

§5

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

И.Б. Лагутин

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ: АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Организация бюджетного контроля в Российской Федерации непосредственно связана с особенностями организации российской системы государственного и муниципального управления, которая имеет свои структурные элементы. В рамках административного права под организацией понимается «объединение физических лиц любой численности, возглавляемое своими органами управления, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных или духовных ценностей, а также реализации иных потребностей его членов»¹.

Ещё в советском административном праве признавалось, что организация это «необходимое условие деятельности любого государственного или общественного органа»². А.В. Мелехин справедливо определяет цель организации, а именно она «направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований»³. Г.В. Атаманчук указывает на качественные характеристики организации, по его мнению «организация расширяет возможности людей, придает им новое качество»⁴. По мнению зарубежных авторов, «организация — это нечто большее, чем просто группа людей. Это группа индивидов, объединенных организационными принципами, интересами, процедурами,

личностными ценностями, а также формами полномочий и ответственности»⁵.

Организация бюджетного контроля, как и любая другая имеет свой административно-правовой статус, состоящий из свойственных элементов. При этом важно учитывать то, что само «понятие «организация» имеет очень широкий смысл, и рассмотреть ее административно-правовой статус невозможно без использования норм других отраслей права, в том числе гражданского, трудового и финансового»⁶.

Бюджетный контроль, как и многие другие правовые институты неоднороден по своему составу и регулируется помимо административного права нормами других отраслей права, таких как конституционное и муниципальное право (организационные основы бюджетного контроля в России определяются Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, уставами муниципальных образований); финансовое право (процедуры контроля в рамках бюджетного процесса и прочее); трудовое право (особенности трудовой деятельности сотрудников органов бюджетного контроля); уголовное право (участие органов контроля в реализации уголовной ответственности за преступления, совершаемые в сфере бюджетных отношений); гражданское право (участие органов бюджетного контроля в гражданских правоотношениях). По мнению автора, при определении административно-правового статуса организации бюджетного контроля необходимо рассматривать бюджетный контроль, как комплексный

¹ См.: Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2007. – С. 332.

² См.: Петров Г.В. Сущность советского административного права / Отв. ред. О.С. Иоффе. – Л., 1959. – С. 45.

³ См.: Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009 / Подготовлен для СПС Консультант Плюс.

⁴ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М., 1997. – С. 29.

⁵ См.: Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. Пер. с англ. – М., 1982. – С. 291.

⁶ См.: Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М., 2007. – С. 332.

(смешанный) институт права, включающий нормы различных отраслей права.

Бюджетный контроль — это системное явление, состоящее из разнородных по содержанию, но однородных по целям и задачам публичных институтов, формально относящихся к разным отраслям права.

В современной российской и зарубежной юридической науке контроль и надзор за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления традиционно относятся к административному праву. Среди элементов государственного контроля особая роль принадлежит финансовому контролю, который в свою очередь включает в себя такие виды контроля, как: бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль и банковский надзор.

Вообще контроль это обязательный элемент любого публично-управленческого отношения, а финансовый контроль в свою очередь неотъемлемое условие движения публичных денежных фондов. Следовательно, бюджетный контроль можно рассматривать, как стадию (этап) управления публичными денежными средствами государства и муниципальных образований.

Как показывает практика, публичное управление не всегда подразумевает системную организацию соответствующих учреждений. В.Е. Чиркин справедливо отмечает, что «общество, его коллективы управляются системным (иногда говоря — структурным) и бессистемным (бесструктурным) способами»⁷. Бессистемность свойственна в настоящее время органам финансового контроля РФ, которые не только функционируют разрозненно, но и часто конкурируют между собой. Вызвано это тем, что органы финансового контроля в общей своей массе, хотя и формально объединены в одну группу, *выполняют совершенно разные цели*. Так, например, аудиторские организации и индивидуальные аудиторы, осуществляют «независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности» (ч. 3, ст.1 ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»); органы бюджетного контроля в свою очередь призваны следить за законностью движения публичных денежных фондов; налоговые органы осуществляют налоговый контроль с целью добиться своевременности и полноты осуществления налоговой обязанности. Свою цель при осуществлении банковского надзора имеет и Центральный банк РФ.

