

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере России»

Студент

Т.М. Мальцагова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические и методологические основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере	9
1.1 Содержание, виды и методы государственного финансового контроля в бюджетной сфере	9
1.2 Правовое регулирование государственного финансового контроля в бюджетной сфере России	31
Глава 2 Анализ эффективности финансового контроля за исполнением бюджета Российской Федерации.....	39
2.1 Оценка внутреннего государственного контроля за исполнением бюджета России.....	39
2.2 Реализация полномочий органа внешнего государственного финансового контроля России.....	52
2.3 Анализ судебной практики в области государственного финансового контроля в бюджетной сфере	67
Глава 3 Проблемы и пути совершенствования государственного финансового контроля в бюджетной сфере России	85
3.1 Проблемы организации и осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере	85
3.2 Основные направления совершенствования механизма правового регулирования финансового контроля.....	93
Заключение	104
Список используемой литературы и используемых источников.....	107

Введение

Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере имеет важное значение для существования стабильной бюджетной системы, социально-экономического развития страны и благополучия граждан. От объективности и качества организации и проведения финансового контроля в бюджетной сфере зависит соблюдение бюджетного законодательства, принятие правильных управленческих решений и применение адекватных мер к правонарушителям.

Для России, нуждающейся в построении эффективного механизма государственного финансового контроля, роль данного вида контроля особенно возрастает в условиях массового развития коррупции, мошенничества, хищения, недопоступления бюджетных средств, а также нецелевого и неэффективного их использования. Остаются не решенными и проблемы правового характера, которые негативным образом сказываются на качестве и эффективности государственного финансового контроля. В частности, существующая нормативная база является несовершенной, отсутствует законодательно закрепленный понятийный аппарат, имеющиеся меры юридической ответственности к нарушителям бюджетного законодательства являются неадекватными, отсутствуют единые правила, стандарты и методология, применяемые органами контроля всех уровней, что ведет к различной практике осуществления контроля и реализации его результатов.

Несмотря на постоянное реформирование и попытки совершенствования существующей системы, органы государственного финансового контроля часто бывают перегружены, наблюдается дублирование функций и полномочий различных органов, органы также

часто не имеют четкого ритма и скоординированности действий, что приводит к отсутствию общей цели – сохранности, эффективности и целевому расходованию государственных средств, законности и высокой результативности их использования, обеспечению своевременности и полноты формирования ресурсов государства.

На основании изложенного, тема магистерской диссертации является актуальной.

Целью магистерской диссертации является изучение государственного финансового контроля в бюджетной сфере России и предложение мер по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании необходимо решить следующие задачи:

- уточнить понятие государственного финансового контроля в бюджетной сфере, изучив его содержание;
- изучить виды и методы государственного финансового контроля в бюджетной сфере;
- рассмотреть правовое регулирование государственного финансового контроля в бюджетной сфере России;
- провести оценку внутреннего государственного контроля за исполнением бюджета России;
- рассмотреть реализацию полномочий органа внешнего государственного финансового контроля России;
- провести анализ судебной практики по осуществлению государственного финансового контроля в бюджетной сфере;
- выявить и изучить проблемы организации и осуществления финансового контроля в бюджетной сфере;

- предложить основные направления совершенствования механизма правового регулирования финансового контроля в бюджетной сфере.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при осуществлении государством в лице определенных органов контрольных полномочий в бюджетной сфере.

Предмет исследования – государственный финансовый контроль в бюджетной сфере.

Теоретической основой исследования являются труды отечественных ученых, юридических экспертов и зарубежных исследователей в области финансового права, государственного контроля, государственного финансового контроля, а также финансового контроля в бюджетной сфере.

Эмпирическая база исследования включает Конституцию Российской Федерации, международные акты, федеральные законы, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и другие законные и подзаконные акты.

Методологическая основа исследования. При подготовке и написании настоящей диссертации использовались такие методы, как анализ, синтез, индукция, дедукция, системно-структурный, сравнительно-правовой и социологические методы.

Теоретическое значение исследования заключается в том, что выработанные автором результаты расширяют научную базу тематики исследования.

Научная новизна работы состоит в комплексном теоретическом и практическом исследовании государственного финансового контроля в бюджетной сфере во взаимосвязи с существующей судебной практикой. В результате обозначены определенные теоретические и практические

проблемы и разработан механизм государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что ее результаты могут быть использованы при подготовке и совершенствовании нормативно-правовых документов по государственному финансовому контролю в бюджетной сфере, а также и при чтении курсов административного права и финансового права.

Положения, выносимые на защиту:

- уточнено определение понятия «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере», которое отличается от существующих, выделением следующих его элементов: цель, задачи, субъекты, объект, принципы, методы. Предложено дополнить данным определением статью 6 Бюджетного кодекса РФ, а также включить в терминологию предлагаемого Федерального закона «О государственном финансовом контроле»;

- предложена классификация видов государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Рассмотрено определение метода государственного финансового контроля в бюджетной сфере и следующие их виды: проверка, ревизия, обследование, мониторинг, экспертиза, санкционирование операций, анализ;

- установлено, что вопросы, связанные с осуществлением государственного финансового контроля в бюджетной сфере России, регламентируются международными правовыми актами. Основным из них является Лимская декларация руководящих принципов контроля;

- уточнен состав механизма государственного финансового контроля, включением таких элементов, как цель, задачи, субъекты, объекты, предмет, виды, методы, функции, а также управленческое и экономическое

обеспечение, нормативно-правовую, научно-исследовательскую и учебную базу, финансовое, кадровое, методическое и информационное обеспечение;

- в целях исключения коллизий, пробелов и дублирования норм предложено принять Федеральный закон «О государственном финансовом контроле», включающий такие разделы, как общие положения, принципы, нормативно-правовое регулирование, классификация видов, форм и методов, субъекты, объекты, стандартизация, информационные системы, правовой статус и социальные гарантии работников, эффективность государственного финансового контроля;

- разработана концепция государственного финансового контроля в бюджетной сфере, имеющая следующую структуру: общие положения, цель, задачи, принципы, проблемы и современное состояние, приоритеты, основные направления проведения контроля, критерии и показатели оценки эффективности контроля, заключительные положения;

