

N.G. Dolmatova
FINANCIAL SUPERVISION IN THE BUDGET SECURITY
MANAGEMENT SYSTEM

Nadezhda Dolmatova – a PhD student at the Department of Financial and Environmental Law, the Institute of Law of the Bashkortostan State University, Ufa; **e-mail: zdolmatova@yandex.ru.**

The article deals with the matters related to state (municipal) financial supervision and its place in the budget security management system. The paper reveals some shortcomings with regard to legal regulation of the state (municipal) financial supervision and presents different ways of exercising state (municipal) financial control. The author compares budget and tax control, reviews different approaches to interpretation of the object of budget control, highlights imperfection of legal regulation of financial control methods and stresses upon the importance of reporting stage of the budget process ensuring budget security. In addition the author suggests that ensuring budget security should be considered the target in the context of budget control and highlights the need for enshrining the category "budget control" in the current legislation. Besides the author expresses the idea of aligning normative legal acts which regulate ways and methods of budgetary control.

Keywords: financial control; budgetary control; tax control; ensuring budget security; types of financial control; methods of financial control.

Н.Г. Долматова
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Надежда Геннадиевна Долматова – аспирант кафедры финансового и экологического права Института права Башкирского государственного университета, г. Уфа; **e-mail: zdolmatova@yandex.ru.**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с государственным (муниципальным) финансовым контролем и его местом в системе обеспечения бюджетной безопасности. В статье выявляются некоторые недостатки правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля, рассматриваются различные виды государственного (муниципального) финансового контроля. Автор проводит сравнение бюджетного и налогового контроля, рассматривает различные подходы к пониманию объекта бюджетного контроля, указывает на несовершенство правового регулирования методов финансового контроля, отмечает значение отчётной стадии бюджетного процесса для обеспечения бюджетной безопасности. Также автором предлагается обозначить в действующем законодательстве обеспечение бюджетной безопасности в качестве цели бюджетного контроля, закрепить в бюджетном законодательстве категорию «бюджетный контроль», привести к единообразию нормативные правовые акты, регулирующие виды и методы бюджетного контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль; бюджетный контроль; налоговый контроль; обеспечение бюджетной безопасности; виды финансового контроля; методы финансового контроля.

Под бюджетной безопасностью понимается положение защищённости бюджетной системы от внутренних и внешних угроз, которое обеспечивается органами государственной власти и местного само-

управления в процессе осуществления финансовой деятельности. Обеспечение бюджетной безопасности представляет собой процесс использования органами государственной власти и местного само-

управления, осуществляющими финансовую деятельность, финансово-правовых средств, предназначенных для защиты бюджетной системы, который реализуется в порядке, установленном нормативными правовыми актами. Финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности являются нормативные правовые акты, содержащие дозволения, ограничения и запреты в сфере бюджетных правоотношений. Безопасность бюджетной системы обеспечивается путём реализации субъектами бюджетных правоотношений дозволений, ограничений и запретов, предусмотренных бюджетным законодательством. Субъекты бюджетных правоотношений не всегда должным образом соблюдают ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами в бюджетной сфере. С целью соблюдения бюджетно-правовых норм субъектами бюджетных правоотношений, необходим финансовый контроль их деятельности. Государственный (муниципальный) финансовый контроль является институтом финансового права и способствует обеспечению бюджетной безопасности. В действующих нормативных правовых актах существует ряд пробелов и противоречий в области регулирования государственного (муниципального) финансового контроля, устранение которых необходимо для более эффективного осуществления финансового контроля и для обеспечения бюджетной безопасности.

В ст. 265 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) закреплена категория «государственный (муниципальный) финансовый контроль», а не «бюджетный контроль» [1. Ст. 265]. Е.В. Терехова выделяет такие направления финансового контроля, как: «бюджетный, налоговый, страховой, валютный» [10. С. 22]. Финансовый контроль является обобщающей категорией, которая включает в себя различные виды контроля в области бюджетных, налоговых и иных правоотношений.

