

На правах рукописи

Замятин Василий Валерьевич

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.04 – административное право;
административный процесс
12.00.14 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты:

Аникин Сергей Борисович
доктор юридических наук, доцент
Саратовская государственная
юридическая академия,
профессор кафедры
административного и
муниципального права

Асадов Али Мамедович
кандидат юридических наук, доцент
Уральский институт экономики,
управления и права,
ректор

Ведущая организация: Тюменский государственный
университет

Защита диссертации состоится «7» июня 2013 г. в 16:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданном на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан « » 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н. С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Социально-экономические процессы, происходящие в посткризисный период в России, диктуют новые условия организации и функционирования системы государственного управления. В этом контексте особую актуальность приобретает поиск новых направлений совершенствования системы государственного управления в целом, и его отдельных функций в частности. В настоящее время мировой опыт свидетельствует об усложнении и расширении такой функции государственного управления как финансово-бюджетный контроль, который можно признать гарантом стабильности бюджетной системы любого государства, в особенности, на этапе преодоления многими государствами последствий мирового финансового кризиса. Российская Федерация не является исключением: для скорейшего перехода на инновационный путь развития, обозначенный руководством страны, необходимо реформировать всю систему государственного управления, уделяя особое внимание предварительному финансово-бюджетному контролю.

В целом предварительный финансово-бюджетный контроль – это категория правовая, политическая и экономическая. В связи с чем, ежегодно меняющаяся политическая и экономическая обстановка в стране и в мире расставляет новые акценты в направлениях предварительного финансово-бюджетного контроля, что обуславливает актуальность вопросов, возникающих в ходе его реализации. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» говорится, что сложность и масштабность задач в сфере социально-экономической политики государства, острота существующих проблем требуют кардинального повышения качества стратегического управления экономикой и общественными финансами. Учитывая необходимость реализации положений, сформулированных в данном Бюджетном послании, Счетная палата Российской Федерации в рамках осуществления предварительного финансово-бюджетного контроля при подготовке заключения на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» использовала результаты 61-ой проверки и экспертно-аналитического мероприятия, проведенных в 71-м субъекте бюджетного планирования, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса¹, что подчеркивает важность предварительного финансово-бюджетного контроля в обеспечении принципов результативности, эффективности и целесообразности использования

¹ См.: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL : <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/> (дата обращения: 21.11.2012).

бюджетных средств, а также достоверности бюджета.

Между тем, результативность проведения предварительного финансово-бюджетного контроля напрямую зависит от качества его правового регулирования. На сегодняшний день действующие нормативные правовые акты содержат только общие концептуальные положения о предварительном финансово-бюджетном контроле. Сложность правового регулирования заключается и в том, что, несмотря на наличие в Бюджетном кодексе Российской Федерации главы 26-ой и представленных в ней положений, Кодекс неоднозначно и не в полном объеме урегулировал вопросы предварительного финансово-бюджетного контроля, а также не обеспечил комплексное правовое регулирование в данной сфере. Кроме того, требует скорейшей доработки и принятия проект Федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации».

Отсутствие системности в правовом регулировании предварительного финансово-бюджетного контроля, «не поспевающим» за развитием бюджетной системы Российской Федерации и сегодняшними потребностями контролирующих органов, провоцирует возникновение проблем и в деятельности органов государственного управления – субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля, что негативно сказывается на результатах контроля.

Кроме того, на практике при проведении предварительного финансово-бюджетного контроля не всегда соблюдаются такие базовые принципы как профессионализм и компетентность лиц, реализующих полномочия контролирующих субъектов, их ответственность за результаты контроля, научная обоснованность и прозрачность (открытость) контрольных мероприятий. Данный аспект снижает эффективность осуществления исследуемого вида контроля и гарантированность принятия компетентных решений со стороны соответствующих органов в финансово-бюджетной сфере.

Острая необходимость разрешения указанных проблем и выявление основных направлений совершенствования предварительного финансово-бюджетного контроля определили выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность и круг исследуемых вопросов.