- предложено закрепить в законодательном порядке определение понятия «неправомерное использование бюджетных средств» с ведением административной и уголовной ответственности за данное правонарушение, дополнив главу 30 Бюджетного кодекса РФ, главу 15 Кодекса об административных правонарушениях РФ и главу 30 Уголовного кодекса РФ;

- обоснована необходимость ведения ответственности за неэффективное использование бюджетных средств в зависимости от суммы средств, мотивов и количества нарушителей по соответствующему правонарушению и (или) преступлению;

- предложено дополнить статьи 15.15 Бюджетного кодекса и 285.1 Уголовного кодекса РФ путем ужесточения мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств с ведением запрета на лиц,

ранее привлеченным к ответственности за данный вид нарушения занимать руководящие посты в бюджетных учреждениях и организациях;

- указано на необходимость введения дисциплинарной и административной ответственности за принятие неправомερных решений контрольными органами и (или) его сотрудниками.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертации обсуждались в рамках осуществляемой на LIV Международной научно-практической конференции «Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия» дискуссии в г. Москва, а также были опубликованы в виде тезисов докладов соответствующей конференции.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические и методологические основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере

1.1 Содержание, виды и методы государственного финансового контроля в бюджетной сфере

В правовой науке понятие «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере» определяется неоднозначно. В большинстве источников дается определение бюджетному контролю как разновидности государственного финансового контроля, встречаются также исследования, в которых понятия «финансовый контроль в бюджетной сфере» и «государственный финансовый контроль» рассматриваются как тождественные.

С позиции теоретических подходов проблемам государственного финансового контроля посвящены исследования следующих авторов: А.Ю. Ильин, Р.В. Колесова, М.А. Моисеенко, В.С. Редкокашиной, С.О. Шохина, А.В. Юрченко, А.А. Ялбулганова и других.

Изучением и анализом финансового контроля в бюджетной сфере занимались С.А. Андреева, О. Врублевская, А.К. Измоденова, А.Ю. Ильин, С.К. Клепиков, А.В. Курдюмова, И.Б. Лагутин, В.А. Парыгина, М. Романовский, О.Е. Царева и Г.Ю. Царегородцева.

С точки зрения А.К. Измоденова и А.В. Курдюмова., «бюджетный контроль – это государственный и муниципальный финансовый контроль в бюджетной системе России, предметом которого являются государственные и муниципальные финансы, государственное и муниципальное имущество» [13, с. 51].

Определения, данные В.С. Редкокашиной и Г.Ю. Царегородцевой государственному финансовому контролю, по смыслу совпадают с предыдущим.

В.С. Редкокашина под государственным финансовым контролем понимает контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов [81], [132], [135]. Аналогичное определение государственному финансовому контролю дано Г.Ю. Царегородцевой, которая указывает на то, что деятельность уполномоченных органов контроля регулируется правовыми нормами в целях обнаружения нарушений и предупреждения подконтрольных объектов [126, с. 31].

В приведенных выше определениях объектом контроля является государственные и муниципальные финансы, государственное и муниципальное имущество, а также образование, распределение и использование финансовых ресурсов государства и субъектов местного самоуправления. В последних двух определениях указываются также цели (эффективное социально-экономическое развитие страны и отдельных регионов, обнаружение и предупреждение нарушений в работе подконтрольных объектов) и принципы (законности, рациональности, целесообразности, эффективности) контроля.

И.Б. Лагутин пишет: «Бюджетный контроль в системе научных понятий и категорий является специализированной категорией в сравнении с базисной категорией «контроль» и производным от него понятием «финансовый контроль». В научной литературе контроль рассматривается в

самых разных аспектах, и, соответственно, в это понятие вкладывается самое разное содержание» [27, с. 26].

В социологическом энциклопедическом словаре Г.В. Осипова под контролем понимается: «Наблюдение с целью проверки; надзор с целью обеспечения функционирования системы в соответствии с принятыми нормами» [111, с. 140].

В.Д. Чечеткин указывает: «Контроль – это объективная категория материального мира, проявляющаяся в результате осознанной деятельности человека и выражающая степень соответствия эталонного состояния объекта контроля реально наблюдаемому его состоянию (отклоняющему от эталонного)» [127].

«Известно, что осознанная деятельность человека или изменение состояния объекта – это социальные категории, т.к. указанная деятельность реализуется людьми. Ее составной частью является юридическая деятельность, которая имеет свою специфику, заключающуюся в том, что она направлена на определение и последующую реализацию прав и обязанностей субъектов, общий режим которой определяют органы государственной власти и местного самоуправления. По существу, данную особенность имеет государственный контроль» [27, с. 28].

Государственный контроль как способ обеспечения законности состоит в том, что уполномоченные государственные органы (должностные лица), используя определенные приемы и способы, выясняют, не допущены ли подконтрольными органами (должностными лицами) в их деятельности нарушения законности и целесообразности. При наличии таких нарушений контрольные органы принимают меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных должностных лиц к ответственности [30]. В рассмотренном определении упомянуты следующие

элементы контроля: субъекты (подконтрольные органы), объекты, методы, нормативное обеспечение, цели, принципы, ответственность.

Из вышеизложенного следует, что государственный контроль - более широкое понятие, чем государственный финансовый контроль, поскольку объектом государственного контроля является деятельность подконтрольных субъектов, в то время как объектом государственного финансового контроля - государственные и муниципальные финансы, государственное и муниципальное имущество.

В научной литературе часто с контролем идентифицируются понятия «надзор» и «проверка».

Надзор как способ обеспечения законности заключается в постоянном систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью государственных органов, должностных лиц и граждан с целью выявления нарушений законности [30].

При этом надзор отличается от контроля тем, что:

- органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях подчиненности, когда контроль могут осуществлять все вышестоящие органы и должностные лица органов исполнительной власти за нижестоящими субъектами управления в порядке отраслевой субординационной соподчиненности;

- надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не целесообразности;

- полномочия надзорных органов являются значительно узкими в отличие от полномочий органов государственного контроля;

- органам надзора свойственны особые властные полномочия, которые не имеют субъекты контроля, в частности, надзорные органы имеют право

предупреждать и пресекать правонарушения, а также привлекать к ответственности виновных лиц.

Проверка направлена на выявление (установление) определенных фактов по узкому кругу вопросов и не требует больших экономических и физических затрат; может иметь определенную связь с контролем, являясь его составной частью, но может преследовать и самостоятельные задачи вне контрольной деятельности управляющего субъекта [29, с. 109-110].

