеспечения данного института в теории не получили научного обобщения, а в практической деятельности требуют организационно-правового совершенствования.

К тому же надо иметь в виду, что на сегодняшний день в работе органов, осуществляющих бюджетный контроль, отсутствует должная координация и слаженность, наблюдается явное и скрытое дублирование функций, параллелизм и, как следствие, – недоработки, упущения и многочисленные злоупотребления в сфере бюджетной деятельности, что в конечном счете приводит к тому, что состояние бюджетной и финансовой дисциплины на протяжении ряда лет в России не улучшается.

Не отвечает современным требованиям законодательство о бюджетном контроле, что не только не обеспечивает системность бюджетного контроля, а, напротив, влечет нерациональное распределение полномочий между его субъектами, а также не разработана соответствующая современным экономическим отношениям Концепция государственного финансового контроля, которая закрепляла бы методологические основы развития данного

института и могла бы служить своего рода моделью на перспективу, отсутствует даже единая терминология, хотя потребность в решении этих вопросов существует давно

Происходящие в России процессы укрепления государственности, наметившийся переход от экономики переходного периода к конкурентоспособному и эффективному государству, обусловили активизацию законотворческой деятельности в бюджетно-финансовой, социально-экономической и контрольной сферах. Стало очевидным, что действенный контроль является необходимым условием существования сильного государства и важнейшим фактором государственного строительства «Организация надежного контроля над целевым исполнением бюджетов и использованием государственного имущества, подчеркнул Президент Российской Федерации В В Путин, - одно из важнейших условий построения сильного и благополучного государства, защита интересов его граждан»¹

Эффективное осуществление регулирующей функции государства в экономической сфере предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений, наличие хорошо отлаженной, системы финансового контроля

Проводимая административная реформа, реформа местного самоуправления, уточнение бюджетных полномочий его органов, переход от управления затратами к управлению результатами оказывает существенное влияние на современную правоприменительную практику в бюджетной сфере, разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы. Помимо этого инициированная Президентом задача реализации национальных проектов требуют серьезных изменений в сфере бюджетного контроля и совершенствования бюджетного законодательства

Имеющиеся научные работы в области государственного финансового контроля и государственного бюджетного контроля малочисленны,

¹ Путин В В Приветствие участникам Всероссийского совещания руководителей контрольно-счетных органов Российской Федерации, состоявшегося в Москве 7 декабря 2000 года // Бюллетень Счетной палаты РФ 2001 №2 (38)

противоречивы и не отвечают запросам практики, в них не содержится должной аргументации для принятия обоснованных государственных решений, разработки современных стратегий и технологий практической деятельности

Таким образом, обращение к исследованию проблем бюджетного контроля обуславливается целым рядом причин социальными – изменением условий организации и осуществления контрольной деятельности, гносеологическими – необходимостью теоретического выявления специфики бюджетного контроля на современном этапе, практическими – возрастанием требований к его эффективности

Учитывая, что процесс преодоления кризиса в какой-либо сфере всегда требует познания не только ее современного состояния, но и использование исторического опыта, представляется логичным изучить вопросы, касающиеся правового и организационного обеспечения бюджетного контроля в их историческом развитии

Практическая значимость данного исследования обусловлена еще и тем, что бюджетный контроль является средством обеспечения бюджетной дисциплины. Поэтому разработанные научные положения о бюджетном контроле и сформулированные на их основе предложения по совершенствованию бюджетного законодательства будут способствовать ее укреплению и, как следствие, позволят обеспечить интересы как российского государства, так и его граждан

Степень разработанности темы исследования. Вопросы бюджетного контроля как и многие другие вопросы бюджетного права пока еще не находят своего достаточного освещения в современной научной литературе

Анализ бюджетного контроля в большей мере осуществлялся применительно ко всей системе финансового контроля без определения его сущности как вида финансового контроля и учета специфики его проявления

Финансовый контроль был объектом многочисленных научных исследований в конце XIX- начале XX вв., в которых исследовалась природа финансового контроля, его связь с осуществлением функций государства,

характеризовались контрольные органы, их структура и полномочия, а также иные вопросы управления финансами и государственного финансового контроля (Алышевский Н Я, Альский А О, Блюх И С, Котляревский С А, Лебедев В А, Львов Д М, Сакович В А, Сперанский М М, Понтович Э Э и др)

В советский период проблемам финансового контроля посвящались работы Анисимова А А, Афанасьева В Г, Бесчеревных В В, Вознесенского Э А, Вороновой Л К, Горбуновой О Н, Кочерина Е А, Пискотина М И, Ровинского Е А, Родионовой В М, Химичевой Н И, Цыпкина С Д и других ученых

