

На правах рукописи

ЛЁВИНА Ольга Андреевна

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор, академик МАН ВШ, заслуженный работник высшей школы РФ
Химичева Нина Ивановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового и налогового права ФГБОУ ВПО «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации» (ВГНА Минфина России)
Соколова Эльвира Дмитриевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Финансовое право» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Петрова Инга Вадимовна

Ведущая организация ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина» (Институт права)

Защита состоится «18» мая 2012 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук



В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящий период в Российской Федерации большое значение имеет совершенствование бюджетной деятельности, где весьма остро стоит проблема осуществления качественного и оперативного финансового контроля в бюджетном процессе, служащего залогом успешной реализации экономической политики государства. Осуществление финансового контроля за исполнением федерального бюджета, являющегося основой финансового обеспечения функционирования государства как в стратегических сферах деятельности, так и в наиболее значимых социальных областях, а также осуществления межбюджетного регулирования, позволяет оценить, насколько прозрачно, результативно и эффективно используются поступающие в распоряжение государства денежные средства, выявить бюджетные правонарушения и своевременно применить необходимые меры реагирования и ответственности к нарушителям бюджетного законодательства.

Исполнение федерального бюджета, представляя собой механизм практического воплощения бюджетно-процессуальных норм в соответствующем финансовом периоде, выступает неотъемлемой и наиболее сложной с позиции правоприменения стадией бюджетного процесса. В связи с этим требуют подробной регламентации как соответствующие процедурные моменты исполнения бюджета по доходам и расходам, так и проведение финансового контроля компетентными органами. Наличие большого числа участников бюджетного процесса на федеральном уровне обуславливает наделение контрольными полномочиями многочисленных субъектов, осуществляющих на данном этапе функции по предварительному и текущему контролю.

Создание системы органов Федерального казначейства, обеспечивающих кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволило возложить на данные органы управление единым счетом федерального бюджета и осуществление предварительного контроля в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Между тем контрольная деятельность, осуществляемая главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, а также включенными в 2007 г. в число участников бюджетного процесса главными администраторами (администраторами)

доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, на сегодняшний момент во многих аспектах остается не урегулированной как на законодательном, так и ином нормативно-правовом уровне.

Финансово-правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета довольно редко подвергались комплексному научному исследованию. Анализ финансового контроля в рассматриваемой сфере проводился главным образом учеными-экономистами, которые затрагивали вопросы контроля применительно к компетенции Федерального казначейства, обходя вниманием реализацию контрольных функций других участников бюджетного процесса.

Все изложенное подтверждает актуальность и востребованность заявленной темы исследования, раскрытие которой призвано содействовать развитию современной науки российского финансового права, а также совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности, связанной с проблемами осуществления надлежющего контроля в рассматриваемой сфере.

Степень научной разработанности темы исследования. На современном этапе развития науки финансового права можно отметить отсутствие комплексных исследований в сфере осуществления контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета.

Вопросы осуществления финансового контроля в бюджетном процессе были затронуты в работах следующих ученых: Бубновой О.Ю., Васильева А.А., Герасимюка Э.В., Головина К.Л., Грачевой Е.Ю., Карандиной Е.А., Макаренко Е.В., Никоненко А.В., Савченко Л.А., Хориной Л.Я., Плотниковой Ю.А. и др.

По проблемам исполнения бюджета были подготовлены диссертации такими учеными, как: Альжанова А.Б., Бехер В.В., Комягин Д.Л., Кузьмина А.В., Рудовол И.П., Яковлев Д.И. и др.

Особый интерес вызывают труды ученых-экономистов, рассмотревших проблемы осуществления казначейского контроля: Азарниковой И.В., Бирюкова А.И., Воропаевой И.Н., Даниленко Н.И., Петрова А.В., Сидоренко В.В., Терентьевой В.В., Филипповой А.В. и др. Однако не проводилось исследования проблем, выявленных в данной диссертации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере контрольной деятельности на стадии испол-

нения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регламентирующие порядок осуществления финансового контроля в сфере исполнения федерального бюджета, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической, экономической и историко-документальной литературе по избранной тематике, а также материалы судебной и правоприменительной практики в данной области.

Цель и задачи исследования. Цель работы состоит в том, чтобы на базе комплексного и всестороннего анализа правовых основ осуществления контрольной деятельности в бюджетном процессе сформулировать теоретические положения рассматриваемых финансовых правоотношений, а также рекомендации по совершенствованию правотворческой деятельности в сфере финансового контроля на стадии исполнения федерального бюджета.