Цель диссертационного исследования состоит в определении на основе комплексного анализа административного, финансового и бюджетного законодательства правовой природы предварительного финансово-бюджетного контроля, а также в разработке и обосновании теоретических и практических выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования названного вида контроля.

Для достижения указанной цели диссертационного исследования поставлены следующие **задачи**, имеющие научно-практическое значение:

– обосновать отнесение предварительного финансово-бюджетного контроля к функциям государственного управления, а также сформулировать его определение;

- определить место предварительного финансово-бюджетного контроля в системе государственного управления;
- провести комплексный анализ правовых основ предварительного финансово-бюджетного контроля;
- сформировать перечень органов государственного управления, являющихся субъектами предварительного финансово-бюджетного контроля;
- проанализировать порядок проведения предварительного финансово-бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации;
- сформулировать основные направления совершенствования предварительного финансово-бюджетного контроля.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении предварительного финансово-бюджетного контроля.

Предметом диссертационного исследования является совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и проведение предварительного финансово-бюджетного контроля, а также определяющих правовое положение органов государственного управления – субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля.

Степень научной разработанности темы. Исходной базой для диссертационного исследования стали труды, посвященные общетеоретическим проблемам государственного управления таких ученых, как А. П. Алехин, С. Б. Аникин, И. Н. Барциц, И. Л. Бачило, Д. Н. Бахрах, Б. Н. Габричидзе, Н. И. Глазунова, Н. М. Добрынин, В. Я. Кикоть, И. Ш. Килясханов, Ю. М. Козлов, А. Н. Козырин, Н. М. Конин, П. И. Кононов, Н. И. Лазаревский, А. Е. Лунев, В. И. Майоров, В. М. Манохин, М. Н. Марченко, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, Н. Ю. Хаманева, В. Е. Чиркин, Ц. А. Ямпольская, Г. С. Яковлев и другие.

Вклад в развитие научных представлений о финансовом контроле внесли такие ученые, как Е. М. Ашмарина, О. Ю. Бакаева, И. А. Белобжецкий, Э. Н. Берендтс, В. В. Бесчеревных, Н. Д. Бровкина, А. С. Бурмистров, В. В. Бурцев, М. А. Гармаева, О. Н. Горбунова, А. В. Горева, Е. Ю. Грачева, М. В. Демидов, В. В. Денисенко, Т. В. Зырянова, Т. В. Конюхова, Ю. А. Крохина, Д. Львов, А. А. Мамедов, Л. Н. Овсянников, И. Х. Озеров, Г. В. Петрова, А. В. Платонов, Ю. А. Плотникова, Е. А. Рыжкова, И. В. Рукавишникова, А. В. Румянцев, Н. А. Саттарова, С. В. Степашин, Н. С. Столяров, Г. П. Толстопятенко, Л. Я. Хорина, А. Т. Цалиев, С. Д. Цыпкина, О. Б. Шемякина, С. О. Шохин, Н. Д. Эриашвили, А. А. Ялбулганов и другие.

Вопросы бюджетного контроля в своих исследованиях рассмотрели, например, Е. С. Алексеева, Л. Ю. Андреева, О. Ю. Бубнова, А. Л. Васильев, Л. К. Воронова, Э. В. Герасимук, К. Л. Головин, А. О. Гусейнов, М. Н. Кошлина, И. Б. Лагутин, Н. А. Шевелева, Р. Штурм.

К настоящему времени написано немало диссертаций, в которых в той или иной степени исследованы проблемы осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Среди авторов таких работ можно назвать, например, М. Г. Гогричиани, Н. Г. Деменкову, Д. Л. Комягина, А. В. Кузьмину, Е. В. Макаренко, И. П. Рудовол, Л. Я. Хорину, Д. И. Яковлева. Вопросы предварительного контроля отражены в работах Л. Л. Арзумановой, О. В. Болтиновой, О. Ю. Горбачевой, М. Р. Гочияевой, Е. Ю. Грачевой, М. А. Клишиной, А. М. Ковалевой, И. Н. Мальцевой, Н. С. Милениной, Г. В. Петровой, Е. А. Ровинс и других.