В БК РФ отсутствует понятие «государственный (муниципальный) финансовый контроль». Указывается только то, что государственный (муниципальный)

финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения [1. Ст. 265. Ч. 1]. В то же время понятие иного вида финансового контроля, а именно налогового контроля, содержится в Налоговом Кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ). В соответствии со ст. 82 НК РФ налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном настоящим Кодексом [2. Ст. 82]. На основе определения налогового контроля, закреплённого в НК РФ, можно определить бюджетный контроль как деятельность уполномоченных органов государства по контролю за соблюдением законодательства участниками бюджетных правоотношений, осуществляемую в порядке, установленном бюджетным законодательством. Законодательное закрепление категории «бюджетный контроль» имеет значение для обеспечения бюджетной безопасности, так как в понятии бюджетного контроля обеспечение бюджетной безопасности, которое в настоящее время не отражено в бюджетном законодательстве, может быть обозначено в качестве цели бюджетного контроля.

В БК РФ раскрываются различные виды государственного (муниципального) финансового контроля. Согласно ст. 265 БК РФ предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности [1. Ст. 265. П. 2, 3, 4, 5].

В ст. 265 БК РФ не выделяется текущий финансовый контроль. При этом в Постановлении Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года №

703 «О Федеральном казначействе» содержится положение о том, что Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий финансовый контроль [7. П. 5.14]. В то время как в БК РФ текущий финансовый контроль отсутствует, на Федеральное казначейство возложены полномочия по осуществлению текущего контроля.

Контроль в сфере бюджетных правоотношений проводится различными органами государственной власти, в том числе парламентом.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» одной из форм осуществления парламентского контроля является проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счётной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений [6. Ст. 5]. На палаты и комитеты Федерального Собрания и на Счётную палату также возложены полномочия по осуществлению текущего финансового контроля. Текущий финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений необходимо закрепить в БК РФ, так как осуществление текущего финансового контроля возложено на органы государственной власти. Более эффективное обеспечение бюджетной безопасности возможно при согласованном осуществлении органами государственной власти и местного самоуправления предварительного, текущего и последующего финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Следует указать, что является объектом государственного (муниципального) финансового контроля. Согласно статье 266.1 БК РФ объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются: главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные

администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета и др. [1. Ст. 266.1. П. 1]. Таким образом, в соответствии с БК РФ объектами государственного финансового контроля, в том числе бюджетного контроля, являются участники бюджетных правоотношений. Ранее в российской финансово-правовой науке, как отмечает А.А. Ялбулганов, под объектами контроля понимался «публичный фонд денежных средств, включающий в себя бюджетные и государственные внебюджетные средства, в свою очередь, получатели бюджетных средств рассматривались как подконтрольные субъекты государственного и муниципального финансового контроля» [12. С. 15]. Объектом финансового контроля в бюджетной сфере допустимо считать деятельность подконтрольных субъектов в отношении бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Точное установление объекта финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений имеет важное значение для обеспечения бюджетной безопасности, так как определение объекта контроля позволяет с большей эффективностью скоординировать деятельность контрольных органов.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется посредством определённых методов. Путём использования методов государственного (муниципального) финансового контроля осуществляется, в том числе, обеспечение бюджетной безопасности. Согласно ст. 267.1 БК РФ методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. В БК РФ раскрыты понятия указанных методов государственного (муниципального) финансового контроля [1. Ст. 267.1].

В действующем законодательстве закреплены также и иные методы осуществления финансового контроля. В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» (далее – ФЗ о Счётной палате) среди методов контрольной деятельности,

наряду с методами, содержащимися в БК РФ, указаны анализ и мониторинг. В статье 16 ФЗ о Счётной палате указывается, что методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счётной палаты являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг. В ФЗ о Счётной палате не раскрываются понятия методов финансового контроля, а указывается лишь на их цель. Например, мониторинг применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе [4. Ст. 16]. М.М. Прошунин считает, что мониторинг является методом контроля, так как мониторинг не имеет специального субъекта, своего объекта и способов осуществления [9.С. 25]. Следует согласиться с тем, что мониторинг в сфере финансовых правоотношений является методом финансового контроля.

В ранее действующем Федеральном законе от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» не содержался такой метод финансового контроля, как мониторинг [3. Ст. 167]. Среди методов Счётной палаты указывался анализ, а не анализ результатов контрольных мероприятий, как в новом законе. В настоящее время анализ относится к оперативным мероприятиям финансового контроля, в то время как оперативный или текущий контроль исключён из БК РФ.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований действуют контрольно-счётные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [5] не содержится перечень методов финансового контроля.