Указанная цель обусловила постановку следующих **задач**:

- определить место и сущность финансового контроля, а также контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета в бюджетном процессе в целом;
- провести анализ компетенции субъектов финансового контроля на стадии исполнения бюджета, установить их роль в контрольной деятельности;
- рассмотреть этапы развития финансового контроля в процессе исполнения федерального бюджета в Российском государстве;
- обосновать место и роль финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета и разработать соответствующий понятийный аппарат;
- проанализировать реализацию принципов бюджетной системы на стадии исполнения федерального бюджета;
- выявить особенности финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, сформулировать соответствующие определения понятий этих правоотношений;
- разработать рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования контрольной деятельности в процессе исполнения федерального бюджета.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы – диалектический, методы анализа и синтеза, системно-структурный, функциональный, формально-логический, исторический, а также частнонаучные методы – сравнительно-правовой и формально-юридический.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области теории государства и права, конституционного и административного права: В.П. Беляева, И.В. Гранкина, Н.М. Кони́на, В.Л. Кулапова, Б.М. Лазарева, А.В. Малько, В.М. Манохина, Н.И. Матузова, О.Ю. Рыбакова, М.С. Студенкиной, Р.О. Халфиной, И.Б. Шахова.

При написании работы были использованы труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся проблемами финансового и бюджетного права, в частности, в области финансового контроля: А.Б. Альжановой, А.С. Ангелова, А.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, Р.Е. Артюхина, Е.М. Ашмариной, В.В.Бесчеревных, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, О.Ю. Бубновой, Л.К. Вороновой, К.В. Головина, О.Ю. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, Ю.А. Данилевского, О.А. Дмитрик, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, А.А. Нечай, Я.И. Овсянникова, А.Г. Пауля, И.В. Петровой, Е.Г. Писаревой, М.И. Пискотина, Е.В. Покачаловой, Г.Б. Поляка, М.Б. Разгильдиевой, Е.Г. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, Л.А. Савченко, Н.А. Саттаровой, Э.Д. Соколовой, С.В. Степашина, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, Л.Я. Хориной, А.И.Худякова, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой, С.О. Шохина, Д.И. Яковлева.

Диссертант обращался к работам и дореволюционных ученых, внесших значительный вклад в развитие финансового права и финансового контроля: Г.А. Вацуро, С.И. Иловайского, Н.М. Коркунова, М.М. Сперанского, Р. Штурма.

Автором были изучены труды ученых-экономистов, посвященные проблемам исполнения бюджета и осуществления финансового контроля: Ю.Я. Вавилова, Л.И. Гончаренко, Н.И. Даниленко, Л.А. Дробозиной, С.И. Лушина, В.М. Родионовой, В.В. Сидоренко, В.А. Слепова.

Нормативно-правовой базой исследования являются: Конституция Российской Федерации; российское федеральное законодатель-

ство; подзаконные акты, регулирующие исполнение федерального бюджета; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

Эмпирическую базу исследования составили: постановления Конституционного Суда РФ; определения Верховного Суда РФ; судебные акты федеральных арбитражных судов; международные документы ИНТОСАИ; информация о деятельности органов государственной власти Российской Федерации, размещенная на официальных сайтах в сети Интернет.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что она представляет собой одно из первых комплексных исследований правовых основ контрольной деятельности в рамках стадии исполнения федерального бюджета. Особенность работы заключается в проведении системного анализа осуществления обозначенной контрольной деятельности как на этапах исполнения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, так и применительно к полномочиям субъектов контроля, не ограниченным рамками рассматриваемой стадии. Подобный подход позволил сформировать комплексное представление об особенностях, субъектах и объектах данной контрольной деятельности, выявить специфику соответствующих финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета.

Диссертационное исследование содержит **решение научной задачи**, которая заключается в анализе сущности контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета, выявлении проблем ее правового регулирования и правоприменения и предложении путей их разрешений.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1. Предложено авторское определение контрольной деятельности в бюджетном процессе, которая рассматривается как осуществление уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления контрольных мер, направленных на проверку соблюдения бюджетного законодательства и нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения на стадиях составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения бюджетов, отчетной стадии бюджетного процесса, а также на проверку

реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации в ходе бюджетного процесса.

Обосновано предложение классифицировать контрольную деятельность в бюджетном процессе в зависимости от ее осуществления на различных стадиях бюджетного процесса следующим образом:

- контрольная деятельность, осуществляемая при составлении и рассмотрении проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, при утверждении бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- контрольная деятельность, осуществляемая на стадии исполнения бюджетов бюджетной системы;
- контрольная деятельность при подготовке, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности.