Однако специальных комплексных научных исследований, посвященных предварительному финансово-бюджетному контролю и определению его места в системе государственного управления, не проводилось, что также подтверждает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач применялись общенаучные и частнонаучные методы познания, выявленные современной наукой и апробированные практикой. Особое внимание в диссертационном исследовании уделено системно-структурному, логическому, сравнительно-правовому и формально-юридическому методу, методам толкования и анализа. Использование этих методов позволило осуществить комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические выводы и сформулировать практические рекомендации.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные труды и содержащиеся в них положения общей теории государства и права, теории административного, финансового, бюджетного и конституционного права, посвященные проблемам государственного управления, финансового контроля, видом которого является финансово-бюджетный контроль, а также материалы докладов, сделанных на научно-практических конференциях, по исследуемым вопросам.

Нормативную основу исследования составили международные акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и других органов.

Значительное внимание уделено законам о бюджетном процессе субъектов Российской Федерации: проанализировано законодательство 80 субъектов Российской Федерации.

Эмпирическая основа диссертации представлена результатами проведенного автором анализа актов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, аналитических материалов Счетной палаты Российской Федерации.

Эмпирическую основу дополняет анализ Интернет-ресурсов, в частности, материалов официальных сайтов Президента России, Счетной палаты Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в авторском подходе к рассмотрению категории «предварительный финансово-бюджетный контроль» сквозь призму всей системы государственного управления и выделению органов государственного управления – субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля. На основе анализа базовых характеристик института предварительного финансово-бюджетного контроля сформулировано его понятие, определены субъекты, объект, предмет, цель, задачи и принципы предварительного финансово-бюджетного контроля, что способствовало обоснованию выводов и предложений, имеющих теоретическую и практическую значимость.

Научная новизна диссертационного исследования также состоит в том, что впервые проведено комплексное, системное исследование правовых аспектов предварительного финансово-бюджетного контроля посредством сопоставления и анализа федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Кроме того, впервые после принятия и введения в действие Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» проанализирована деятельность Счетной палаты Российской Федерации в части осуществления предварительного финансово-бюджетного контроля. Также, исходя из положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», проведено комплексное исследование правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в контексте проведения этими органами предварительного финансово-бюджетного контроля.

На защиту выносятся следующие **основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны:**

1. Предложено авторское определение предварительного финансово-бюджетного контроля как функции государственного управления, осуществляемой Президентом Российской Федерации, законодательными (представительными) органами, органами исполнительной власти и иными уполномоченными субъектами в ходе рассмотрения и утверждения проектов законов о бюджетах, иных проектов законов по финансово-бюджетным вопросам, а также в процессе принятия соответствующих управленческих решений до совершения операций со средствами бюджетов.

Установлено, что целью предварительного финансово-бюджетного контроля, осуществляемого в ходе рассмотрения и утверждения проектов законов о бюджетах, иных проектов законов по финансово-бюджетным вопросам, а также в процессе принятия соответствующих управленческих решений до совершения операций со средствами бюджетов, является

обеспечение законности осуществления бюджетного процесса на последующих его стадиях и достоверности показателей бюджетов, а также эффективности, результативности, целесообразности использования бюджетных средств. Перечень задач предварительного финансово-бюджетного контроля не может быть окончательным или исчерпывающим, поскольку данный вид контроля связан с деятельностью государства и конкретным периодом жизни этого государства – очередным финансовым годом и плановым периодом.

2. Выделены базовые элементы системы государственного управления, к которым отнесены: совокупность целей, задач, признаков, принципов и функций; организационная структура органов; правовая основа организации и функционирования, а также материальное обеспечение условий функционирования государственного управления; процессы, происходящие в системе государственного управления; ответственность за невыполнение или выполнение не в полном объеме функций государственного управления как гарантия обеспечения законности в системе государственного управления.