Более того, все органы финансового контроля в Российской Федерации *отличаются и организационно*. Так, налоговый и валютный контроль, а также банковский надзор осуществляется централизованно; аудиторская деятельность, вообще осуществляется аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами, входящими в состав специальных саморегулируемых организаций. Свои отличия имеет и бюджетный контроль, при организации которого встречается как централизация органов (применительно к Федеральной службе финансово-бюджетного надзора и Федеральному казначейству), так и децентрализация (Счетная палата РФ на федеральном уровне, контрольно-счетные органы субъектов РФ на региональном уровне, контрольно-счетные органы муниципальных образований на уровне местного самоуправления, которые хотя иногда и взаимодействуют, но организационно обособлены друг от друга).

Применительно к бюджетному контролю необходимо четное разделение понятия «система организации бюджетного контроля» и понятия «система бюджетного контроля».

Под системой организации бюджетного контроля необходимо понимать систему органов бюджетного контроля, ее структурные элементы, а также особенности ее построения и процесс взаимодействия.

В свою очередь система бюджетного контроля по содержанию шире и включает в себя: *правовое обеспечение бюджетного контроля, органы и должностные лица, осуществляющие бюджетный контроль, а также процедуры его осуществления и практику правоприменения*⁸, а также ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетный контроль, являясь обязательным элементом управления государством на уровне федерации, субъектов РФ и в системе местного самоуправления, сам не может функционировать без существующей системы ответственности. Более того, механизм ответственности непосредственно влияет и на организацию и на осуществление бюджетного контроля. Следовательно, бюджетный контроль нельзя рассматривать отдельно от системы ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Элементы системы бюджетного контроля можно отнести к различным отраслям российского права. Так, его организационная основа и административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства — это административное право; процедуры

⁷ См.: Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М., 2012. — С. 21.

⁸ См.: Административное право Украины / Под ред. С.В. Кивалова. — Харьков, 2004. — С. 354.

осуществления бюджетного контроля и практика его применения — это финансовое право; уголовная ответственность за нарушение бюджетного законодательства — это уже уголовное право, а вот вопросы, связанные с функционированием органов бюджетного контроля в системе разделения властей, ролью органов бюджетного контроля в построении российской модели бюджетного федерализма, являются вопросами конституционного права. Важно при этом отметить, что указанное деление достаточно условное и не имеет четко определенных критериев, и как следствие вызывает множество споров среди представителей различных юридических наук.

Построение российской системы бюджетного контроля непосредственно зависит от организационной основы, так как именно она оказывает непосредственное влияние на все остальные элементы указанной системы.

Данная статья посвящена изучению особенностей административно-правового обеспечения организационной основы бюджетного контроля в Российской Федерации.

На организацию бюджетного контроля в России, влияют следующие обстоятельства:

- *территориальная организация государства;*
- *ранее существовавшая система организации бюджетного контроля;*
- *существование системы разделения властей;*
- *особенности развития системы местного самоуправления.*
- *специфика административно-правового обеспечения.*

По мнению автора, важнейшим фактором, который влияет на систему организации бюджетного контроля в России, является *территориальная организация государства*. В России созданы и функционируют следующие органы бюджетного контроля, классифицирующиеся по территории организации:

- федеральные органы бюджетного контроля (Счетная палата РФ; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство);
- региональные органы бюджетного контроля (контрольно-счетные органы субъектов РФ);
- муниципальные органы бюджетного контроля (контрольно-счетные органы муниципальных образований).

В зарубежных странах органы бюджетного контроля существуют в трех основных видах:

1) *Централизованная система бюджетного контроля* (в виде единой структуры), т.е. региональные финансово-контрольные учреждения находятся в прямом организационном подчинении у высшего

органа финансового (бюджетного) контроля государства. При такой модели на всей территории страны обеспечивается проведение бюджетно-финансового контроля по единому плану и на основании единых критериев анализа.

