

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.146

Л. М. ФАЙЗРАХМАНОВА,

кандидат юридических наук, доцент

Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Цель: исследовать новеллы бюджетного и административного законодательства в сфере финансового государственного (муниципального) контроля, что позволит повысить качество управления государственными финансами.

Методы: В работе применялись сравнительно-правовой, логический и описательный методы, а также метод системно-структурного анализа.

Результаты: Проведен сравнительный анализ изменений бюджетного законодательства в сфере государственного и муниципального финансового контроля, проанализированы изменения административного законодательства в вопросах бюджетного регулирования.

Научная новизна: Выявлены положительные аспекты изменений, произошедших в 2013 г., которые затронули бюджетное и административное законодательство в сфере урегулирования бюджетных правоотношений и государственного (муниципального) контроля.

Практическая значимость: Результаты исследования можно использовать в правотворческой, правореализационной и правоприменительной деятельности, а также для научных изысканий в области финансового, бюджетного и административного права.

Ключевые слова: финансовый контроль; бюджетный контроль; государственный (муниципальный) финансовый контроль; органы государственного (муниципального) финансового контроля; бюджетное правонарушение; неправомерное и нецелевое использование бюджетных средств.

Введение

Государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом государственного управления. Он призван обеспечить законность в финансовой и хозяйственной деятельности государства.

В настоящее время российское законодательство не содержит легального определения финансового контроля. Вместе с тем понятия отдельных видов государственного финансового контроля закреплены в ряде законодательных актов. Так, в ст. 82 Налогового кодекса РФ¹ раскрывается понятие налогового контроля. В ст. 22 Федерального закона «О валютном регулирова-

нии и валютном контроле»² содержится понятие валютного контроля.

Однако следует отметить, что, например, в Модельном законе о государственном финансовом контроле, который был принят 4 декабря 2004 г. на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением № 24-11³ понятие государственного финансового контроля определено как «проверка соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления, юриди-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 146-ФЗ от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон № 173-ФЗ от 10 декабря 2003 г. (ред. 21 июля 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/popular/citgenstu/> (дата обращения: 24.06.2014)

³ Информационный бюллетень Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (ч. 2). С. 183–195.

ческими и физическими лицами действующего национального финансового законодательства, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов».

Результаты исследования

Одним из основных и значимых видов государственного финансового контроля является бюджетный контроль, осуществляемый в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Под бюджетным контролем в юридической литературе понимается «совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов РФ, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины» [1, с. 139].

В настоящее время финансово-бюджетный контроль четко регламентирован законодательством Российской Федерации. В Бюджетный кодекс РФ⁴ (далее – БК РФ) и в Кодекс РФ об административных правонарушениях⁵ (далее – КоАП РФ) Федеральным законом № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июля 2013 г.⁶ (далее – № 252-ФЗ) были внесены существенные изменения, которые усовершенствовали законодательство в сфере бюджетного государственного и муниципального финансового контроля.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. (ред. 21 июля 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 24.06.2014)

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. (ред. 21 июля 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/popular/koap/> (дата обращения: 24.06.2014)

⁶ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 252-ФЗ от 23 июля 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150289/ (дата обращения: 24.06.2014)

В статье автором рассматриваются основные новеллы указанного закона. Именно они, по нашему мнению, позволят повысить качество управления государственными финансами.

Во-первых, благодаря этим изменениям в ст. 265 БК РФ появилось понятие внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля с четким указанием его субъектов. Так, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений являются Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальные образования. Органами внутреннего финансового контроля являются Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов РФ или муниципальных образований).

Во-вторых, на законодательном уровне произошло закрепление объектов и методов осуществления государственного (муниципального) контроля. В ст. 266.1 БК РФ перечисляются субъекты, которые могут быть проверены органами финансового контроля. Интерес представляет п. 2 ст. 266.1 БК РФ, согласно которому государственный (муниципальный) финансовый контроль в отношении юридических лиц может осуществляться только в части соблюдения ими условий предоставления средств из бюджета, в процессе проверки главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, которые их предоставили. Это значит, что основное бремя ответственности за нарушения порядка использования и расходования бюджетных средств возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления, ответственные за их предоставление, а не на юридические лица.