В последние годы изучению финансового контроля были посвящены труды Андреева В К, Васильева А А, Воронова Ю М, Грачевой Е Ю, Карасевой М В, Конюховой Т В, Крохиной Ю А, Кучерова И И, Погосяна Н Д, Хориной Л Я, Шохина С О и других ученых

Вместе с тем, в настоящее время современные проблемы развития бюджетного контроля, связанные с несовершенством законодательной основы и проводимой бюджетной реформой, изучены недостаточно. Решение проблем совершенствования бюджетного контроля в современных условиях во многом зависит от выявления причин их возникновения и разработки механизмов их устранения

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и осуществления бюджетного контроля, а также связанные с ними теоретические и практические вопросы их правового регулирования

Предметом исследования выступают финансово-правовые нормы, регулирующие организацию и осуществление бюджетного контроля в Российской Федерации и характеризующие его место в системе финансового контроля

Гипотеза исследования заключается в определении наличия особенностей в регулировании бюджетно-контрольных отношений в российском финансовом праве, которые должны найти свое отражение в

дальнейшем совершенствовании российских финансово-правовых норм с учетом исторического опыта, а также накопленной за последние годы правоприменительной практики

Цель и задачи. Целью является разработка предложений по совершенствованию правового и организационного обеспечения бюджетного контроля в результате комплексного исследования общественных отношений, складывавшихся в процессе становления, развития и осуществления бюджетного контроля

Поставленная цель конкретизируется в следующем комплексе исследовательских задач

- раскрыть сущность бюджетного контроля, провести анализ основных его элементов, в совокупности определяющих его положение в системе финансового контроля,

- сформулировать определение понятия бюджетного контроля и определить уровни бюджетного контроля,

- изучить основные периоды становления бюджетного контроля, рассмотреть концептуальные подходы, тенденции развития и его современное состояние,

- исследовать правовое обеспечение бюджетного контроля в Российской Федерации,

- проанализировать систему субъектов бюджетного контроля, определить место каждого из них в ее структуре и наметить пути ее оптимизации,

- рассмотреть формы и методы осуществления бюджетного контроля и определить соответствие существующих контрольных методик требованиям проводимой бюджетной реформы и единым международным нормам,

- предложить основные направления и способы совершенствования организационно-правового обеспечения бюджетного контроля в Российской Федерации

Методологическую основу диссертационного исследования составляют современные методы научного познания. Для решения

поставленных задач использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования, включая методы диалектического познания, системного анализа, историко-правовой, логической, формально-юридической методы, метод сравнительного правоведения, контент-анализ научных, нормативных и практических материалов

Научная новизна обусловлена во-первых, необходимостью установления устойчивого и действенного финансово-правового регулирования института бюджетного контроля, задачами совершенствования правовых основ бюджетно-контрольных отношений в России с учетом исторического опыта, во-вторых, потребностью в комплексном исследовании института бюджетного контроля, включающего государственный бюджетный контроль и муниципальный бюджетный контроль. Существующие работы по данной проблематике затрагивают лишь сферы деятельности в области государственного бюджетного контроля, однако, юридическая практика предполагает такие же исследования в области муниципального бюджетного контроля. Данная работа является первой попыткой получения результатов в этом направлении. В работе проведен анализ организационно-правового обеспечения бюджетного контроля с учетом результатов и выводов, имеющих в исследованиях в области финансового контроля, а также на основе обобщения норм российского законодательства. Автором предложены изменения и дополнения в БК РФ, совершенствующие регулирование отношений, возникающих при осуществлении бюджетного контроля.

В более конкретной форме научную новизну исследования отражают следующие новые или содержащие элементы новизны **научные положения, выносимые на защиту:**

1 В настоящее время, действующее бюджетное законодательство не содержит определения понятия бюджетный контроль. В этой связи автором обоснована необходимость дополнения главы 26 БК РФ отдельной статьей с формулировкой данного определения. Под бюджетным контролем понимается «контроль законности, целесообразности и эффективности

деятельности участников бюджетного процесса при выполнении поставленных перед ними задач, осуществляемый компетентными органами государства и муниципальных образований, а также уполномоченными ими органами и организациями с использованием специфических форм и методов в целях проведения эффективной бюджетной политики и социально-экономического развития государства»