3. На основании проведенного исследования, доказано, что перечень нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы финансового, в том числе финансово-бюджетного контроля, нельзя сводить лишь к бюджетному и даже финансовому законодательству, поскольку деятельность органов, осуществляющих финансовый контроль, регламентируется также административно-правовыми и конституционно-правовыми нормами. Следовательно, государственное управление, одной из функций которого является предварительный финансово-бюджетный контроль, должно осуществляться, опираясь на систему согласованных и взаимодополняющих актов – источников конституционного, административного, финансового и бюджетного права.

4. Проведенный анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, определяющих правовые основы финансового контроля, в том числе предварительного финансово-бюджетного контроля, позволил заключить, что:

- перечень актов, определяющих основы финансового контроля в каждом субъекте Российской Федерации, является разнообразным и включает акты различной юридической силы. При этом качество их содержания можно признать недостаточно высоким, что обусловлено, прежде всего, отсутствием единой концепции финансового контроля на федеральном уровне. Кроме того, в таких актах субъекты Российской Федерации, дублируя федеральные нормы, зачастую дублируют и ошибки федерального законодателя;

- в отдельных субъектах Российской Федерации существуют специальные акты, регламентирующие вопросы финансового контроля. Тем не менее, и такие – специальные акты требуют значительной доработки в части определения понятийного аппарата, единой методологии проведения

контроля и определения системы органов, осуществляющих финансовый контроль в конкретном субъекте Российской Федерации;

– в субъектах Российской Федерации, в которых отсутствуют специальные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы финансового контроля, действуют отдельные акты, регламентирующие процессуальные аспекты осуществления финансового контроля либо органами исполнительной власти субъекта, либо законодательными (представительными) органами, а, в ряде случаев, такими нормативными правовыми актами являются законы о бюджетном процессе субъектов Российской Федерации.

5. Выделено три направления деятельности Президента Российской Федерации в качестве субъекта предварительного финансово-бюджетного контроля: подписание федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; реализация контрольных полномочий посредством полномочных представителей Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и системы компетентных органов; собственное нормативное регулирование. Кроме того, установлено, что Президент Российской Федерации реализует ряд полномочий, способствующих проведению качественного и эффективного предварительного финансово-бюджетного контроля, к которым относятся издание документов программного характера и обеспечение принципиального единства органов законодательной и исполнительной ветви власти – иных субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля. На основании изложенного, сформулировано предложение о дополнении главы 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (с учетом замены термина «финансовый контроль» на «финансово-бюджетный контроль») ст. 265.1 «Финансово-бюджетный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации».

6. Обоснован вывод о необходимости уточнения содержания ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации следующим образом: «Для осуществления контроля за формированием и исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом». Однако учитывая сложный порядок пересмотра Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации может решить данный вопрос посредством толкования Конституции Российской Федерации.

7. Аргументирована необходимость дополнения Бюджетного кодекса Российской Федерации (с учетом замены термина «финансовый контроль» на «финансово-бюджетный контроль») статьей 270.2 следующего содержания: «Органы предварительного финансово-бюджетного контроля осуществляют взаимодействие путем оказания правовой, консультационной и аналитической помощи при разработке проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по финансово-бюджетным вопросам, обмена методическими и нормативными материалами,

информацией о результатах контрольной деятельности, проведением совместных контрольных мероприятий, а также создания совместных консультативных органов».

8. В целях реализации принципа профессионализма и компетентности лиц, исполняющих полномочия контролирующих субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля, сформулирован ряд предложений по совершенствованию Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные автором теоретические выводы, практические рекомендации и предложения вносят определенный вклад в правовую науку, систематизируют и углубляют научные знания по вопросам предварительного финансово-бюджетного контроля, а также могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях.

Практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся предложения и рекомендации могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Финансовое право», «Бюджетное право и процесс», «Административное право и процесс», а также специальных учебных курсов при рассмотрении вопросов, связанных с государственным управлением и предварительным финансово-бюджетным контролем, а также в ходе подготовки учебно-методических пособий, практикумов и учебных программ.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ).