БК РФ дополнили ст. 267.1, посвященной методам осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. Законодатель выделил и раскрыл следующие методы финансового контроля:

- проверка (выездная, камеральная и встречная – результаты оформляются актом);
- ревизия (результаты оформляются актом);

– обследование (результаты оформляются заключением);

– санкционирование операций.

Основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решение об их проведении, а также периодичность их проведения устанавливаются нормативным правовым актом соответствующего органа государственного (муниципального) финансового контроля. В этой связи Постановлением Правительства РФ № 1092 от 28 ноября 2013 г. были утверждены Правила осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере⁷, которые детально регламентируют функции, полномочия, права и обязанности должностных лиц Росфиннадзора. Кроме этого, в указанном нормативном акте закреплён порядок проведения всех контрольных мероприятий, по результатам проведения которых (при выявлении нарушений) Росфиннадзор вправе в отношении проверяемого лица вынести:

– представление (документ, содержащий информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства, требования о принятии мер по их устранению);

– предписание (документ об устранении нарушений бюджетного законодательства и (или) о возмещении ущерба государству, причиненного такими нарушениями);

– уведомления о применении бюджетных мер принуждения (документ, который направляется органом контроля непосредственно финансовому органу, чтобы тот применил к нарушителю меры принуждения).

В-третьих, путем дополнения БК РФ тремя статьями (ст. 268.1, 269.1, 269.2) произошло разграничение полномочий между органами внешнего и внутреннего государственного (муниципального) контроля.

⁷ О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства Российской Федерации № 1092 от 28 ноября 2013 г. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/02/kontrol-site-dok.html> (дата обращения: 24.06.2014)

В-четвертых, расширено понятие бюджетного правонарушения и установлены меры ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства РФ. Этот вопрос нуждался в реформировании, поскольку необходимо было привести в действие экономические рычаги, с помощью которых контроль смог бы влиять на финансовые результаты, нужен был соответствующий правовой инструментарий. Актуальность этой проблемы подтверждается результатами контрольных мероприятий всех уровней Росфиннадзора.

Так, согласно статистическим данным Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в 2012 г. нарушений в использовании бюджетных средств было выявлено на общую сумму 749,6 млрд рублей, а в 2013 г. – 1,45 трлн рублей. Из этих сумм, по данным Росфиннадзора на 2013 г., на неправомерное расходование бюджетных средств пришлось 661,5 млрд рублей, на нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности – 368,5 млрд рублей, на неэффективное использование бюджетных средств – 155,8 млрд рублей, на нарушение порядка учета госимущества и ведения реестра госимущества – 57,9 млрд рублей, размер других нарушений (в том числе недопоступление платежей в бюджет) составил – 210,5 млрд рублей. Нецелевым образом было потрачено 2,76 млрд рублей (годом ранее – 3,1 млрд рублей) [2].

В ранее действующей редакции гл. 28 «Общие положения» БК РФ содержала около 18 статей, устанавливающих виды нарушений бюджетного законодательства. Федеральный закон № 252-ФЗ унифицировал эти виды правонарушений, выделив 5 наиболее важных:

1. Нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ).

2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5 БК РФ).

3. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6 БК РФ).

4. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7 БК РФ).

5. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 306.8 БК РФ).

БК РФ содержит подробное описание каждого из указанных нарушений и соответствующих мер принуждения, применяемых к нарушителям.

Кроме того, нельзя не отметить, что Федеральный закон № 252-ФЗ усовершенствовал не только нормы бюджетного законодательства, но и затронул нормы административного законодательства путем введения новых составов правонарушений в сфере бюджетного регулирования и увеличения санкций за их совершение. В КоАП РФ, вместо ранее действовавших двух составов в этой сфере (ст. 15.15, ст. 15.16), появилось 17 правонарушений (ст. 15.15, ст. 15.15.1–15.15.16). Появилась ответственность за нарушение условий предоставления отдельных бюджетных выплат, таких как: бюджетные кредиты, межбюджетные трансферты, бюджетные инвестиции, субсидии (ст. 15.15.2–15.15.5 КоАП РФ). Установлена ответственность за нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление (ст. 15.15.12 КоАП РФ). Что касается санкций, то их размеры увеличились в несколько раз, а в отношении юридических лиц закреплены новые виды санкций – штрафы установлены в процентном отношении к сумме бюджетных средств, использованных с нарушением законодательства, т. е. чем выше сумма нецелевого использования или невозврата, тем больше разница между старыми и новыми штрафами⁸.