Итак, государственный контроль включает в себя проверку и отличается от надзора, за исключением того, что первого и второго цель одна – пресечение правонарушений.

С правовой позиции понятие государственного финансового контроля определено в работах М.А. Ахильгова, Е.Ю. Грачевой, А.Ю. Ильина, М.А. Моисеенко, А.А. Ялбулганова.

По мнению А.Ю. Ильина и М.А. Моисеенко, государственный финансовый контроль – это особая форма деятельности специально уполномоченных государственных органов и хозяйствующих субъектов, основанная на властных предписаниях правовых норм, направленная на проверку своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования, осуществление принудительных изъятий в бюджетную систему, установление оснований для применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства [14, с. 16]. Схожее определение данному контролю дано М.А. Ахильговым, который, однако, не акцентирует внимание на мерах ответственности [2].

В своем исследовании Е.Ю. Грачева рассматривает финансовый контроль в качестве многозначной категории: во-первых, государственный

финансовый контроль она считает подотраслью финансового права, во-вторых трактует его как комплексную и целенаправленную систему экономико-правовых действий конкретных органов государственной власти, базирующихся на положениях основных законов государства. «Правовая регламентация контроля зависит от типа государства, его государственного устройства, уровня экономического развития, соотношения форм собственности и других обстоятельств. Одним из аспектов финансового контроля является строго регламентированная деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов» [65, с. 111-112].

В рассмотренных определениях выделяются почти одинаковые элементы контроля (субъекты, объекты, цель, принципы, нормативное обеспечение), существенно различающиеся между собой, несмотря на то что в первом из них в качестве элемента финансового контроля указана ответственность за нарушение финансового законодательства. При этом объектом контроля является образование, распределение и использование фондов денежных средств; экономические субъекты, указаны следующие цели контроля: установление законности и эффективности осуществления финансово-экономической деятельности, соблюдение финансового законодательства и финансовой дисциплины.

В своей работе профессор А.А. Ялбулганов более детально рассматривает объект государственного финансового контроля: «Государственный финансовый контроль – это основанная на нормах финансового права система мероприятий по контролю за экономической обоснованностью использования государственных финансовых средств, соблюдением финансовой дисциплины, законностью и достоверностью

финансовых операций, порядком формирования и использования федерального и регионального бюджетов, эффективностью использования налоговых льгот, соблюдением финансового законодательства, исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, а также за состоянием государственного внутреннего долга» [129, с. 10]. Помимо объекта контроля, здесь упомянут такой элемент финансового контроля, как мероприятия по контролю. Объектами контроля в определении выступают финансовые средства, финансовая дисциплина, финансовые операции, использование средств бюджетов, налоговые льготы, международные финансовые обязательства и государственный долг, т.е. движение государственных и муниципальных денежных средств.

С позиции управленческого подхода определяется государственный финансовый контроль в исследованиях Е.Ю. Грачевой, А.К. Измоденова, А.В. Курдюмова, И.В. Михаеша, И.А. Смагина, С.О. Шохина.

Так, с точки зрения И.А. Смагина и И.В. Михаеша, государственный финансовый контроль – это вид управленческой деятельности, осуществляемый государством или государственными органами и должностными лицами, уполномоченными на осуществление данного вида и рода деятельности главными законами такими, как Конституция или другими основными законами по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров и норм, приведения объекта подконтрольной деятельности к определённого, установленного стандарту, исправлению допущенных ошибок, разработку конкретных решений по дальнейшему недопущению отклонений от норм и форм контрольной деятельности, а также дать правовую оценку деятельности объекта контроля [108, с. 28]. Здесь данный вид контроля рассматривается не просто как деятельность, а управленческая

деятельность и связи с этим более подробно выявлена цель государственного финансового контроля – установление отклонений объекта контроля от заданных параметров и норм, приведения его к определённым, установленному стандарту, исправлению допущенных ошибок, разработка конкретных решений по дальнейшему недопущению отклонений от норм и форм контрольной деятельности, а также формирование правовой оценки деятельности объекта контроля.

А.К. Измоденов и А.В. Курдюмов дают следующее определение: «Государственный финансовый контроль – это форма реализации контрольной функции финансов на всех стадиях процесса общественного воспроизводства, обеспечивающая обратную связь в системе государственного управления и создающая условия для осуществления государством эффективного прямого и косвенного регулирования социально-экономических процессов, в которых участвуют субъекты финансовых правоотношений» [13, с. 35]. Из данного определения можно косвенно вывить такие элементы контроля, как объекты, субъекты, принципы, цель, нормативное обеспечение, методы.

Е.Ю. Грачева рассматривает государственный финансовый контроль как неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро- и микроуровнях для обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций [65, с. 112].

С.О. Шохин рассматривает государственный финансовый контроль как «совокупность мероприятий, направленных на выявление нарушений финансового законодательства и реализации корректирующих мер по их устранению. В этом случае речь идет в первую очередь о последующем контроле, в ходе которого проверяется законность финансовых операций» [128, с. 7-8]. Из рассмотренных выше двух определений можно выявить

такие цели контроля, как обеспечение целесообразности и эффективности финансовых операций, выявление нарушений финансового законодательства и реализация корректирующих мер по их устранению.

С позиции финансового подхода И.Р. Дудиевой, И.В. Политовым рассмотрен государственный финансовый контроль. Данные авторы понимают под ним контроль развития, работоспособности и устойчивости финансовой системы государства [11, с. 240].

Также, в рассмотренных нами в начале параграфа определениях бюджетного и государственного финансового контроля, данных А.К. Измоденовым, А.В. Курдюмовым, В.С. Редкокашиной, Г.Ю. Царегородцевой, наибольшее внимание уделено финансовой стороне, приводятся в качестве объекта контроля государственные и муниципальные финансы, государственное и муниципальное имущество.

При трактовке государственного финансового контроля Э.А. Барашовым, Р.В. Колесовым, А.В. Юрченко применен системный подход.