При этом содержание бюджетного контроля включает в себя две обязательные составляющие государственный бюджетный контроль, осуществляющийся на уровне Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, и муниципальный бюджетный контроль - на уровне муниципального образования

2 Ретроспектива становления и развития бюджетного контроля в России позволяет провести ее периодизацию, приняв за основание тип государства, особенности экономического и социального развития общества, а также отношение государства к бюджетно-контрольной деятельности. Автором обосновывается выделение основных трех этапов: этап Российской империи - берет свое начало в XVII в и длится вплоть до социалистической революции, советский период – охватывает 1917 – 1991 гг., постсоветский – это период современного развития бюджетного контроля Российской Федерации

3 Действующее бюджетное законодательство Российской Федерации к органам бюджетного контроля относит Счетную палату Российской Федерации, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Автором доказывается, что в систему органов бюджетного контроля входят, наряду с перечисленными, законодательные (представительные) органы и контрольные и финансовые органы местного самоуправления. В целях реализации высказанного положения, предложено дополнить статью 151 БК РФ нормой, согласно которой органами государственного и муниципального бюджетного контроля являются

Счетная палата Российской Федерации, контрольные органы, созданные законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и представительными органами муниципальных образований, законодательные (представительные) органы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований, контрольные и финансовые органы исполнительной власти и органов местного самоуправления

4 Наименование главы 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля» заменить словами «Бюджетный контроль» Кроме того, в статье 265, в наименовании слова «Формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами» заменить словами «Формы бюджетного контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами»

5 Утверждается, что законодательные (представительные) органы осуществляют не только последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, но предварительный и текущий контроль, что позволило автору обосновать необходимость дополнения статьи 153 БК РФ соответствующим положением

6 Автором обоснован вывод, согласно которому контрольно-счетные органы, образуемые законодательными (представительными) органами, не могут называться собственными контрольными органами законодательных (представительных) органов В этой связи доказывается целесообразность исключения в части 2 в абзаце 5 статьи 265 БК РФ слова «собственных»

7 Анализ практической деятельности органов бюджетного контроля на уровне муниципального образования показал, что его осуществление на местах затруднено Это имеет негативные последствия создает предпосылки для нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации Автором доказывается необходимость осуществления в обязательном порядке муниципального бюджетного контроля в каждом муниципальном образовании либо с помощью собственных контрольных, контрольно-

счетных органов, либо, где такие органы отсутствуют, на основе заключенного соглашения, это поручается контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации или другого муниципального образования

8 Экономическая безопасность государства, обеспечение интересов его граждан, в частности, во многом предопределяется четким разграничением сфер применения в деятельности контрольных органов соответствующих форм и методов бюджетного контроля Автором обосновывается необходимость разделения используемых форм и методов бюджетного контроля по субъектам бюджетного контроля с учетом конкретных ситуаций и задач, поставленных перед ними Доказывается целесообразность внедрения новых контрольных методик, адекватных проводимой бюджетной реформе и единым международным требованиям

Теоретическая и практическая значимость исследования Теоретическая значимость настоящего исследования состоит в том, что оно вносит определенный вклад в теорию финансового права в части регулирования финансовых отношений, возникающих при осуществлении бюджетного контроля Проведенное исследование направлено на дальнейшее развитие финансово-правовой доктрины Полученные результаты могут быть использованы в разработке предложений и рекомендаций для создания новых и совершенствования действующих законодательных и подзаконных актов, регламентирующих вопросы бюджетного контроля, а также в процессе создания механизма бюджетного контроля, адекватного новой системе управления общественными финансами Материал, содержащийся в диссертации, может быть использован в учебном процессе при проведении занятий по финансовому праву, бюджетному праву и другим учебным дисциплинам, а также при разработке лекций, учебников и методических пособий

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются использованием научных источников по праву и экономике, историческим и сравнительно-правовым подходам к анализу современных процессов в области бюджетного контроля, а также изучением нормативных

источников. Исследование построено на основе изучения, анализа и обобщения статистических и аналитических данных о функционировании органов бюджетного контроля. Кроме того, были использованы материалы семинаров и конференций, официальные разъяснения, публикации в прессе и справочно-информационные базы данных российских и зарубежных серверов глобальной сети Internet.

Апробация и внедрение результатов исследования. Положения и выводы, изложенные в диссертации, прошли апробацию в таких формах как публикация научных статей, чтение лекций, проведение семинарских занятий и подготовка учебных программ по финансовому праву, бюджетному праву и бюджетному процессу, правовому регулированию финансового контроля, надзора и мониторинга за деятельностью на финансовых рынках в ФГОУ ВПО «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации», выступление с докладами на вузовских и межвузовских конференциях, обсуждение и одобрение настоящей работы на кафедре финансового и административного права ФГОУ ВПО «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации», внедрение и использование в практической деятельности финансовых и контрольных органов Чернышковского муниципального района Волгоградской области.