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного исследования нашли отражение в монографии, статьях, опубликованных в юридических журналах и научных сборниках научно-практических конференций: международной научно-практической конференции с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010» (Челябинск, 2010 г.); научной конференции аспирантов и докторантов «Научный поиск» (Челябинск, 2010 г.); ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 2010); международной научно-практической конференции с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011» (Челябинск, 2011); международной научно-практической конференции «Институциональные проблемы современного финансового права» (Саратов, 2011); международной научно-практической конференции с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013» (Челябинск, 2013).

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Южно-Уральского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цель и задачи, объект, предмет, показывается степень научной разработанности темы, раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, обосновывается научная новизна, формулируются основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны, подтверждается теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля» включает три параграфа.

В первом параграфе первой главы, посвященном предварительному финансово-бюджетному контролю как функции государственного управления, в целях исключения неопределенности и нечеткости при изложении положений диссертационного исследования сформулировано авторское определение категории «предварительный финансово-бюджетный контроль» – одной из ключевых функций государственного управления. Введение в нормативный и научный оборот развернутого детализированного определения указанной категории будет способствовать не только конкретизации и дополнению категориального и понятийного аппарата бюджетного законодательства, но и науки финансового права в целом. Кроме того, в параграфе рассмотрен государственный финансовый контроль и сделан вывод, что финансово-бюджетный контроль является его видом, а не формой.

Предварительный финансово-бюджетный контроль как функция государственного управления характеризуется собственными содержанием, целью, задачами и принципами осуществления.

Для более глубокого раскрытия содержания предварительного финансово-бюджетного контроля выделены такие обязательные его элементы как субъект, объект и предмет. Субъекты предварительного финансово-бюджетного контроля – это контролирующие уполномоченные органы и должностные лица, а также подконтрольные органы (и (или) организации) и должностные лица; объект – то, в отношении чего

осуществляется контроль, в частности, финансовая деятельность подконтрольного субъекта; предмет – показатели финансовой деятельности подконтрольного субъекта с использованием бюджетных средств.

К принципам предварительного финансово-бюджетного контроля отнесены: законность, правовая регламентация и упорядоченность, системность, независимость, объективность, гласность, прозрачность (открытость), демократизм, сбалансированность, научная обоснованность, согласованность, комбинирование действий контролирующих субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля для исключения дублирования и параллелизма в их работе, профессионализм и компетентность лиц, реализующих полномочия контролирующих субъектов, конкретизация управленческой деятельности и ответственность за ее результаты, принцип оптимального сочетания предварительного финансово-бюджетного контроля на федеральном, региональном и местном уровне.

В рамках рассмотрения заявленной темы параграфа предварительный финансово-бюджетный контроль разграничен с такой функцией государственного управления как планирование. Названные функции необходимо четко различать: контроль позволяет оценить законность, эффективность, целесообразность и результативность управленческих решений, а планирование – сформулировать цели, задачи, приоритеты таких решений, определить методы их достижения на основе выбора возможных вариантов развития.

Во втором парафе первой главы определено место предварительного финансово-бюджетного контроля в системе государственного управления.

Реформы государственной власти и системы управления государством в целом, повлекшие в 1993 году принятие Конституции Российской Федерации, способствовали полному и кардинальному изменению российской системы права. В результате чего термин «государственное управление» практически был исключен из правовой базы в его классическом понимании. И, хотя, соответствующие административно-правовые нормы в настоящее время не позволяют составить достаточно четкого представления о государственном управлении, его содержании и системе, наука административного права не отказалась от данного термина, поддерживая многочисленные дискуссии о его понимании.

При исследовании вопросов предварительного финансово-бюджетного контроля автор присоединился к сторонникам подхода, согласно которому государственное управление в науке административного права рассматривается в широком и узком смысле, поскольку именно данный подход позволил раскрыть содержание государственного управления, не расширяя до деятельности всех органов государственной власти и не сужая до деятельности органов исполнительной власти, а также рассмотреть деятельность всех органов государственного управления – субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля.

На основании проведенного всестороннего анализа взглядов, представлений и подходов к содержанию понятия «государственное

управление», как советского, так и современного периодов, предложена авторская система государственного управления, в дальнейшем составившая основу диссертационного исследования.