Государственный финансовый контроль Э.А. Барашов рассматривает как комплексную и целенаправленную систему экономико-правовых действий конкретных органов государственной власти, базирующиеся на положениях основных законов государства. Рассматриваемый автор пишет: «Указанный контроль призван отслеживать стоимостные пропорции распределения валового национального продукта, распространяясь на все каналы движения денежных ресурсов, так или иначе связанных с формированием государственных ресурсов, полнотой и своевременностью их поступления и целевым использованием» [3], [24], [135].

Из вышерассмотренных определений с учетом различных подходов выявлены следующие элементы государственного финансового контроля:

цель, задачи, субъекты, объекты, нормативное и информационное обеспечение, ответственность участников, предмет, методы, принципы.

Проведенный анализ понятия «государственный финансовый контроль» показывает отсутствие единого подхода не только в определении элементов финансового контроля, но и в рассмотрении содержания указанных элементов. Так, в качестве объекта финансового контроля в вышеприведенных определениях рассмотрены государственные и муниципальные финансы, государственное и муниципальное имущество; образование, распределение и использование денежных фондов; стоимостные пропорции распределения валового национального продукта; каналы движения денежных ресурсов, так или иначе связанных с формированием государственных ресурсов, полнотой и своевременностью их поступления и целевым использованием; формирование государственных ресурсов, поступление и целевое использование этих ресурсов; использование государственной и муниципальной собственности; подконтрольные органы и должностные лица; финансовое планирование; финансовые операции. Однако, рассмотрение объекта финансового контроля с таких позиций неслучайно, ведь при формировании, распределении и использовании денежных средств осуществляются финансовые операции, финансовое планирование должностными лицами подконтрольных органов, государственное и муниципальное имущество относится к государственной и муниципальной собственности, превращаемую при необходимости в денежные средства или денежные отношения. С другой стороны, государственные и муниципальные финансы – это денежные отношения, связанные с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств. Исходя из изложенного, на наш взгляд, объектом государственного финансового контроля является формирование,

распределение и использование фондов денежных средств государства и органов и местного самоуправления.

Субъект государственного финансового контроля – уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления (должностные лица).

Из рассмотренных определений выявлены такие принципы осуществления финансового контроля, как достоверность, законность, обоснованность, полнота, своевременность, точность, целенаправленность, эффективность. Наряду с перечисленными, в научной литературе рассматриваются следующие принципы государственного финансового контроля: независимость, гласность, ответственность и сбалансированность.

Цель государственного финансового контроля также определена неоднозначно, в различных исследованиях под ней понимается:

- социально-экономическое развитие страны и отдельных регионов;
- осуществление эффективной финансовой политики для обеспечения прав и свобод граждан;
- реализация интересов государства в финансовой сфере;
- обнаружить, предупредить нарушения в работе подконтрольных объектов.

Как указано выше, финансовый контроль в бюджетной сфере является разновидностью государственного финансового контроля и в связи с этим проведем анализ его трактовок различными исследователями и для проведения сравнительного анализа.

А.Ю. Ильин, О.Е. Царева и С.А. Андреев пишут: «Сущность финансового контроля в бюджетной сфере выражается в соблюдении установленного правопорядка в процессе осуществления финансовой деятельности публичных органов власти, предприятий, учреждений и

организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности в части расходования денежных средств» [15, с. 13]. В определении не приводятся субъекты контроля, четко не обозначена цель, не рассмотрены принципы, методы данного контроля.

Финансовый контроль в бюджетной сфере В.А. Парыгина отождествляет с бюджетным контролем и считает его одной из важнейших составных частей финансового контроля за исполнением соответствующих бюджетов. «Указанный вид контроля является разновидностью финансовой деятельности государства; осуществляется как органами государственной власти общей компетенции, так и специальными контролирующими органами, и состоит в проверке законности и целесообразности осуществляемой на территории Российской Федерации бюджетной деятельности» [24], [37], [133]. Здесь автор акцентирует внимание на то, что рассматриваемый вид контроля является разновидностью финансового контроля, выделяет субъекты (органы государственной власти общей компетенции и специальные контролирующие органы), метод (проверка), принципы (законности и целесообразности), объект (бюджетная деятельность) контроля. Однако не указаны цели и задачи, рассматривается только один метод контроля.

Более емкое по смыслу определение финансовому контролю в бюджетной сфере дано С.К. Клепиковым, который рассматривает его как государственный финансово-бюджетный контроль.

«Государственный финансово-бюджетный контроль – это нормативно-регламентированная деятельность специально уполномоченных органов по контролю за соблюдением норм бюджетного законодательства и подзаконных актов, регулирующих бюджетные правоотношения в рамках бюджетного процесса, по оценке эффективности публичного управления в

бюджетной сфере, осуществляемую с целью предупреждения и пресечения правонарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, установления законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достоверности результатов производимых учета и отчетности» [19, с. 92]. Из рассмотренного определения можно выявить такие элементы государственного финансового контроля в бюджетной сфере, как субъекты (специально уполномоченные органы), нормативное обеспечение, принципы (эффективности, целенаправленности, законности, достоверности, компетентности), объект, цель, функции, хотя методы контроля не упоминаются.

Г.Ю. Царегородцева имеет следующую точку зрения: «Бюджетный контроль – вид государственного финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса. Это контроль за соблюдением бюджетного законодательства на всех стадиях бюджетного процесса. Его задачей на стадиях составления, рассмотрения и утверждения бюджетов является проверка полноты использования в доходной части бюджета имеющихся резервов. По расходам бюджета проверяется целесообразность финансирования каждого вида затрат. В процессе исполнения бюджетов контролируется своевременность выделения бюджетных средств, целевое и эффективное их использование.

По содержанию бюджетный контроль включает контроль над исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного

внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Главная цель бюджетного контроля может быть определена как контроль над соблюдением бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений» [126, с. 34-35].

Из определений, приведенных Г.Ю. Царегородцевой можно выделить следующие элементы финансового контроля: принципы (законности, достоверности, эффективности, целенаправленности), цель субъекты (государственные органы), объекты, метод (проверка) и функции контроля.

Автор работы [126] в качестве объекта бюджетного контроля рассматривает денежные отношения, складывающиеся на всех стадиях бюджетного процесса.