2. Исследование генезиса финансового контроля Российского государства в целом и на стадии исполнения бюджета в частности раскрывает определенную преемственность в его развитии, то есть связь между этапами. Предложено выделять пять исторических этапов в становлении контрольной деятельности на стадии исполнения бюджета:

1-й этап (середина XVII в. – конец XVII в.) – возникновение финансово-контрольной деятельности как отрасли государственного управления;

2-й этап (начало XVIII в. – конец XVIII в.) – становление определенной системы финансового контроля на стадии исполнения бюджета;

3-й этап (XIX век) – «золотой век» финансового контроля, заложившего основы современной системы исполнения бюджета и осуществления контроля на данной стадии;

4-й этап (с послереволюционных лет – до 90-х гг. XX в.) – преобразование органов финансового контроля на основе идей марксизма о необходимости демократического контроля;

5-й этап (с 90-х гг. XX в. – по современное время) – создание существующей системы исполнения бюджета и осуществления контроля за его исполнением по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета.

3. На основе положений теории права, административного права, а также финансового права выявлена специфика финансовых правоотношений в области контрольной деятельности за исполнением бюджета. В частности, выделены следующие признаки финансово-

контрольных правоотношений на стадии исполнения федерального бюджета:

- данные правоотношения являются процессуальными и носят производный характер, в связи с направленностью на обеспечение соблюдения требований законности и целевого расходования средств федерального бюджета;

- на динамику правоотношений в данной сфере оказывает влияние не решение контролирующего органа, принятое во исполнение предписания закона или подзаконного нормативно-правового акта, а соответствующие императивные правовые положения, закрепляющие необходимость проведения проверочных мероприятий, критерии проверки, сроки их проведения;

- проведение контрольных мероприятий в рамках указанных правоотношений служит необходимым условием осуществления расходования средств федерального бюджета;

- в финансово-контрольных правоотношениях при исполнении федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета обязательно участие контролирующего органа – Федерального казначейства, его отделений на местах, а также подконтрольных субъектов в лице распорядителей, получателей бюджетных средств и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Необходимо также указать на осуществление ведомственного контроля главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов федерального бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- правоотношения носят императивный характер, ограничивающий возможное поведение участников бюджетного процесса точным правовым предписанием, в связи с этим обязанностям подконтрольных субъектов по предоставлению установленных нормами бюджетного права документов определенной формы и содержания, необходимых для осуществления финансирования расходов федерального бюджета, корреспондирует правомочие контролирующих субъектов, обеспеченное возложенной на них обязанностью перед государством по осуществлению предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета.

В соответствии с этим разработано понятие «*финансово-контрольные правоотношения в процессе исполнения федерального бюджета*», которые представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе осуществления уполномоченными органами государственной власти контрольных мер, направленных на проверку соблюдения бюджетного законодательства и реализацию принципов бюджетной системы Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

4. Выявлены особенности *финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета по доходам* и предложено определение указанных отношений как урегулированных нормами финансового права общественных отношений, возникающих в процессе осуществления уполномоченными органами государственной власти контрольных мер, направленных на проверку соблюдения бюджетного законодательства с точки зрения правильности исчисления, полноты и своевременности осуществления денежных поступлений в бюджет.

5. Исследовано правовое регулирование администрирования доходов бюджета, а также предложена авторская дефиниция понятия «*администрирование доходов бюджета*», определяющая его как реализацию уполномоченными субъектами закрепленных нормативными правовыми актами полномочий, направленных на обеспечение исполнения бюджетов по доходам, в том числе осуществление полномочий, связанных с неправомерным поступлением денежных средств в бюджет, а также с участием в планировании бюджета и формировании бюджетной отчетности.

Отмечено, что администрирование доходов бюджета включает в себя реализацию контрольных полномочий по двум направлениям:

- контроль администраторов доходов бюджета за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- контроль главных администраторов доходов бюджета за подведомственными администраторами доходов бюджета по осуществлению ими функций администрирования доходов.

6. Проанализированы особенности *финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета* как урегу-

лированных нормами финансового права общественных отношений, возникающих в процессе осуществления уполномоченными органами государственной власти контрольных мер, направленных на проверку соблюдения бюджетного законодательства при распределении лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) между соответствующими участниками бюджетного процесса, а также осуществлении кассовых расходов (кассовых выплат) и финансировании дефицита бюджета.

7. Констатируется, что в настоящее время остается неурегулированным процесс осуществления контроля главными администраторами доходов бюджета за подведомственными администраторами доходов бюджетов. Отмечается, что в ряде нормативно-правовых актов либо вовсе не закреплены данные полномочия, либо воспроизводятся положения п. 2 ст. 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) об осуществлении контроля со стороны главных администраторов доходов.