Выводы

Бюджетные правоотношения в сфере государственного (муниципального) контроля объективно нуждались в реформировании. Изменения, которые затронули бюджетное и административное законодательство в сфере урегулирования бюджетных правоотношений и государственного (муниципального) контроля, а именно: упорядочение понятийного аппарата, закрепление объектов и методов государственного (муниципального) контроля, разграничение полномочий между органами внешнего и внутреннего государственного (муниципального) контроля, по мнению автора исследования, безусловно призваны усовершенствовать, упорядочить использование и расходование бюджетных средств, минимизировать их неправомерное и нецелевое использование. Кроме того, одним из важнейших инструментов финансового контроля является применение санкций за бюджетные правонарушения и их изменения в сторону увеличения позволят осуществлять действенный и эффективный финансовый контроль за использованием бюджетных средств.

Список литературы

1. Саттарова А.А., Саттарова Н.А. Правовое регулирование межбюджетных отношений. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. 176 с.
2. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140408161640.shtml> (дата обращения: 24.06.2014)

В редакцию материал поступил 14.08.14

© Файзрахманова Л. М., 2014

Информация об авторе

Файзрахманова Лейсан Миннуровна, кандидат юридических наук, доцент, Казанский (Приволжский) федеральный университет

Адрес: 420000, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, тел.: (843) 233-71-09

E-mail: lmf_leisan@mail.ru

⁸ Так, например, за невозврат или несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 15.15 КоАП РФ) в настоящее время предусмотрен штраф: в отношении должного лица от 10 до 50 тысяч рублей (в ранее действующей редакции от 4 до 5 тысяч рублей); в отношении юридических лиц от 2 до 25 % от суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок (ранее от 40 до 100 тысяч рублей).

Как цитировать статью: Файзрахманова Л.М. Правовое регулирование государственного (муниципального) финансового контроля // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 113–117.

L. M. FAIZRAKHMANOVA,

PhD (Law), Associate Professor

Kazan (Volga) Federal University, Kazan, Russia

LEGAL REGULATION OF STATE (MUNICIPAL) FINANCIAL CONTROL

Objective: to research the novels of budget and administrative legislation in the sphere of state (municipal) financial control, which allows to increase the quality of state financial management.

Methods: comparative-legal, logical and descriptive methods, as well as the method of systemic-structural analysis.

Results: Comparative analysis is made of changes of budget legislation in the sphere of state and municipal financial control; the changes of administrative legislation concerning budget regulation are analyzed.

Scientific novelty: positive aspects of changes are revealed, which took place in 2013 and referred to the budget and administrative legislation concerning budget regulation state (municipal) financial control.

Practical value: the research results can be used in law-making and law-enforcement practice, as well as for scientific research in the sphere of financial, budget and administrative law.

Key words: financial control; budget control; state (municipal) financial control; bodies of state (municipal) financial control; budget offence; illegal use and misuse of budget funds.

References

1. Sattarova, A.A., Sattarova, N.A. *Pravovoe regulirovanie mezhyudzhetykh otnoshenii* (Legal regulation of intergovernmental relations). Kazan: Izd-vo «Poznanie» Instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2010. 176 p.
2. <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140408161640.shtml> (accessed: 24.06.2014)

Received 14.08.14

Information about the author

Faizrahmanova Leysan Minnurovna, PhD (Law), Associate Professor, Kazan (Volga) Federal University

Address: 18 Kremlyovskaya Str., 420000, Kazan, tel.: (843) 233-71-09

E-mail: lmf_leisan@mail.ru

How to cite the article: Faizrahmanova L.M. Legal regulation of state (municipal) financial control. *Aktual'niye problem ekonomiki i prava*, 2014, no. 3 (31), pp. 113–117.

© Faizrahmanova L.M., 2014