Структура и объем диссертации определены исходя из цели и задач исследования, логики изложения его результатов. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели и задачи, предмет и объект исследования, дается характеристика ее методологических и теоретических основ,

определяются теоретическая и практическая значимость, а также апробация полученных в ходе исследования результатов, излагаются основные положения, выносимые на защиту

Первая глава «Теоретико-правовые основы обеспечения бюджетного контроля» состоит из трех параграфов и посвящена анализу сущности и содержания бюджетного контроля, его правового обеспечения в Российской Федерации В данной главе изучаются основные периоды становления бюджетного контроля в России, определяются концептуальные подходы к его современному состоянию и тенденциям развития

В первом параграфе «Сущность и содержание бюджетного контроля» на основе имеющихся теоретических исследований излагаются основные точки зрения на такие основополагающие понятия как контроль, финансовый контроль, исследуется система контроля, формулируется авторское определение бюджетного контроля, определяются и анализируются его уровни и основные элементы, положение бюджетного контроля в системе финансового контроля

Отмечается, что одной из основных причин сегодняшнего неупорядоченного состояния в сфере бюджетного контроля является отсутствие системы общепринятых взглядов на его сущность, виды, цели и задачи

Контроль рассматривается и как сфера деятельности органов государственного и хозяйственного управления¹, и как одна из форм управленческой деятельности², и как форма обратной связи³, и как особый вид деятельности, имеющий целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления⁴ Специалисты по теории управления определяют контроль как особую стадию управленческого

¹ См. Белуха Н.Т. Теория финансово-хозяйственного контроля. М. Финансы и статистика, 1991. Финансовое планирование и контроль / Под ред. М.А. Поукока и А.Х. Тейлора. М. ИНФРА-М, 1996

² См. Козырин А.Н. Финансовый контроль // Финансовое право / Под ред. Проф. О.Н. Горбуновой. М. Юристъ, 1996. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М. Юридическая литература, 1973

³ См. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974

⁴ См. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М. Финансы и статистика, 1999. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М. Дело, 1993

цикла¹ На взгляд автора, все имеющиеся определения характеризуют один и тот же процесс контроля как проверочной деятельности, и на этом основании делается вывод, что контроль представляет собой конструктивную, систематическую деятельность органов управления с целью устранить отклонения от заданных параметров в процессе выработки, принятия и реализации управленческих решений в различных сферах политической, социально-экономической, производственной и финансово-хозяйственной жизни общества Модель такой деятельности может быть представлена системой контроля, включающей субъект, объект, предмет, принципы, методы, технологию контроля и другие элементы

В диссертации отмечается, что финансовый контроль – это разновидность контроля, выделяемая по признаку отраслевой принадлежности Поскольку финансовый контроль пронизывает собой все сферы финансовой деятельности, его возможно подразделить на такие виды как бюджетный, налоговый, страховой, банковский и валютный Таким образом, бюджетный контроль, являясь разновидностью финансового контроля, несет в себе все существенные черты последнего В то же время он имеет некоторые специфические черты, отличающие его от иных направлений контрольной деятельности и заключающиеся в особенностях его объекта и предмета, субъектов контроля и подконтрольных лиц, целей и задач, а также форм и методов

Диссертант констатирует, что в действующем бюджетном законодательстве отсутствует понятие «бюджетный контроль» По мнению диссертанта, бюджетный контроль соотносится с государственным финансовым контролем как частное с общим и делается вывод, что использование в отношении бюджетного контроля понятия «финансовый контроль», как общего понятия, не позволяет законодательно отразить специфику его проявления в соответствующей сфере финансового

¹ См Кочерин Е А Контроль в системе управления социалистическим производством Вопросы теории и практики М Экономика, 1982

управления, и, как следствие, четко разграничить компетенцию органов власти по отдельным видам финансового контроля

Принимая во внимание положения Указа Президента РФ от 25 июля 1996 г № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», диссертанту представляется возможным включить в содержание бюджетного контроля государственный бюджетный контроль, осуществляемый на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации, и муниципальный бюджетный контроль, т е контроль за исполнением местных бюджетов