А.К. Измоденов и А.В. Курдюмов объекты бюджетного контроля делят на три группы:

«- органы государственной власти и государственные органы, органы местного самоуправления и муниципальные органы, осуществляющие управление бюджетными средствами соответствующих бюджетов, управление и распоряжение государственным и муниципальным имуществом;

- органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; главные администраторы и администраторы доходов бюджетов; главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов; получатели бюджетных средств;

- муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, организации, имеющие в составе учредителей государственные и муниципальные органы, все организации, получающие

средства из бюджетов бюджетной системы РФ в формах и на условиях, установленных бюджетным законодательством РФ» [13, с. 52]. Более подробно объекты бюджетного контроля перечислены в статье 266.1 Бюджетного кодекса РФ.

По нашему мнению, объектом государственного финансового контроля в бюджетной сфере является формирование, распределение и использование средств государства в рамках бюджетного процесса.

В работе [13] к субъектам бюджетного контроля отнесены законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления и специально созданные для этой цели органы бюджетного контроля.

С нашей точки зрения, субъектами государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются уполномоченные органы государственной власти (должностные лица).

Своеобразным видом финансового контроля в бюджетной сфере России можно считать государственный аудит в бюджетно-финансовой сфере, проводимый аудиторами Счетной палаты РФ, в ходе которого выявляются нарушения, отражаемые в актах, отчетах и заключениях. По результатам данного мероприятия применяются установленные в законодательном порядке меры к нарушителям.

Наряду с аудитом бюджетов Счетная палата РФ в процессе своей деятельности использует также следующие виды аудита: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит, аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ), аудит федеральных инновационных проектов, аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита, аудит федеральных информационных систем и проектов, аудит систем финансовых расчетов,

аудит состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов [52], [121].

О Врублевская и М. Романовский классифицируют виды бюджетного контроля по следующим признакам:

- применительно к ветвям власти бюджетный контроль подразделяется на контроль, осуществляемый по линии законодательной (представительной) власти и по линии исполнительной власти;

- по отношению к уровням власти – бюджетный контроль, осуществляемый на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- по времени проведения бюджетный контроль подразделяется на предварительный, текущий, последующий бюджетный контроль [9, с. 493-495].

Бюджетный контроль можно и классифицировать и по другим основаниям.

В соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется не только на внешний и внутренний, но и также на предварительный и последующий [10], [131].

Целью предварительного контроля является предупреждение и пресечение бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль направлен на установление законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достоверности учета и отчетности [15, с. 10-17].

В связи с принятием новых нормативных актов роль предварительного контроля усилилась наряду с последующим, который считался особо важным

видом контроля. В первую очередь это касается организации контроля в сфере закупок.

Наряду с предварительным и последующим видами контроля в научной литературе выделяется текущий контроль.

Текущий контроль проводится в целях оценки текущего состояния контролируемого объекта в процессе финансовой деятельности, оперативного выявления недостатков и отклонений от заданных бюджетных параметров.

От полноты и масштаба охвата объектов контрольными действиями выделяют такие виды контроля, как сплошной (комплексный) и выборочный (тематический).

От периодичности проведения контрольных действий бюджетный контроль подразделяется на систематический, периодический и разовый.

В учебном пособии по финансовому контролю Г.Ю. Царегородцева дополняет рассмотренные выше виды финансового контроля с учетом следующих признаков:

«- по правовому статусу субъектов контрольной деятельности выделяют: государственный, муниципальный, ведомственный, внутрихозяйственный, независимый аудиторский финансовый контроль;

- по регламенту осуществления финансовый контроль подразделяется на обязательный и инициативный» [126].

На наш взгляд, виды государственного финансового контроля в бюджетной сфере следует классифицировать по следующим признакам.

Применительно к ветвям власти:

- контроль, осуществляемый по линии законодательной (представительной) власти;

- контроль, осуществляемый по линии исполнительной власти.

По характеру взаимоотношений субъекта и объекта:

- внутренний,
- внешний.

По отношению к уровням власти:

- федеральный,
- региональный,
- муниципальный.

По времени проведения:

- предварительный,
- текущий,
- последующий.

По характеру проведения:

- плановый,
- внеплановый.

По периодичности:

- систематический,
- периодический,
- разовый.

В зависимости от полноты и масштаба объектов контрольными действиями:

- сплошной (комплексный);
- выборочный (тематический).

По месту проведения:

- камеральный,
- выездной.

Из рассмотренных определений были выявлены такие принципы, как достоверность, законность, обоснованность, полнота, своевременность,

точность, целенаправленность, эффективность. Наряду с перечисленными в научной литературе рассматриваются следующие принципы государственного финансового контроля: независимость, гласность, ответственность и сбалансированность.

На основе проведенного анализа понятий уточнена цель государственного финансового контроля – контроль над соблюдением бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений.

В отечественной литературе также отсутствует единство мнений в определении понятия метода финансового контроля, рассмотрении их видов и их классификации.

В.А. Быков и Д.В. Туманов методы финансового контроля рассматривают как совокупность приемов и способов достижения цели ревизии (проверки), выявления, предупреждения и устранения недостатков и нарушений [7]. В данном определении уделяется внимание цели, приемам и способам контроля.

В своей работе А.К. Измоденов и А.В. Курдюмов под методами бюджетного контроля понимают конкретные способы осуществления контрольных действий [13; с. 54]. В данном случае, методы контроля отождествляются со способами контроля. Аналогичное определение методу финансового контроля дано и в другой работе следующим образом: «Метод финансового контроля – это конкретные способы (приемы), применяемые сотрудниками органов государственного и муниципального финансового контроля в процессе осуществления контрольных мероприятий» [27; с. 262].

Как известно, контролю управления присущи такие свойства, как объект, субъекты, цель, способы. Перечисленные свойства рассмотрены нами в рамках определения понятия «государственный финансовый контроль» и «бюджетный контроль», за исключением способа воздействия, под которым

можно понимать действия субъекта, осуществляемые для достижения поставленной цели.

На наш взгляд, определение метода финансового контроля, данное И.Б. Лагутиным, является наиболее полным и в связи с этим можно использовать при определении понятия бюджетный контроль.

В статье 267.1 Бюджетного кодекса РФ к методам осуществления государственного (муниципального) финансового контроля относятся проверка (камеральные и выездные, в том числе встречные), ревизия, обследование. Кроме указанных А.К. Измоденовым и А.В. Курдюмовым рассмотрены еще и такие методы бюджетного контроля, как мониторинг, экспертиза, санкционирование операций, анализ [13, с. 54].