Существующие пробелы необходимо устранить путем внесения соответствующих дополнений. В частности, предлагается: закрепить общие положения об осуществлении контроля главными администраторами доходов федерального бюджета (общий порядок осуществления контрольной деятельности, перечень контрольных мероприятий) в Правилах осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (утв. Постановлением правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 995)¹; конкретизировать виды проводимых контрольных мероприятий, сроки и механизм их проведения главными администраторами доходов бюджетов в отраслевых приказах, издаваемых федеральными исполнительными органами в части администрирования закрепленных за ними доходов бюджетов.

8. Установлено, что реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы наиболее затруднена на стадии исполнения

¹ См.: СЗ РФ. 2008. № 2, ст. 116; 2011. № 42, ст. 5922.

бюджета, являющейся в этом аспекте наиболее «закрытой» стадией бюджетного процесса. Сделан вывод, что на сегодняшний момент принцип прозрачности (открытости) в отношении стадии исполнения бюджета не несет в себе императивного требования об открытости и доступности для общества и средств массовой информации и нуждается в подробной правовой регламентации, которая позволила бы усилить демократические начала и общественное участие на данной стадии бюджетного процесса. На основе анализа ст.36 БК РФ, содержащей принцип прозрачности (открытости), сделан вывод о необходимости конкретизации того, какие именно сведения охватываются термином «информация о ходе исполнения бюджета», посредством закрепления правовых норм, раскрывающих содержание данной информации в главе 24 «Основы исполнения бюджетов» БК РФ.

9. На базе норм БК РФ по осуществлению законодательными (представительными) органами контрольной деятельности на различных стадиях бюджетного процесса выявлены широкие полномочия названных органов по предварительному и последующему контролю и носящее декларативный характер закрепление полномочий по проведению текущего контроля. Выявлено несоответствие между п. 1 ст. 265 и ст. 153 БК РФ. В п. 1 ст. 265 БК РФ указано, что законодательные (представительные) органы осуществляют текущий контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Согласно ст. 153 БК РФ законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с БК РФ и иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации. Указанное несоответствие в части закрепления полномочий по проведению текущего контроля требует законодательной доработки и внесения соответствующих изменений в нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. Предложено уточнить п. 2 ст. 265 БК РФ, устанавливающий права законодательных (представительных) органов при осуществле-

нии ими государственного и муниципального финансового контроля. В частности, необходимо уточнить правовую формулировку абз. 6 п. 2 ст. 265 БК РФ, изложив ее в следующей редакции: «вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты, в виде принятия предписаний, обязательных к рассмотрению органом, исполняющим бюджет, и осуществлению мер по устранению допущенных нарушений».

11. В результате исследования деятельности Центрального банка Российской Федерации на стадии исполнения федерального бюджета, представляющей собой сложное сочетание различных бюджетных полномочий, включающих в себя полномочия по обслуживанию счетов бюджетной системы и полномочия главного администратора доходов бюджета, выявлено, что указание на конкретное структурное подразделение Центрального банка РФ и территориальные учреждения Центрального банка РФ, осуществляющие администрирование закрепленных за Центральным банком РФ доходов, регулируется распорядительными документами Банка России. Однако названные документы не находятся в открытом доступе, что затрудняет решение вопроса о компетенции конкретного структурного подразделения в данной сфере, в чем видится нарушение принципа прозрачности рассматриваемых бюджетных правоотношений по администрированию доходов, в которые вступает Центральный банк Российской Федерации (его структурные подразделения). В связи с осуществлением контроля на стадии исполнения бюджета предлагается предоставить распорядительные документы, касающиеся вопросов администрирования доходов федерального бюджета Банком России, в открытый доступ.

Научная и практическая значимость работы. Научная значимость предопределена актуальностью темы исследования, несовершенством правового регулирования финансового контроля в бюджетном процессе и возникающими в связи с этим проблемами правоприменения. Выводы, обобщения и предложения, содержащиеся в диссертации, призваны способствовать совершенствованию бюджетного законодательства, развитию учения о финансовом контроле.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее результаты направлены на совершенствование положений БК РФ и нормативно-правовых актов, регулирующих процесс исполнения федерального бюджета. Результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем изучении и решении практических проблем финансо-

вого и бюджетного права; в учебном процессе при изучении и подготовке курсов «Финансовое право», «Бюджетное право», «Финансовый контроль представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления»; при подготовке учебно-методической и иной литературы по вопросам правового регулирования финансовой деятельности и финансового контроля.

Апробация результатов исследования. Работа обсуждена и одобрена на кафедре финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», апробирована при проведении семинарских занятий по учебной дисциплине «Налоговое право» в СГЮА.