Местные бюджеты служат финансовой базой обеспечения деятельности органов местного самоуправления и в соответствии с Бюджетным кодексом РФ являются неотъемлемой частью бюджетной системы России Исходя из этого, контроль финансовых потоков и обязательств на местном уровне несет существенную нагрузку финансового контроля и должен осуществляться в рамках бюджетного контроля, несмотря на то, что органы местного самоуправления конституционно выведены из системы органов государственной власти

Раскрывая содержание объекта бюджетного контроля, отмечается, что он включает не только денежные отношения, но и неденежные (организационные) отношения

Предметом бюджетного контроля является надлежащее исполнение участниками бюджетного процесса своих обязанностей, т е эффективное, экономное и целевое использование бюджетных средств, своевременный их возврат и внесение платы за пользование ими, а также предоставление соответствующей отчетности

Анализ действующего законодательства показал, что субъектами бюджетного контроля выступают законодательные (представительные) органы власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований, создаваемые ими контрольные органы, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, в том числе Федеральная служба финансово-бюджетного

надзора, Федеральное казначейство, контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета. В качестве субъектов бюджетного контроля могут выступать и некоторые другие лица, которые наделяются полномочиями проводить мероприятия по соблюдению бюджетного законодательства.

В работе указывается, что целью бюджетного контроля является контроль законности, целесообразности и эффективности деятельности участников бюджетного процесса при выполнении поставленных перед ними задач. Констатируется, что многообразие вопросов, решаемых при осуществлении бюджетного контроля, проявляется в разнообразии стоящих перед ними задач. Реализация некоторых весьма проблематична, так как законодательно не установлено, в какой форме данные задачи должны быть решены.

В диссертации формулируется определение понятия бюджетный контроль, под которым понимается контроль законности, целесообразности и эффективности деятельности участников бюджетного процесса при выполнении поставленных перед ними задач, осуществляемый компетентными органами государства и муниципальных образований, а также уполномоченными ими органами и организациями с использованием специфических форм и методов в целях проведения эффективной бюджетной политики и социально-экономического развития государства.

Автор предлагает ввести в Бюджетный кодекс РФ вышеназванное понятие бюджетного контроля, с тем, чтобы обеспечить упорядочение законодательной базы бюджетной деятельности компетентных органов разных уровней, и создать основу для внедрения новых контрольных методик, соответствующих единым международным требованиям.

Во втором параграфе «**Основные этапы становления бюджетного контроля в России**» рассматриваются основные этапы становления

бюджетного контроля, определяются концептуальные подходы к его современному состоянию и тенденциям развития

Учитывая особенности экономического и социального развития общества, а также отношение государства к бюджетно-контрольной деятельности выделены основные три этапа становления и развития бюджетного контроля России

Первый – Российской империи – берет свое начало в XVII в и длится вплоть до социалистической революции. Он подразделяется на несколько периодов, каждый из которых является очередной ступенью в его развитии

1) XV – XVII вв - время зарождения государственного финансового контроля в механизме государственного управления. Учреждение в 1656 году Счетного приказа – специализированного органа государственной власти, который постоянно и целенаправленно осуществлял контроль за соблюдением финансовой дисциплины,

2) первая половина XVIII в - активное формирование системы государственного финансового контроля посредством образования различных учреждений и органов, осуществлявших предварительный, текущий и последующий финансовый контроль (Ближняя канцелярия, Сенат, Ревизион-коллегия и др.) В этот период наблюдается тенденция централизации финансового управления в целом и финансового контроля в частности, формирования единой правовой базы (последовательное принятие регламентов коллегий), попытка внедрения в контрольную деятельность принципов всеобщности, законности, единства,

3) вторая половина XVIII в - децентрализация данного института (создание местных контрольных органов). На протяжении всего этого периода так и не были устранены основные недостатки финансово-контрольной деятельности: несовершенство правил счетоводства и ревизионной техники, отсутствие четкости и ясности в правовом регулировании контрольных мероприятий, слабость кадрового состава ревизионных органов,

4) начало XIX в – министерская реформа Александра I Законодательно закреплён принцип единоначалия в механизме управления, а специализированный контрольный орган (Главное управление ревизии государственных счетов – Государственный контроль), образованный на правах министерства, стал занимать главенствующее положение в системе органов государственного финансового контроля. Формируется качественно новая правовая база, с 1823 года вводится «система генеральной отчетности», в которой первостепенную роль играл ведомственный финансовый контроль, что, по мнению диссертанта, объективно способствовало снижению эффективности проводимых контрольных мероприятий;