Ревизия как метод бюджетного контроля предполагает полное обследование финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта в целях ее законности, правильности, эффективности и целесообразности расходования денежных средств.

Обследование в свою очередь подразумевает анализ и оценку состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, результатом которых является заключение.

Проверка предполагает совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

«Камеральные проверки проводятся по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании

бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Выездные проверки проводятся по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и первичных документов.

Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Наблюдение (мониторинг) это дистанционное ознакомление по документам учета и отчетности с финансовой деятельностью и денежным обращением на постоянной основе.

Анализ в свою очередь это системное и пофакторное исследование эффективности финансовой деятельности и (или) денежного обращения на основе предполагаемых к реализации плановых и фактически достигнутых по результатам показателей» [31, с. 53].

«Экспертиза может быть обозначена как метод предварительного контроля, она может быть проведена в отношении проекта нормативного правового акта законодательного органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления, регулирующего бюджетные правоотношения. Экспертизе подлежат также проекты государственных (муниципальных) программ, принимаемых правовыми актами исполнительных органов. Цель экспертизы — дать заключение о возможности принятия данного проекта. Экспертиза проводится органами внешнего финансового контроля, которые представляют ее результаты законодательным (представительным) органам» [13, с. 58].

«Санкционирование операций (метод предварительного контроля) осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Этот метод используют органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета (Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Метод заключается в проверке представленных в эти органы документов на соответствие требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и совершении разрешительной надписи» [126].

Применение того или иного метода контроля зависит от цели, которую запланировал достичь контрольный орган или пользователь результатов его деятельности [133].

На основе проведенного исследования уточнены следующие элементы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: цель, задачи, объект, субъект, принципы и методы.

Целью государственного финансового контроля в бюджетной сфере является соблюдение бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений, а задачами:

- соблюдение финансового законодательства;
- обеспечение эффективного контроля над формированием государственных доходов и рациональным их использованием;
- соблюдение бюджетного процесса;
- контроль над реализацией системы межбюджетных отношений;
- пресечение и предупреждение правонарушений в бюджетной сфере;
- проверка и координация деятельности контрольных органов.

Субъектами государственного финансового контроля в бюджетной сфере могут быть уполномоченные органы государственной власти и органы

местного самоуправления, объектом – формирование, распределение и использование фондов денежных средств в рамках бюджетного процесса.

Рассмотрено определение метода государственного финансового контроля в бюджетной сфере и следующие их виды: проверка, ревизия, обследование, мониторинг, экспертиза, санкционирование операций, анализ.

Выявлены следующие принципы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: гласность, достоверность, законность, компетентность, независимость, обоснованность, ответственность, полнота, профессиональный скептицизм, сбалансированность, системность, своевременность, точность, целенаправленность, эффективность.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать определение государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере это вид финансового контроля, осуществляемый специально уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств в рамках бюджетного процесса на основе определенных принципов с использованием соответствующих методов контроля с целью соблюдения бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений.

1.2 Правовое регулирование государственного финансового контроля в бюджетной сфере России

Несмотря на большое количество нормативных актов, регламентирующих вопросы, связанные с осуществлением финансового контроля в бюджетной сфере России, ни в одном из них не приводится определение финансового контроля в бюджетной сфере. При этом

государственный (муниципальный) финансовый контроль, предусмотренный Бюджетным кодексом РФ, является только одним из его видов, т.е. бюджетным контролем. Как указано в пункте 1.1 диссертации, понятие государственного финансового контроля значительно шире, чем бюджетный контроль.

В статье 1 Лимской декларации руководящих принципов указано, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами. В качестве цели контроля предусмотрено вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [28].

Согласно пункту 1 статьи 265 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) «государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета» [10].

Вместе с тем в статье 6 БК РФ контроль рассматривается как один из этапов бюджетного процесса.

Кроме того, в разделе IX, гл. 26 БК РФ рассмотрены виды, объекты и методы государственного финансового контроля, а также полномочия

органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, представления и предписания указанных органов.

Виды государственного финансового контроля приведены в статьях 160.2-1 (внутренний финансовый аудит), 265 БК РФ (государственный и муниципальный, внешний и внутренний, предварительный и последующий) [10], статьях 2-4 Лимской декларации (предварительный и последующий (по факту), внутренний и внешний, формальный и контроль исполнения) [28], статье 10 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ (государственный и муниципальный, внешний) [122], статьях 17.1 (муниципальный), статье 21 (государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий), статье 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления) [116], статье 6.1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ведомственный контроль закупочной деятельности) [123], а также в Федеральном законе от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ предусмотрен государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов [119].

Согласно пунктам 2 и 3 статьи 265 БК РФ, внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля), внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль – контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации (органами местных администраций) (далее – органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля) [10].

Как указано в пункте 2 Положения о Министерстве финансов РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004. г. № 329, Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального казначейства и Федерального агентства по управлению государственным имуществом [49].

Согласно пункту 3 статьи 157 БК РФ, Федеральное казначейство проводит анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), в соответствии с порядком.

В соответствии с пунктом 5 статьи 101 Конституции РФ, для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату [23].

В статье 5 Федерального закона «О Счетной палате РФ» указаны следующие задачи Счетной палаты:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции

Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе осуществления деятельности Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях РФ;

- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции [120].

Для решения перечисленных задач Счетная палата РФ согласно статьям 13-23 Федерального закона «О Счетной палате РФ» осуществляет

функции и полномочия с применением методов государственного финансового контроля в пределах предоставленных ей возможностей.

Принципы финансового контроля регламентированы статьями 5-6 Лимской декларации (принцип независимости высших контрольных органов, членов и сотрудников высшего контрольного органа, финансовая независимость высших контрольных органов) [28], статьей 4 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности) [120], статьей 4 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (законности, объективности, эффективности, независимости и гласности) [122], пунктами 3 и 11 постановления Правительства РФ от 06.02.2020 г. № 95 (общие принципы – этические, независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма, принципы осуществления профессиональной деятельности - эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости) [53], разделом III Приказа Минфина России от 21.11.2019 № 196н (принципы внутреннего финансового аудита – законности, функциональной независимости, объективности, компетентности, профессионального скептицизма, системности, эффективности, ответственности и стандартизации) [78].