2) *Децентрализованная система бюджетного контроля* — в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных органов, образованных с целью осуществления контроля над бюджетными средствами государства в его административно-территориальных образованиях, включая муниципалитеты, не составляя при этом единую систему общегосударственного финансового контроля и непосредственно не подчиняясь высшему финансово-контрольному органу государства.

3) *Смешанная система бюджетного контроля*, когда на местах параллельно существуют отделения центральных контрольных органов и региональные счетные органы, созданные на местах территориальными властями.

Как правило, смешанный вид организации бюджетного контроля связан с тем, что в государстве уже существует система бюджетного контроля в системе исполнительной власти и необходимостью создания органов парламентского бюджетного контроля⁹. Так, например, в России продолжают функционировать в модифицированной форме органы бюджетного контроля, существовавшие в СССР (контрольно-ревизионное управление Министерства финансов, которое в 2004 г. было немного изменено и переименовано в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (Росфинадзор)), а также созданы парламентские органы бюджетного контроля уже в Российской Федерации (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований)¹⁰.

В системе разделения властей в России органы бюджетного контроля представлены только органами бюджетного контроля *законодательной (представительной) власти*¹¹ и органами бюджетного

⁹ Наличие парламентских органов бюджетного контроля в государстве является важнейшим условием, при котором данное государство может претендовать на получение кредитов международных финансовых организаций и правительств ряда зарубежных стран.

¹⁰ Подобную систему организации бюджетного контроля можно встретить и в других странах, например, в Польше

¹¹ Так, например, в соответствии со статьей 1 ФЗ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» «Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему». В субъектах

контроля *исполнительной власти и исполнительно-распорядительной власти местного самоуправления*¹².

Существенной особенностью организации бюджетного контроля в России является наличие в государстве системы местного самоуправления. В России созданы и функционируют более 20 тыс. муниципальных образований, что существенно усложняет и затягивает процесс создания органов муниципального бюджетного контроля, более того многие авторы по-прежнему скептически относятся к уже существующим органам бюджетного контроля и ещё более сомневаются в рациональности создания таких органов во всех муниципальных образованиях. Так, по данным Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР) на 1 января 2009 г. созданы в 3941 муниципальных образованиях (из 24151)¹³, что составляет 16,3% от общего количества. В том числе: в городских округах 416 (из 1095 — 38%); в муниципальных районах 1039 (из 1866 — 55%); в городских и сельских поселениях 2474 (из 21235 — 11%). Однако в большинстве из них работа фактически ведется на общественных началах. Контрольно-счетных органов муниципальных образований, где имеются штатные сотрудники лишь 5%. В 24151 муниципальном образовании трудятся около 3 000 штатных сотрудников. Получается: 1 контролер на 8 муниципалитетов¹⁴. В 2012 г. ситуация немного изменилась, но не принципиально. Так, по данным Счетной палаты РФ контрольно-счетные органы муниципальных образований созданы в 405 из 528 городских округов и в 1204 из 2062 муниципальных районов, но при этом

Российской Федерации и муниципальных образований также созданы органы бюджетного контроля, подотчетные законодательным и представительным органам власти соответственно.

¹² Судебная власть в Российской Федерации, в отличие от Франции не имеет своих органов бюджетного контроля.

¹³ По состоянию на 5 июня 2009 г. в реестр Союза муниципальных контрольно-счетных органов (Союза МКСО) входили 239 муниципальных контрольных учреждения различного типа. Однако не все фактически созданные муниципальные органы финансового контроля являются членами Союза МКСО, так по подсчетам Союза МКСО в 2009 г. уже созданы свыше 1200 муниципальных контрольно-счетных органов со средней численностью персонала не более 4 человек.

¹⁴ См.: Столяров Н.С. Доклад на XVII конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (17 марта 2011 г.) // www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20okonchatelye%20stolyarova%20na%20XVII%20konferencii_posle%20konferencii-tree_files-fl-387.pdf.