5) 60-е годы XIX в – реформа финансово-контрольной системы, разработанная В.А. Татариновым. Подверглось реорганизации не только контрольное дело, но также сметные и кассовые правила,

6) конец XIX века – укрепление органов Государственного контроля, выразившееся в принятии в 1892 году законодательного акта – «Учреждения Государственного контроля», который на данном этапе завершил в основном формирование правовой базы государственного финансового контроля в России. Выработаны следующие методы и формы финансово-контрольной деятельности: наблюдательный контроль, фактический контроль, предварительный контроль, текущий и последующий (документальный) контроль,

7) 1905 – 1917 гг – от первой русской революции до социалистической революции – Государственный контроль входил в структуру правительства, но обладал широкими полномочиями и определенными гарантиями самостоятельности (ревизионная деятельность Государственного контроля не подлежала компетенции Совета Министров)

Таким образом, к 1917 г Государственный контроль был централизован и организационно оформлен, входил в структуру правительства, тем самым принципиально отличался от западноевропейского государственного финансового контроля

Второй этап – советский – охватывает 1917 – 1991 гг и подразделяется на следующие периоды становления советского бюджетного контроля - 1917-1921 гг, развития его в период НЭПа, усиления и повышения эффективности бюджетного контроля в 30-е годы, и, наконец, с середины 60-х до начала 90-х годов XX века – бюджетный контроль развитого социализма

Оценивая в целом систему бюджетного контроля советского периода, в работе отмечаются следующие особенности: значительная централизация финансового контроля со стороны общегосударственных органов, преобладание в финансовом законодательстве СССР общесоюзных норм. К числу основных недостатков организационного порядка в деятельности контрольных органов отнесено отсутствие должной координации в контрольно-ревизионной работе, порождающее параллелизм в ее осуществлении и ведущее к распылению сил органов контроля.

Третий – постсоветский – это этап современного развития бюджетного контроля Российской Федерации.

В диссертации делается вывод о том, что в Российском государстве всегда существовало понимание того, что бюджетный контроль – это неотъемлемая часть государственного устройства, одна из важнейших функций по управлению страной.

Историко-правовой анализ становления и развития бюджетного контроля позволил сформулировать ряд факторов, учет которых, имеет значение на современном этапе:

- современная действенная система бюджетного контроля не может быть построена без учета исторического опыта его становления и развития,
- целостность системы бюджетного контроля обеспечивается законностью проводимых в рамках контрольной деятельности мероприятий и эффективностью их результатов на основе стабильной правовой базы,
- эффективность бюджетного контроля достигается, если его систему возглавляет орган, имеющий реальную независимость и самостоятельность,

- негативно отражается на контрольной деятельности расширение объема властных полномочий ведомственного контроля и, соответственно, уменьшение их у органов, осуществляющих общегосударственный бюджетный контроль (эти виды бюджетного контроля должны взаимно дополнять друг друга),

- отсутствие либо нечеткое определение в законодательстве принципов, целей, задач, форм и методов бюджетного контроля влечет «размывание» компетенции органов бюджетного контроля, а недостаточная регламентация контрольных полномочий – отсутствие стабильной и единообразной практики в их работе,

- для эффективного осуществления своей деятельности и достижения результатов органам бюджетного контроля необходимы квалифицированные кадры

В третьем параграфе «Правовое обеспечение бюджетного контроля Российской Федерации» представлен комплексный анализ норм, регулирующих осуществление бюджетно-контрольной деятельности, содержащихся в Конституции Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, иных нормативных правовых актах, в том числе муниципальных образований

Отмечается, что существование большого числа разнообразных контрольных отношений, складывающихся при осуществлении бюджетного контроля, и необходимость своевременного юридического регулирования процессов, связанных с ним, обуславливает наличие значительного количества юридических актов, содержащих нормы права, регулирующие эти общественные отношения

В диссертации выделены девять групп правовых актов, регламентирующих бюджетный контроль. За основание классификации принята их юридическая сила: международные акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты

федеральных органов исполнительной власти, законодательные акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления

При этом отмечается, что важным шагом в развитии правовой базы бюджетного контроля стало утверждение и принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации, который закрепляет терминологию, гармонично сочетает материальные и процессуальные нормы, отражает принципы федеративного устройства государства и разграничение полномочий РФ и ее субъектов, единства бюджетной системы. В диссертации обстоятельно анализируется содержание Кодекса, отмечаются многие его позитивные качества и новации. Вместе с тем, автор наряду с положительными чертами отмечает, что ряд его положений может негативно отразиться на состоянии бюджетного контроля. Исходя из этого, в диссертации доказывается необходимость внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправок, редакционных уточнений, новых положений в части регулирования бюджетного контроля.