Этические принципы основаны на поведении государственных и муниципальных служащих, осуществляющих государственный финансовый контроль в бюджетной сфере.

Принцип независимости подразумевает, что уполномоченные должностные лица при выполнении возложенных на них задач должны быть независимы от объектов государственного (муниципального) финансового контроля (далее – объекты контроля) и связанных с ними физических лиц в

административном, финансовом и функциональном отношении.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» государственной защите подлежат работники федеральных органов государственного контроля, Счетной палаты Российской Федерации, а также иные категории государственных и муниципальных служащих согласно постановлению Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 900 [114].

В соответствии со статьей 266.1 БК РФ объектами финансового контроля являются:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов соответствующего бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита соответствующего бюджета;

- государственные (муниципальные) учреждения;

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

- государственные корпорации (компании), публично-правовые компании;

- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах и другие [10].

Несмотря на огромное количество нормативно-правовых актов по осуществлению государственного финансового контроля в бюджетной сфере остаются нерешенными следующие вопросы:

- низкая оплата труда государственных служащих, занятых осуществлением государственного финансового контроля в бюджетной

сфере, являющаяся фактором совершения правонарушения (преступления) и коррупции;

- дублирование функций и полномочий органами государственного финансового контроля в бюджетной сфере;

- отсутствие единых стандартов, норм и правил осуществления внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

Можно прийти к выводу о наличии значительных и разнообразных проблем в сфере юридического регулирования сферы финансового контроля в Российской Федерации. Перечисленные в работе практические проблемы при организации финансового контроля в значительной своей степени обусловлены несовершенством соответствующего нормативного материала, существующего в этом отношении. В связи с этим, считаем, что в настоящее время целесообразным было бы систематизировать данную сферу государственного управления, объединив нормы, касающиеся государственной контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере, в рамках одного нормативно-правового акта в статусе федерального закона.

Глава 2 Анализ эффективности финансового контроля за исполнением бюджета Российской Федерации

2.1 Оценка внутреннего государственного контроля за исполнением бюджета России

Как указано в первой главе диссертации, полномочиями по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере наделены Федеральное казначейство в лице структурных подразделений его центрального аппарата и территориальных органов, органы государственного (муниципального) финансового контроля, которые являются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций).

Полномочия Федерального казначейства по осуществлению государственного финансового контроля в бюджетной сфере установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) [10], Жилищным кодексом Российской Федерации [12], Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) [121] и от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [118], постановлениями Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые ...» [51] и от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» [50], федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля [77]–[79], иными

законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации [66], [73]-[76].

В пункте 3 статьи 157 БК РФ указано, что Федеральное казначейство проводит анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций).

Согласно пункту 2.1 статьи 266.1 БК РФ «Федеральным казначейством осуществляется государственный финансовый контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) об их предоставлении и контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты.

Полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного контроля установлены статьей 269.2 БК РФ, которая к ним относит:

- контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- контроль за соблюдением условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения государственных (муниципальных) контрактов;

- контроль в сфере закупок в соответствии со статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ [10].

В соответствии с частью 2 статьи 186 Жилищного кодекса РФ и постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 «Федеральное казначейство осуществляет контроль за использованием региональным оператором средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете, счетах регионального оператора» [12], [51], [115].

В соответствии с пунктом 3 статьи 157 БК РФ Федеральное казначейство проводит анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), в соответствии с порядком, установленным Министерством финансов Российской Федерации [10], [71].

Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 предусмотрены следующие полномочия Федерального казначейства по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля, к которым относятся:

- полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), а также направление в Министерство финансов Российской Федерации докладов и предложений о

совершенствовании методического обеспечения деятельности указанных органов (должностных лиц) по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля;

- анализ проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также направление главным администраторам бюджетных средств рекомендаций по организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

- утверждение общих требований к осуществлению органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях;

- осуществляет контроль за своевременностью и полнотой устранения объектами контроля нарушений законодательства Российской Федерации и (или) возмещения причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

- представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального казначейства [50].

Для осуществления внутреннего государственного финансового контроля Правительством Российской Федерации утверждены стандарты по следующим вопросам: принципы контрольной деятельности органов, права и обязанности должностных лиц органов и объектов контроля [54],

планирование, проведение и реализация результатов проверок, ревизий и обследований [55], [57], [59], правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности [61], правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов контроля и их должностных лиц [60].

Требования к содержанию федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля приведены в пункте 3 статьи 269.2 БК РФ.

«В соответствии с пунктом 3 статьи 269.2 БК РФ органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля могут издавать ведомственные правовые акты (стандарты), обеспечивающие осуществление полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, в случаях, предусмотренных федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [10].

В настоящее время действует два стандарта, разработанных Федеральным казначейством по осуществлению полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений и общим требованиям к внутренней организации контрольного мероприятия [68], [69]. Также действует два следующих стандарта, разработанных Министерством финансов РФ в целях осуществления внутреннего финансового контроля Федеральным казначейством:

- стандарт проверки предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям и (или) их использования;

- стандарт проверки предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, имеющих целевое назначение, и (или) их использования.

По выявленным правонарушениям в результате контрольных мероприятий производство по делам об административных правонарушениях осуществляется Федеральным казначейством в соответствии со статьей 23.7 КоАП РФ.

Функции по контролю в финансово-бюджетной сфере (далее – деятельность по контролю) в 2020 году осуществлялись органами внутреннего финансового контроля с учетом особенностей проведения контрольных мероприятий, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее - Постановление № 438) [56].

В целях обеспечения эффективного и правомерного расходования бюджетных средств в сложившихся условиях, в том числе в условиях ухудшения экономической ситуации, профилактики и устранения последствий распространения новой коронавирусной инфекции было принято постановление Правительством Российской Федерации от 28.07.2020 г. № 1129 «О внесении изменений в Постановление № 438», в соответствии с которым плановая контрольная деятельность в финансово-бюджетной сфере возобновилась в отношении ограниченного перечня объектов контроля, с возможностью проведения проверок только в

дистанционной (камеральной) форме [58]. Ограничения, введенные Постановлением № 438, привели к снижению количества проведенных контрольных мероприятий, осуществленных Федеральным казначейством, и объема проверенных бюджетных средств.