Среди функций государственного управления выделена функция контроля, которую можно признать одной из ключевых для любого государства независимо от формы правления, административно-территориального устройства или политического режима. Государственное управление осуществляется в той или иной степени в различных сферах: экономической, административно-политической, социально-культурной; и в каждой из них результативность и качество управления определяется, прежде всего, посредством контроля.

В работе предпринята попытка актуализировать определение контроля следующим образом: «в государственно-правовом значении контроль следует рассматривать, с одной стороны, как специфическую функцию государственного управления, а с другой – как организационно-правовой способ обеспечения законности и функционирования системы государственного управления, а также эффективного взаимодействия всех ее компонентов».

Известно, что исключительное большинство процессов в государстве обеспечивается за счет бюджета. Данным аспектом продиктована значимость финансового контроля, видом которого является предварительный финансово-бюджетный контроль. Следовательно, предварительный финансово-бюджетный контроль занимает особое место в системе государственного управления как одна из важнейших функций государственного управления.

В третьем параграфе первой главы проведен комплексный анализ правовых основ предварительного финансово-бюджетного контроля посредством подробного исследования соответствующих норм права федерального и регионального уровня. В результате чего сделан вывод, что нормативно-правовая база финансового контроля, действующая в настоящий момент, не решает всех вопросов, существующих в бюджетной сфере.

Уже при первоначальном рассмотрении вызывает определенные сомнения корректность названия главы 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля» Бюджетного кодекса Российской Федерации. В связи с чем, высказано предложение переименовать главу 26 в «Основы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля», что позволит исключить «терминологическую путаницу» в принимаемых в соответствии с Кодексом иных нормативных правовых актах.

Следующей проблемой является отсутствие определения понятия «финансовый контроль» («финансово-бюджетный контроль») в главе 26 или ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, составляющей его понятийный и терминологический аппарат. В Кодексе также отсутствует развернутое определение предварительного контроля (предварительного финансово-бюджетного контроля), – законодатель ограничился лишь

привязкой анализируемого термина к органам его осуществляющим и времени проведения данного вида контроля.

Таким образом, несмотря на наличие в Бюджетном кодексе Российской Федерации главы 26 и представленных в ней положений, Кодекс неоднозначно и не в полном объеме урегулировал вопросы финансово-бюджетного контроля, а также не обеспечил комплексное правовое регулирование в данной сфере, а именно: в нем не определены ключевые понятия, методологическая основа контрольной деятельности, принципы ее осуществления и т.д.

Следует отметить, что перечень нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы финансово-бюджетного контроля нельзя сводить лишь к бюджетному и даже финансовому законодательству, поскольку деятельность органов, осуществляющих такой контроль, регламентируется также административно-правовыми и конституционно-правовыми нормами. Следовательно, при разработке и принятии таких актов должен использоваться системный подход с целью обеспечения строгой согласованности их между собой и ориентации на решение общих политических, хозяйственных и социально-культурных задач.

Субъекты Российской Федерации также вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты, закрепляющие правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля, не вступая в противоречие с федеральным законодательством. В параграфе проанализированы специальные нормативные правовые акты, закрепляющие правовые основы финансового контроля 20 субъектов Российской Федерации, а также ряд законов о бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, что позволило сделать обобщающие выводы о состоянии правового регулирования предварительного финансово-бюджетного контроля на региональном уровне.

Вторая глава «Реализация предварительного финансово-бюджетного контроля в системе государственного управления» включает три параграфа.

В первом параграфе второй главы сформирован перечень органов государственного управления, являющихся субъектами предварительного финансово-бюджетного контроля.

На сегодняшний день в Российской Федерации сложилась и функционирует не столько система, сколько совокупность органов государственного управления, осуществляющих предварительный финансово-бюджетный контроль. Такие органы государственного управления имеют различный правовой статус, способы формирования (формируются как государством, так и непосредственно народом), наделены специальными государственно-властными полномочиями, действуют в установленных законодательством рамках, а также должны нести ответственность за результаты принимаемых решений.