штатная численность этих контрольно-счетных органов составляет всего 1-2 единицы¹⁵.

В целом можно сказать, что среди элементов системы организации бюджетного контроля в России наиболее сложным для анализа является уровень местного самоуправления, так муниципальный бюджетный контроль в России на современном этапе находится в постоянной динамике, в отличие от более статичных элементов системы организации бюджетного контроля — федерального и регионального бюджетного контроля.

При анализе системы организации бюджетного контроля в России важно не забывать, что «эффективная организация управления достигается не только волей управляющих «сверху», но и согласованием действий органов и должностных лиц, не подчиненных друг другу, а также инициативой «снизу»¹⁶. Следовательно, создание действенной системы организации бюджетного контроля в России, по мнению автора, не только, и не столько зависит от веления сверху, а от построения эффективной системы взаимодействия на местах. При этом стоит отметить, что взаимодействие при осуществлении бюджетного контроля может быть как с органами бюджетного контроля, правоохранительными органами, иными государственными и муниципальными учреждениями, так и с населением, которое применительно к бюджетному контролю является практически неиспользуемым потенциалом.

Подводя итог, можно заключить, что специфика административно-правового обеспечения организации бюджетного контроля в Российской Федерации связана с тем, что при определении организационной основы бюджетного контроля необходимо учитывать: *территориальную организацию государства, уже существующие на момент реформирования элементы системы организации бюджетного контроля, систему разделения властей и особенности развития системы местного самоуправления.*

¹⁵ См.: Тезисы выступления Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина на пленарном заседании Совета Федерации по итогам работы Счетной палаты в 2011 г. (28 марта 2012 г.) // www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=962 (Дата обращения 21.04.2012).

¹⁶ См.: Петров Г.И. Советские административные правовые отношения. — Л., 1972. — С. 30.

Библиографический список

1. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. — Х.: «Одиссей», 2004.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997.
3. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007.
4. Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1982.
5. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. М., 2009. // Подготовлен для СПС Консультант Плюс.
6. Петров Г.И. Советские административные правовые отношения. Л., Издательство Ленинградского университета, 1972.
7. Столяров Н.С. Доклад на XVII конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (17 марта 2011 года) //www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20okonchatelnye%20Stolyarova%20na%20XVII%20konferencii_posle%20konferencii-tree_files-fl-387.pdf (Дата обращения 05.05.2012).
8. Сущность советского административного права / Отв. ред. проф. О. С. Иоффе. Л., Издательство Ленинградского университета, 1959.
9. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник — 4-е изд., пересмотр. — М.: Норма, 2012.

References (transliteration):

1. Administrativnoe pravo Ukrainy: Uchebnik /Pod obshchey red. SV. Ki-valova. — X.: «Odissey», 2004.
2. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Kurs lektsiy. M.: Yurid. lit., 1997.
3. Bakhrakh D.N., Rossiyskiy B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. — 3-e izd., peresmotr, i dop. — M.: Norma, 2007. —
4. King U., Kliland D. Strategicheskoe planirovanie i khozyaystvennaya politika / Per. s angl. — M.: Progress, 1982.
5. Melekhin A.V. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: kurs lektsiy. M., 2009. // Podgotovlen dlya SPS Konsul'tant Plyus.
6. Petrov G.I. Sovetskie administrativnye pravovye otnosheniya. L., Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta, 1972.
7. Stolyarov N.S. Doklad na XVII konferentsii Assotsiatsii kontrol'no-schetnykh organov Rossiyskoy Federatsii (17 marta 2011 goda) //www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20okonchatelnye%20Stolyarova%20na%20XVII%20konferencii_posle%20konferencii-tree_files-fl-387.pdf (Data obrashcheniya 05.05.2012).
8. Sushchnost' sovetskogo administrativnogo prava / Otv. red. prof. O. S. Ioffe. L., Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta, 1959.
9. Chirkin V.E. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: uchebnik — 4-e izd., peresmotr. — M.: Norma, 2012.