Теоретические положения и выводы, содержащиеся в исследовании, докладывались на: Всероссийской ежегодной научной студенческой конференции «Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации» (Саратов, 15 – 16 апреля 2009 г.); на Международных научно-практических конференциях «Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса» (Саратов, 27 мая 2009 г.); «Актуальные проблемы модернизации российской экономики в условиях глобализации» (Саратов, 28 – 29 января 2010 г.); «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования» (Саратов, 2 июня 2010 г.); «Взаимодействие частных и публичных интересов: проблемы экономики и права» (Саратов, январь 2011 г.); «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (Саратов, 3 – 4 июня 2011 г.); «Институциональные проблемы современного финансового права» (Саратов, 2 июня 2011 г.); на Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной академии права «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29 – 30 сентября 2011 г.); Международной научной конференции студентов и аспирантов «Принципы права: теория и практика» (г. Саратов, 21 ноября 2011 г.).

Основные выводы и результаты исследования изложены в научных публикациях, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и образования РФ.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в

себя шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы исследования, ее актуальность; определяются объект, цели и задачи диссертационного исследования, его методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы; дается оценка научной разработанности проблемы; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Первая глава *«Общая теоретико-правовая характеристика контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета»*, состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию теоретических основ финансового контроля, осуществляемого на стадиях бюджетного процесса, а также правовых основ контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета.

В первом параграфе *«Понятие и роль финансового контроля в бюджетном процессе»* для уяснения особенностей финансового контроля в бюджетном процессе рассматривается понятие «контроль» на базе изучения энциклопедических источников и позиций представителей науки административного права и экономической науки. В связи с отсутствием законодательного определения понятия «финансовый контроль» проводится анализ точек зрения ученых в области финансового права по этому вопросу. Исследуется значение финансового контроля как в финансовой деятельности в целом, так и в бюджетной деятельности в частности. При этом с учетом общественной значимой роли бюджета обосновывается важность осуществления финансового контроля в бюджетном процессе и подробно излагаются цели данного контроля, его объекты и субъекты. В результате выявлены недостатки имеющейся классификации бюджетного контроля в зависимости от его осуществления на различных стадиях бюджетного процесса. Вследствие этого предложено выделять контроль на стадии исполнения бюджета и контроль при подготовке и утверждении отчетности об исполнении бюджетов (отчетной стадии) как отдельные виды кон-

троля, поскольку у них имеются различия в субъектном составе контролирующих органов и специфика проведения контроля. В качестве положения, выносимого на защиту, предложена авторская классификация контрольной деятельности по обозначенному критерию.

В параграфе приведена научная точка зрения о существовании финансово-контрольного процесса. Однако на основе комплексного анализа контрольной деятельности в бюджетном процессе делается вывод об отсутствии финансово-контрольного процесса в бюджетном процессе как согласованной совокупности последовательно сменяющих друг друга стадий. В результате рассмотрения финансового контроля применительно к бюджетному процессу разработано авторское понятие контрольной деятельности в бюджетном процессе, включенное в положения, выносимые на защиту.

Во втором параграфе *«Правовые основы организации контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета»* отмечается значение стадии исполнения бюджета в бюджетном процессе. Поддерживается выделение в данной стадии трех самостоятельных этапов: исполнение бюджета по доходам, исполнение бюджета по расходам и исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета.

Автором изучены правовые нормы, регулирующие эти этапы исполнения бюджета, а также приведена характеристика принципов бюджетного процесса, касающихся реализации бюджетной деятельности в рамках стадии исполнения бюджета. В частности, раскрываются принципы единства кассы, подведомственности расходов и прозрачности (открытости).

Отмечены проблемы реализации общественного контроля на стадии исполнения бюджета и делается вывод о необходимости устранения существующих недостатков в нормах ст. 36 БК РФ. Автором предложено закрепление в главе 24 «Основы исполнения бюджетов» БК РФ правовых положений, раскрывающих содержание информации о ходе исполнения бюджета. Требуют также уяснения состав «иных сведений о бюджете» и перечень субъектов, которым может быть доступна информация о ходе исполнения бюджета. Освещены современные тенденции реализации принципа прозрачности (открытости), которые выразились в функционировании официального сайта для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выпол-

нение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (www.zakupki.gov.ru), а также в создании единого портала государственных услуг и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru).

Дается характеристика участников бюджетного процесса на федеральном уровне, наделенных соответствующими контрольными полномочиями. В частности, указывается на осуществление этой деятельности как исполнительными, так и законодательными (представительными) органами власти.

Подчеркивается значение роли системы органов Федерального казначейства, созданной с целью эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств.

В части регулирования контрольной деятельности законодательных (представительных) органов в указанной сфере называются существенные полномочия данных органов по реализации предварительного и последующего контроля и подчеркивается по большей части декларативное закрепление полномочий по проведению текущего контроля. Вместе с тем отмечено несоответствие в части закрепления полномочий по проведению текущего контроля между нормами п. 1 ст. 265 и ст. 153 БК РФ, требующими законодательной доработки и внесения соответствующих изменений.