Исходя из того, что предварительный финансово-бюджетный контроль непосредственно связан с бюджетным процессом и осуществляется в рамках

его стадий, к органам государственного управления – субъектам предварительного финансово-бюджетного контроля (с учетом положений главы 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации) относятся: Президент Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное казначейство, Счетная палата Российской Федерации, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, предварительный финансово-бюджетный контроль обеспечивается со стороны: Президента Российской Федерации, что позволяет говорить о выделении института президентского контроля в исследуемой сфере; органов законодательной (представительной) власти, образующих институт парламентского контроля; органов исполнительной власти, образующих институт административного контроля. Данный аспект обуславливает активное сотрудничество и взаимовлияние названных субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля.

Правительство Российской Федерации является одним из ключевых субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля, что подробно обосновывается в рамках рассматриваемого вопроса, а также подчеркивается важность дальнейшего совершенствования взаимодействия Правительства Российской Федерации с другими субъектами предварительного финансово-бюджетного контроля как в рамках бюджетного, так и законотворческого процесса. Цель такого взаимодействия очевидна – обеспечение принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, эффективно решающего проблемы социально-экономического характера, а также разрешение коллизий, возникающих в процессе принятия названного закона.

Предварительный финансово-бюджетный контроль, осуществляемый палатами Федерального Собрания Российской Федерации, должен не только обеспечивать объективность и достоверность представляемой Правительством Российской Федерации информации – основных характеристик бюджета (общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета), но и повышать качество принятых исполнительной властью решений, непосредственно влияющих на результативность государственного управления в целом.

Счетную палату также бесспорно можно отнести к субъектам предварительного финансово-бюджетного контроля. Во-первых, согласно ст. 195 Бюджетного кодекса Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период направляется в Счетную палату для подготовки заключения по нему. Одновременно в ст. 265 Кодекса указано, что в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам законодательными представительными органами осуществляется именно предварительный контроль. Во-вторых, вновь принятый Федеральный закон «О Счетной

палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 № 41-ФЗ содержит отдельную статью, регламентирующую осуществление данным органом предварительного аудита формирования федерального бюджета Российской Федерации в целях установления соответствия законодательству Российской Федерации, а также определения обоснованности показателей проектов бюджетов (ст. 18).

Во втором параграфе второй главы проанализировано проведение предварительного финансово-бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации посредством всестороннего анализа законов о бюджетном процессе субъектов Российской Федерации.

Предварительный финансово-бюджетный контроль в субъектах Российской Федерации – это функция государственного управления, осуществляемая высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации; законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации; уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации; органами государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, иными уполномоченными субъектами в ходе рассмотрения и утверждения проектов законов о бюджетах субъектов Российской Федерации, иных проектов законов по финансово-бюджетным вопросам, а также в процессе принятия соответствующих управленческих решений до совершения операций со средствами бюджетов.

На сегодняшний день создание собственных контрольных органов, является одним из оптимальных вариантов осуществления предварительного финансово-бюджетного контроля законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким контрольным органам отводится особая роль, хотя легально эти органы не названы в качестве «высшего» или «главного» органа государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. Такое утверждение можно обосновать тем, что это единственные контрольные органы субъектов, чей правовой статус закреплён Федеральным законом.

Принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» стало первым шагом к развитию института государственного внешнего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и унификации регионального законодательства в части установления общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов. В результате чего разрозненное до настоящего времени законодательство субъектов Российской Федерации в области государственного внешнего финансового контроля (в том числе предварительного финансово-бюджетного) должно приобрести системный и единообразный характер.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в ряде субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие нормативные правовые акты, изменяющие и (или) дополняющие уже существующие акты о контрольно-счетных органах. Отдельные субъекты Российской Федерации в целях реализации упомянутого Закона приняли новые законы, регулирующие вопросы организации и деятельности собственных контрольно-счетных органов, во многом дублируя положения названного Закона.