Проведенный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (на примере Ставропольского края) и муниципальных образований (на примере города Ставрополя), регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением бюджетного контроля, дает основание утверждать, что существующую совокупность нормативных правовых актов, составляющих правовую основу бюджетного контроля, отличает неупорядоченность и несистематизированность, далека от совершенства в данном вопросе нормотворческая деятельность субъектов Федерации и муниципальных образований.

По мнению автора, одной из причин сложившегося положения является недостаточное разведение регулятивных функций Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере совместного ведения, что обуславливает необходимость определения пределов правового

регулирования бюджетного контроля субъектов Российской Федерации, а также приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством

Вторая глава «**Организационное обеспечение бюджетного контроля**» включает три параграфа и посвящена исследованию системы субъектов бюджетного контроля, определению путей ее оптимизации, а также форм и методов осуществления бюджетного контроля

В первом параграфе «**Система субъектов бюджетного контроля**» анализируются функции и полномочия субъектов бюджетного контроля, проводится их систематизация, определяется место каждого из них в системе бюджетного контроля России

Анализ действующего законодательства привел диссертанта к выводу, что субъектами бюджетного контроля являются Президент Российской Федерации, Контрольное управление Президента Российской Федерации, законодательные (представительные) органы РФ, субъектов РФ, представительные органы муниципального образования, Счетная палата Российской Федерации, контрольные органы, созданные законодательными (представительными) органами субъектов РФ и представительными органами муниципального образования (счетные и контрольные палаты, ревизионные комиссии и иные органы), Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство (федеральная служба), контрольные и финансовые органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета

Определяя такой перечень субъектов бюджетного контроля, автор исходил из того, что бюджетный контроль можно рассматривать и как непосредственную контрольную деятельность, связанную с проведением проверок подконтрольных объектов и применением мер принуждения за допущенные нарушения, и как контроль опосредованный, осуществляемый

органами государственной власти, задача которых сводится к установлению образцов, правил поведения, изданию нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность контрольных органов

Таким образом, рассмотрев полномочия и функции органов, в той или иной степени осуществляющих бюджетный контроль, предлагается объединить их в единую систему Система субъектов бюджетного контроля, по мнению диссертанта, имеет четыре звена, при этом, по вертикали она включает в себя три уровня бюджетного контроля, соответствующих уровням бюджетной системы РФ Каждый элемент (субъект бюджетного контроля) занимает определенное место в ее структуре

Президентский бюджетный контроль (Президент Российской Федерации, Контрольное управление Президента Российской Федерации, Полномочные представители Президента Российской Федерации),

Парламентский бюджетный контроль (законодательные (представительные) органы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципального образования, а также образованные из числа депутатов специальные бюджетные комитеты и комиссии – собственные контрольные органы),

Независимый бюджетный контроль или внешний бюджетный контроль (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований),

По мнению диссертанта, административный бюджетный контроль или внутренний бюджетный контроль можно подразделить на два подвида

вневедомственный (Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, контрольные и финансовые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления),

ведомственный (главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджетов, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета)

Отмечается, что в систему субъектов бюджетного контроля включены органы как общей (Президентом РФ, Парламентом РФ, Правительством РФ и др.), так и специальной (Счетной палатой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Федеральным казначейством и др.) компетенции, как государственные органы, так и органы местного самоуправления, осуществляющие свою деятельность как опосредованно, так и непосредственно, путем применения соответствующих форм и методов

Во втором параграфе «Формы и методы осуществления бюджетного контроля» рассматриваются формы и методы осуществления бюджетного контроля и определяется соответствие существующих контрольных методик требованиям проводимой бюджетной реформы и единым международным нормам

В диссертации отмечается, что бюджетный контроль реализуется посредством процедурно-процессуальной деятельности субъектов бюджетного контроля, основу которой составляют конкретные приемы, средства или способы, применяемые при осуществлении контрольных функций. При этом качество контрольной деятельности во многом зависит от того, насколько правильно выбраны формы и методы при проведении конкретного контрольного мероприятия, выявляется необходимость внедрения новых контрольных методик, адекватных проводимой бюджетной реформе и единым международным требованиям

Диссертант полагает, что в теории и на практике при определении форм, методов и видов бюджетного контроля имеются многочисленные противоречия. Проанализировав мнения ученых, автор приходит к выводу, что под формой бюджетного контроля следует понимать способ выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функции бюджетного контроля