Подробному исследованию подвергаются полномочия Счетной палаты РФ на стадии исполнения федерального бюджета. Указывается на закрепление в числе задач Счетной палаты РФ организации и осуществления контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, что выражается в обязанности этого органа внешнего контроля представлять Федеральному Собранию РФ ежеквартальный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором содержатся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший период, квартал.

Анализ контрольных полномочий главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств позволяет говорить о направленности

реализации контрольной функции названных субъектов на правомерность, соблюдение целевой направленности и эффективность использования бюджетных средств. Рассматриваются контрольные мероприятия, которые осуществляются как в рамках стадии исполнения бюджета, так и за ее рамками.

Указывается также на осуществление контроля администраторами доходов бюджета и администраторами источников финансирования дефицита бюджета, а также анализируется правовой статус данных органов, закрепленный в нормах бюджетного законодательства.

В третьем параграфе *«История формирования и развития финансового контроля на стадии исполнения федерального бюджета»* показаны основные исторические этапы становления и развития государственного финансового контроля в процессе исполнения бюджета.

Первым органом финансового контроля стал учрежденный в 1655 г. Приказ счетных дел (Счетный приказ), исполнявший контрольные и счетные функции и явивший собой прообраз будущих казначейств. Однако осуществление контроля на стадии исполнения бюджета начинается с возникновения Ревизион-коллегии, контролировавшей поступление и расходование государственных средств в эпоху правления Петра I. Казначейми в тот период осуществлялись исключительно функции приема денежных средств и их хранения.

После правления Петра I организация финансового контроля еще не раз реформировалась, но проводимые преобразования не приносили значительного результата. В XIX в. М.М. Сперанским был предложен «План финансов», в котором были сформулированы предложения по реформированию бюджетного процесса, заложившие основы дальнейшего правового закрепления и совершенствования института финансового контроля применительно к стадии исполнения бюджета. М.М. Сперанским было обосновано положение о том, что все источники государственных доходов и расходов должны соединяться в одном направлении (прообраз современного принципа единства касс). Функции по предварительному контролю за расходованием бюджетных средств были возложены на Министерство финансов. Общая поверка, или ревизия счетов была выделена в качестве одного из направлений финансовой деятельности и возложена на Главного директора государственных счетов (Государственного контролера).

В 60-х гг. XIX в. по проекту В.А. Татаринова были созданы органы, осуществляющие контроль за доходами и расходами, – контрольные палаты, стал активно осуществляться предварительный контроль в целях предупреждения и приостановления правонарушений при распоряжении государственными денежными средствами.

В советский период в стране были продолжены преобразования в части организации предварительного, текущего и последующего контроля за точным исполнением государственного бюджета. Демократические реформы позволили в 90-х гг. XX в. сформировать современную систему исполнения бюджета и контроля за его исполнением по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета.

Вторая глава **«Финансово-контрольные правоотношения на стадии исполнения федерального бюджета»**, объединяющая в себе три параграфа, посвящена анализу финансовых правоотношений в сфере контроля на стадии исполнения федерального бюджета и исследованию особенностей, субъектов и объектов финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

В первом параграфе *«Понятие, структура и особенности финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета»* определяется место финансово-контрольных правоотношений в системе финансовых и бюджетно-процессуальных правоотношений.

Отмечается, что данные правоотношения выступают разновидностью финансовых правоотношений в связи с тем, что, во-первых, контрольная функция есть неотъемлемая функция финансов, во-вторых, их целью выступает необходимость соблюдения требований законности и целевого использования бюджетных средств.

Финансово-контрольные правоотношения в процессе исполнения федерального бюджета, в свою очередь, являются видом бюджетно-процессуальных правоотношений и охватываются рамками стадии исполнения бюджета. Возникновение, изменение и прекращение рассматриваемых правоотношений определяется как временными рамками, так и наступлением определенных событий. На динамику правоотношений оказывает влияние не решение контролирующего органа, принятое во исполнение предписания закона или подзаконного нормативно-правового акта, а соответствующие императивные правовые

положения, закрепляющие необходимость проведения проверочных мероприятий, критерии проверки, сроки их проведения. Проведение контроля в данном случае – необходимое условие осуществления расходования средств федерального бюджета. При этом, если в рамках последующего контроля контролирующим органам нормами диспозитивного характера предоставлен широкий круг полномочий диспозитивного характера – возможность планирования проверочных мероприятий, выбора мер реагирования на нарушения, то в отношении финансово-контрольных правоотношений в процессе исполнения бюджета нормами императивного характера четко прописываются сроки, порядок проведения проверочных действий и последствия допущенных нарушений для контролируемого субъекта.