В третьем параграфе второй главы сформулированы основные направления совершенствования предварительного финансово-бюджетного контроля.

С целью комплексного воздействия на составляющие элементы предварительного финансово-бюджетного контроля, его совершенствование должно проходить одновременно по нескольким направлениям:

а) дополнение ст. 27 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации частью 2.1 следующего содержания:

«2. 1. При подготовке заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам обязан привлекать экспертов, обладающих специальными познаниями в финансово-бюджетной сфере, а также принять решение о проведении независимой экспертизы проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. По результатам проведенной независимой экспертизы в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам представляется заключение, содержащее замечания и предложения по соответствующим разделам проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам обязан рассмотреть представленное заключение по результатам независимой экспертизы проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Информация о результатах рассмотрения Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам указанного заключения доводится до сведения депутатов Государственной Думы в ходе выступления представителя комитета при обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на заседании Государственной Думы»;

б) дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства в части антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, что позволит бороться с таким антисоциальным явлением, как коррупция еще до принятия закона, а не после того как он принят в «нерабочей» редакции, либо на этапе его ненадлежащего исполнения;

в) обязательное включение в содержание официальных сайтов органов государственного управления – субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля оперативных данных об основных результатах и направлениях их деятельности, а также регулярного пополнения этих сайтов актуальной информацией, позволяющей гражданам получать представление о ходе рассмотрения и утверждения проектов законов о бюджетах и иных проектов законов по финансово-бюджетным вопросам (за исключением информации о секретных статьях в составе федерального бюджета);

г) скорейшая доработка и принятие проекта Федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации».

В **заключении** диссертации подводятся общие итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и практические рекомендации, касающиеся организации и проведения предварительного финансово-бюджетного контроля.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ
В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Замятин В. В. Правовые основы предварительного финансово-бюджетного контроля // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». Вып. 25. 2011. № 6. – 0,25 п.л.
2. Замятин В. В. Предварительный финансово-бюджетный контроль как вид финансового контроля // Проблемы права. 2011. № 1. – 0,2 п.л.
3. Замятин В. В. К вопросу о роли парламента Российской Федерации в осуществлении предварительного финансово-бюджетного контроля // Проблемы права. 2012. № 7. – 0,4 п.л.
4. Замятин В. В. Основные направления деятельности Президента Российской Федерации в качестве субъекта предварительного финансово-бюджетного контроля // Бизнес в законе. 2013. № 1. – 0,3 п.л.

**Монография, научные статьи,
опубликованные в других журналах и изданиях**

5. Замятин В.В., Деменкова Н.Г. Предварительный финансово-бюджетный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и законодательного регулирования: монография / В. В. Замятин, Н. Г. Деменкова. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 11,5 п.л. (соавторство не разделено).
6. Замятин В. В. Финансовый контроль как функция государственного управления // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010: Материалы XII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 6 частях. Часть IV. Конституционное и муниципальное право. Административное и финансовое право. – Челябинск, 2010. – 0,3 п.л.
7. Замятин В. В. Отдельные вопросы государственного финансового контроля в Челябинской области // Научный поиск: материалы второй научной конференции аспирантов и докторантов. Экономика. Управление. Право. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2010. Т. 2. – 0,25 п.л.
8. Замятин В. В., Деменкова Н. Г. «Государственное управление» как ключевой термин науки административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки

Российской Федерации В. Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч.1. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – 0,4 п.л. (соавторство не разделено).

9. Замятин В. В. Основы правового статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011: Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. Конституционное и муниципальное право. Административное, финансовое и информационное право. – Челябинск: Цицеро, 2011. – 0,25 п.л.

10. Замятин В. В., Деменкова Н. Г. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // 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.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – 1,9 п.л. (соавторство не разделено).

11. Замятин В. В., Деменкова Н. Г. Отдельные аспекты законодательного закрепления деятельности Совета Федерации по осуществлению предварительного финансово-бюджетного контроля // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013: Материалы XV Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. Часть I. – Челябинск: Цицеро, 2013. – 0,25 п.л. (соавторство не разделено).