Важное значение для органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении контрольной деятельности в области финансовых правоотношений и обеспечения бюджетной безопасности имеет информация. С

целью обеспечения эффективности бюджетно-контрольной деятельности процесс формирования информации о субъектах бюджетных правоотношений должен отвечать определённым требованиям. К подобным требованиям, по мнению Л.А. Фадеева, относятся: объективная оценка всей поступающей информации, обеспечение её постоянного сбора, фиксации и обработки; системный подход к сбору информации в отношении конкретных получателей бюджетных средств, налогоплательщиков; формирование личного дела, включающего в себя всю имеющуюся информацию о каждом отдельном субъекте бюджетных правоотношений [11. С. 100]. Информация, имеющая значение для эффективного обеспечения бюджетно-контрольной деятельности, должна регулярно обновляться, её объём должен быть достаточен для проведения налоговых проверок; необходимо проводить предварительный анализ достоверности информации, поступающей в финансовые органы. Следует отводить большее внимание сбору, обработке, обмену и обновлению бюджетной информации в бюджетно-контрольной деятельности. Органы государственной власти не могут осуществлять эффективный контроль без должного формирования.

Существенное место в информировании государственных органов при осуществлении бюджетного контроля занимает отчётная стадия бюджетного процесса. Е.Р. Артюхин связывает наличие отчетной стадии бюджетного процесса с тем, что «исполнительные органы призваны удовлетворить запрос представителей народа (парламент) о том, куда фактически были использованы публичные финансовые ресурсы» [8. С. 121]. Посредством отчётной стадии бюджетного процесса оценивается эффективность использования бюджетных средств, что существенно для обеспечения бюджетной безопасности.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль занимает важное место в системе финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности. Обеспечение бюджетной безопасности государства является целью госу-

дарственного (муниципального) финансового контроля. Предотвращению угроз бюджетной безопасности государства способствует бюджетный контроль, который является направлением государственного (муниципального) финансового контроля.

В БК РФ формулировку «государственный (муниципальный) финансовый контроль» представляется целесообразным заменить на формулировку «бюджетный контроль», так как финансовый контроль – более широкое понятие и включает в себя бюджетный, налоговый, валютный и другие виды контроля. В БК РФ же речь идёт о контроле в сфере бюджетных правоотношений, т.е. о бюджетном контроле. Бюджетный контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, обеспечения бюджетной безопасности государства.

В сфере бюджетных правоотношений осуществляется предварительный, текущий и последующий бюджетный контроль. Необходимо вернуть в БК РФ текущий бюджетный контроль. Не следует смешивать понятия «предварительный бюджетный контроль» и «текущий бюджетный контроль».

Существуют различные подходы к пониманию того, что является объектом бюджетного контроля. В настоящее время в БК РФ под объектом государственного (муниципального) финансового контроля понимается субъектный состав бюджетных правоотношений. В науке финансового права объектом бюджетного контроля считается публичный фонд денежных средств. Предполагаем, что объектом бюджетного контроля следует считать деятельность субъектов бюджетных правоотношений, осуществляемую в отношении бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Необходимо обеспечить единообразие законодательного регулирования методов бюджетного контроля. Такие методы, как анализ и мониторинг, которые использует в своей контрольной деятельности Счёт-

ная палата, следует обозначить в БК РФ, а также в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Целью эффективного осуществления бюджетного контроля и обеспечения бюджетной безопасности требуется систематизированная работа с информацией о процессах, происходящих с бюджетной системой, для чего необходимо повсеместное внедрение современных технологий обработки информации для использования органами бюджетного контроля. При обеспечении бюджетной безопасности государство способно исполнять свои обязательства перед гражданами. Обеспечение бюджетной безопасности служительской деятельности безопасности финансовой системы государства. Обозначение обеспечения бюджетной безопасности в качестве цели бюджетного контроля, точное определение объекта бюджетного контроля, скоординированное осуществление предварительного, текущего и последующего бюджетного контроля, правовая регламентация методов бюджетного контроля, использование информации с целью регулирования и контроля бюджетных правоотношений способствует защите и развитию бюджетной системы государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823, 265, 266, 267.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. Ч. I // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824, 82.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 167 (утратил силу).
4. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации».

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649, 16.

5. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

6. Федеральный закон от 07.05. 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304. Ст. 5.

7. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4908. П. 5.14.

8. *Артюхин Р.Е.* Правовое регулиро-

вание отчетной стадии бюджетного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 121.

9. *Прошунин М.М.* К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 25.

10. *Терехова Е.В.* Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 22.

11. *Фадеев Л.А.* Правовое регулирование бюджетно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

12. *Ялбулганов А.А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10–16.