В указанных правоотношениях обязательным является участие Федерального казначейства в качестве контролирующего органа, а также подконтрольных субъектов в лице распорядителей, получателей бюджетных средств и администраторов источников финансирования дефицита бюджета. В качестве контролирующих субъектов выступают также главные распорядители бюджетных средств; главные администраторы доходов федерального бюджета; главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета.

В результате анализа данных правоотношений и на основе положений общей теории права, административного права и финансового права разрабатываются категория «финансово-контрольные правоотношения в процессе исполнения федерального бюджета» и ее определение, включенные в положения, выносимые на защиту.

Во втором параграфе *«Финансово-контрольные правоотношения в процессе исполнения федерального бюджета по доходам»* анализируются как материальные нормы, регулирующие доходы федерального бюджета, так и процессуальные нормы, непосредственно закрепляющие процедуру исполнения федерального бюджета по доходам. В частности, рассматриваются правовые нормы, в которых находит отражение состав федеральных налоговых и неналоговых доходов.

По вопросу определения границ указанных правоотношений подчеркивается, что проверочные действия в отношении документов, используемых для учета поступлений, осуществляются после списания денежных средств с расчетного счета плательщика в момент учета поступлений, что предшествует непосредственному распределению денежных средств

между бюджетами бюджетной системы и поступлению средств на единый счет федерального бюджета. Моментом окончания правоотношений по исполнению бюджета по доходам является момент поступления денежных средств на единый счет федерального бюджета.

Исследование компетенции Федерального казначейства при исполнении федерального бюджета по доходам позволило выделить бюджетные полномочия: по осуществлению операций с бюджетными средствами; по открытию счетов и установлению режима счетов; регистрирующие полномочия.

В части контрольных полномочий органов Федерального казначейства отмечено, что указанными органами осуществляется правоприменительная деятельность по учету поступлений в бюджетную систему. Элементом этой деятельности является реализация проверочных действий на предмет соответствия кода главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджетов и кода бюджетной классификации поступления в бюджет, администрируемого главным администратором поступлений в бюджет, установленным кодам бюджетной классификации.

Рассматриваются экономические и правовые аспекты становления администрирования доходов в Российской Федерации. Проводится анализ полномочий главных администраторов и администраторов доходов бюджетов, позволяющий выделить: полномочия, обеспечивающие исполнение бюджетов по доходам; полномочия, осуществляемые в связи с неправомерным поступлением денежных средств в бюджет; полномочия по формированию бюджетной отчетности; полномочия по участию в планировании бюджета. В результате дается определение администрированию доходов федерального бюджета, представленное в положениях, выносимых на защиту.

Подробно исследуются правовые основы контрольной деятельности главных администраторов доходов федерального бюджета и администраторов доходов федерального бюджета как в общем виде, так и на примере Центрального банка РФ и его структурных подразделений. Указывается на неурегулированность в отраслевых нормативно-правовых актах, издаваемых федеральными органами власти в сфере администрирования закрепленных за ними доходов федерального бюджета, процесса осуществления контроля главными администраторами доходов бюджета за подведомственными администраторами до-

ходов бюджетов, и предлагаются пути устранения недостатков в законодательстве.

Третий параграф *«Финансово-контрольные правоотношения в процессе исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета»* посвящен исследованию контрольных полномочий Федерального казначейства на указанном этапе стадии исполнения бюджета.

Проводится анализ контрольной деятельности, осуществляемой за невыполнением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств. Указанное направление контрольной деятельности рассматривается одновременно с контролем за невыполнением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями в связи с тем, что и те и другие правоотношения по исполнению федерального бюджета закрепляются едиными нормативно-правовыми актами и имеют схожую процедуру реализации.

В целях определения специфики финансово-контрольных правоотношений, осуществляемых на этапе исполнения федерального бюджета по расходам, подробно изучаются: моменты возникновения и завершения указанных правоотношений; объекты проверки; проверяемые показатели; предмет проверки и оформление результатов проверки.

Констатируется, что по итогам распределения бюджетных данных главными распорядителями и распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета и администраторами с полномочиями главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета между подведомственными участниками бюджетного процесса формируются Расходные расписания в виде отдельных документов либо Реестры расходных расписаний, предоставляемые в Федеральное казначейство. После получения Расходных расписаний и (или) Реестров расходных расписаний возникают контрольные правоотношения, в рамках которых Федеральное казначейство, органы

Федерального казначейства проводят проверку указанных в них показателей на соответствие установленным требованиям.

В результате анализа контрольной деятельности Федерального казначейства на данном этапе исполнения федерального бюджета предложена классификация проводимых контрольных действий в зависимости от подлежащих контролю показателей.