При этом отмечается, что формы бюджетного контроля предполагают использование определенных методов бюджетного контроля, т.е. приемов, способов и средств его осуществления. По мнению диссертанта, в качестве форм бюджетного контроля необходимо выделять следующие: ревизию,

проверку, надзор (наблюдение, мониторинг), экспертизу, анализ, аудит эффективности, а также предварительный, текущий и последующий парламентский бюджетный контроль. В основу этой классификации автором положены объем и глубина охвата контролем различных сторон бюджетной деятельности проверяемых. Применение конкретных форм и методов зависит от правового положения и особенностей деятельности органов, осуществляющих бюджетный контроль, его объекта, цели, оснований возникновения контрольных правоотношений и др.

В третьем параграфе **«Совершенствование организационно-правового обеспечения бюджетного контроля Российской Федерации»** автор предлагает внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации ряд поправок, редакционных уточнений, новых положений в части регулирования бюджетного контроля, принять федеральные законы о финансовом контроле и об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. В них, в частности, предусмотреть нормативное закрепление единого структурного подхода к содержанию нормативных правовых актов, регулирующих осуществление бюджетного контроля как на государственном уровне, так и на уровне муниципального образования.

Закон о финансовом контроле призван определить финансовый контроль в целом как одну из важных функций государственного управления общественными финансами, без приложения ее к конкретным экономическим сферам. Им должны быть установлены сферы (направления) проявления финансового контроля, система органов, его осуществляющих, соотношение их компетенции, принципы их организации, а также закреплены основы методологии их контрольной деятельности и взаимодействия.

Одновременно в Законе об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации должна найти закрепление общая концепция организации и функционирования этих органов, единые принципы их деятельности, стандарты и методы

В диссертации автор предлагает ряд мероприятий по повышению эффективности деятельности таких субъектов бюджетного контроля, как Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство

В заключение формулируется вывод о том, что в целях устранения дублирования и параллелизма в работе контрольных органов в законодательном акте необходимо дать не только определение понятий всех форм и методов бюджетного контроля, определив их виды, порядок назначения, перечислив органы, имеющие право использовать ту или иную форму бюджетного контроля, права и обязанности проверяющих органов и проверяемых субъектов, способы защиты законных прав и интересов участников контрольного правоотношения, но и четко разграничить сферы применения форм и методов бюджетного контроля, а также определить порядок взаимодействия субъектов бюджетного контроля

В заключении диссертации подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы теоретического и практического характера

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы общим объемом 1,8 п.л.:

1 *Андреева А Ю* Совершенствование бюджетного контроля на уровне муниципального образования // Местное самоуправление проблемы правового регулирования, совершенствования управления, охраны правопорядка и собственности Материалы межвузовской научно-практической конференции (21 ноября 2006 г) – М Академия права и управления, 2007 (0,5 п л)

2 *Андреева А Ю* Бюджетный контроль при переходе к новой системе управления общественными финансами // Научная мысль Кавказа Спецвыпуск 2006 № 8 (0,5 п л) (Издание, рекомендованное ВАК России)

3 *Андреева А Ю* Юридическая природа бюджетного контроля и проблемы его нормативно-правового обеспечения // Теоретические

проблемы формирования норм публично-правового и частноправового регулирования в российском законодательстве Сборник научных трудов профессорско-преподавательского состава, аспирантов и соискателей Всероссийская государственная налоговая академия / Под науч ред докт юрид наук, проф Х А Андриашина, докт юрид наук, проф Г В Петровой М ВГНА, 2005 (0,4 п л)

4 *Андреева А Ю* Бюджетный контроль как элемент финансового контроля // Россия в современном мире / Московский технический университет связи и информатики – М , 2005 (0,3 п л)

5 *Андреева А Ю* К вопросу о совершенствовании управления системой бюджетного контроля // Научная конференция профессорско-преподавательского, научного и инженерно-технического состава 25–27 января 2005 г – М Московский технический университет связи и информатики, 2005 (0,1 п л)

Напечатано с готового оригинал-макета
Издательский центр ГОУ ВПО «ВГНА Минфина РФ»
Лицензия ИДК 00510 от 01.12.99 г.
Подписано в печать 10.10.2007 г.
Формат А5 Усл. пез. л. 2,5 Тираж 100 экз. Заказ № 0142
Тел/факс 371-45-66
109456 Москва, Вешняковский 4-й пр-д д 4
1-й учебный корпус 103 к