Делается вывод, что в связи с проверкой показателей бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств имеют место контрольные действия, которые осуществляются путем документальной проверки соответствующих показателей нормативным требованиям в короткие сроки, установленные нормативно-правовыми актами, регулиющими сферу общественных отношений по исполнению федерального бюджета, и завершаются оформлением Федеральным казначейством соответствующих документов по результатам проверочных действий.

Контрольная деятельность на этапе исполнения федерального бюджета по расходам предшествует санкционированию оплаты денежных обязательств, осуществляемому в соответствии с ч. 5 ст. 219 БК РФ в форме совершения разрешительной надписи (акцепта). Контрольным мероприятием в данном случае является проверка документов, предусмотренных Порядком санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета (утв. Приказом Минфина РФ от 1 сентября 2008 г. № 87н (с изм. от 4 августа 2011 г. № 92н))². Процедура санкционирования расходов бюджета применяется с целью недопущения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, которые не предусмотрены утвержденным законом (решением) о бюджете.

На данном этапе исполнения федерального бюджета существует необходимость анализа контрольной деятельности за непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями параллельно с исследованием контроля за непревышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными до них

²См.: Российская газета. 2008.19 сентября; 2011. 28 сентября.

бюджетными ассигнованиями. Выявляется специфика указанных финансово-контрольных правоотношений, анализируются: временные границы правоотношений, объекты контроля, направления проверочных действий и требования по оформлению результатов проведенного контроля.

Помимо контрольной деятельности органов Федерального казначейства раскрываются особенности осуществления финансового контроля главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета.

В связи с направленностью финансового контроля на стадии исполнения федерального бюджета на соблюдение требования целевого использования бюджетных средств изучаются правовые положения, касающиеся мер финансово-правового принуждения и юридической ответственности за правонарушения в данной сфере.

В **заключении** подводятся основные итоги исследования, формулируются научные выводы и обобщающие положения, направленные на совершенствование законодательства в сфере организации контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета и реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ
В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

***I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и
науки РФ:***

1. *Лёвина О.А.* Некоторые вопросы финансово-контрольных правоотношений, возникающих в процессе администрирования доходов федерального бюджета // Бизнес в законе. М., 2012. № 1. (0,4 п.л.).

2. *Лёвина О.А.* К вопросу о характеристике контрольных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 2. (0,4 п.л.).

3. *Лёвина О.А.* Правовые аспекты участия Центрального банка Российской Федерации и кредитных организаций в исполнении бюджетов // Банковское право. М.: ИГ «Юрист», 2012. № 2 (0,5 п.л.).

II. Статьи в иных изданиях:

4. *Лёвина О.А.* Сравнительно-правовой анализ бюджетного контроля в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации: сб. тез. докл. (по матер. Всеросс. ежегод. научн. студ. конф., Саратов, 15 – 16 апреля 2009 г.) / [редкол.: О.Ю. Рыбаков (отв.ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (0,1 п.л.).

5. *Лёвина О.А.* Проблемы бюджетного контроля в Российской Федерации в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. науч. ст. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 27 мая 2009 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв.ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (0,2 п.л.).

6. *Лёвина О.А.* Теоретико-правовые аспекты финансового контроля в сфере исполнения государственных и муниципальных бюджетов // Экономика. Социология. Право: альманах / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2010. Вып. 9. (0,25 п.л.).

7. *Лёвина О.А.* Контрольная деятельность Счетной палаты РФ в сфере исполнения федерального бюджета // Актуальные проблемы модернизации российской экономики в условиях глобализации: матер. Междунар. науч.-практ. конф. 28 – 29 января 2010 г. / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2010. (0,2 п.л.).

8. *Лёвина О.А.* К вопросу о финансовом контроле за эффективностью использования бюджетных средств в условиях экономического кризиса // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв.ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,3 п.л.).

9. *Лёвина О.А.* Проблемные аспекты реализации принципа эффективности и результативности использования бюджетных средств // Взаимодействие частных и публичных интересов: проблемы экономики и права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2011. (0,2 п.л.).

10. *Лёвина О.А.* Федеральное казначейство в аспекте реализации контрольной функции // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв.ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,2 п.л.).

11. *Лёвина О.А.* К вопросу о парламентском контроле в бюджетном процессе на стадии исполнения бюджета // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,2 п.л.).

12. *Лёвина О.А.* Исторический аспект становления финансового контроля на стадии исполнения федерального бюджета // Историко-правовой научный альманах: сб. науч. тр. / под ред. Б.В. Чернышева, Н.И. Ильина и А.В. Солдунова. Саратов: ИП Моисеева Е.В., 2012. Вып. 1. (0,4 п.л.).

Подписано в печать 16.04.2012 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 150 экз. Заказ 189.

Издательство

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