Согласно отчету о результатах контрольной деятельности Федеральным казначейством в 2020 году проведено всего 3165 контрольных мероприятий, из которых 1 986 ревизий и выездных проверок, 1170 камеральных проверок, 9 обследований. Несмотря на снижение количества проведенных контрольных мероприятий Федеральным казначейством в 2020 году с 5636 до 3165 мероприятий по сравнению с 2019 годом, количество проведенных камеральных проверок, наоборот, увеличилось с 144 до 1170 проверок, в то время как количество проведенных обследований снизилось с 44 до 9 единиц [18].

Вместе с тем, изменилась структура контрольных мероприятий по сравнению с 2019 годом. Так, доля проведенных камеральных проверок в 2020 году составила 37 %, увеличившись по сравнению с 2019 годом на 34,4 %, т.к. доля проведенных камеральных проверок в 2019 году – 2,6 % [17].

Кроме того, в условиях работы, определенных Постановлением № 438, Федеральным казначейством в 2020 году по требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведены внеплановые выездные контрольные мероприятия, что привело к увеличению их количества и доли в общем объеме контрольных мероприятий. В частности, более треть (35%) из них занимают внеплановые контрольных мероприятия, увеличившись по сравнению с прошлым годом с 779 до 1110 мероприятий при снижении объема проверенных средств с 6 714,9 млрд. руб. до 2 054,8 млрд. руб.

Выявленные Федеральным казначейством нарушения в финансово-бюджетной сфере в 2020 году составили 1044,246 млрд. руб., т.е. 51% от

объема проверенных средств, в 2019 году сумма выявленных нарушений - 2039,4 млрд. руб. или 30,4 % от объема проверенных средств, в том числе:

- нецелевое использование бюджетных средств – 2,526 млрд. руб. или 0,2% от общего объема выявленных нарушений (в 2019 году – 7,1 млрд. руб. или 0,3% от общего объема нарушений);

- неправомерное использование бюджетных средств, кроме нецелевого использования – 64,035 млрд. руб., т.е. 6,1% (в 2019 году – 37,4 млрд. руб. или 1,8%);

- нарушение процедур составления и исполнения бюджета, установленных бюджетным законодательством – 23,449 млрд. руб. или 2,2% (в 2019 году – 111,2 млрд. руб. или 5,5 %);

- нарушение правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления бухгалтерской (бюджетной) отчетности – 319,061 млрд. руб. или 30,6% (в 2019 году – 486,5 млрд. руб. или 23,9 %);

- несоблюдение порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета (инвестиций), предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями – 310,479 млрд. руб. или 29,7% (в 2019 году – 673,0 млрд. руб. или 33,0%);

- нарушение порядка администрирования доходов бюджета – 3,902 млрд. руб. (0,4%) (в 2019 году – 169,3 млрд. руб. или 8,3%);

- нарушение в сфере закупок – 25,062 млрд. руб., т.е. 2,4% (в 2019 году – 90,4 млрд. руб. или 4,4%);

- прочие нарушения – 295,732 млрд. руб. или 28,3% от суммы выявленных нарушений (в 2019 году – 390,7 млрд. руб. или 19,2 %).

По данным отчета Федерального казначейства в 2019 году были выявлены также такие нарушения как неэффективное использование

бюджетных средств в сумме 73,2 млрд. руб. или 3,6 % от общего объема выявленных нарушений.

По результатам контрольных мероприятий в 2020 году Федеральным казначейством приняты следующие меры:

- направлено 1811 представлений объектам контроля на сумму 971,273 млрд. руб. и 101 предписание на сумму 1,433 млрд. руб. При этом исполнено 1626 представлений на сумму нарушений 605,691 млрд. руб. и 126 предписаний на сумму 1,923 млрд. руб.

- направлено в Министерство финансов Российской Федерации 4 уведомления о применении бюджетных мер принуждения, содержащих основания для применения предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения (далее - уведомление), на сумму 48,288 млн. руб.

По всем направленным Федеральным казначейством в 2020 году уведомлениям Минфином России приняты решения о бесспорном взыскании суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета на сумму 48,288 млн. руб.

- составлено 2048 протоколов об административных правонарушениях, по составленным протоколам вынесено 1452 постановления о назначении административного наказания в виде административных штрафов на сумму 37,020 млн. руб.

По итогам деятельности по контролю в 2020 году общая сумма возмещенных объектами контроля средств по уведомлениям, предписаниям и представлениям, в добровольном порядке, а также от взысканных административных штрафов составила 4,374 млрд. руб., в том числе:

- по предписаниям и представлениям, а также в добровольном порядке – 1,906 млрд. руб., в том числе по средствам федерального бюджета и средствам, полученным из федерального бюджета – 1,892 млрд. руб.;

- по уведомлениям, в том числе предыдущих периодов – 2,445 млрд. руб.;

- по постановлениям о назначении административных наказаний (наложении административных штрафов) – 23,127 млн. руб. [18].

Передано органам прокуратуры и иным правоохранительным органам 2 126 ед. информации и материалов ревизий и проверок, содержащих установленные данные об обстоятельствах, указывающих на признаки правонарушений. При этом органами прокуратуры, правоохранительными органами вынесено 303 протеста, представления, постановления, предостережения, предъявлено в суды 3 иска на возмещение сумм выявленных нарушений, возбуждено 38 уголовных дел, осуждено 3 человека.

К наиболее часто выявляемым у главных распорядителей бюджетных средств относятся нарушения условий предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, условий при предоставлении субсидий бюджетным и автономным учреждениям, условий предоставления субсидий юридическим лицам и нарушения правил ведения бухгалтерского учета.

На уровне субъектов Российской Федерации наиболее характерными являются нарушения при предоставлении и использовании межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

По данным отчета за 2020 год в рамках осуществления полномочий по контролю в сфере закупок центральным аппаратом Федерального казначейства и его территориальными органами по централизованному

заданию Федерального казначейства проверено 1855 закупок на общую сумму 84,3 млрд руб., осуществленных 90 заказчиками – центральным аппаратом Федерального казначейства проверено 10 главных распорядителей бюджетных средств и 1 подведомственное учреждение в рамках 9 плановых и 1 внеплановой проверки, территориальными органами федерального казначейства проверено 79 подведомственных учреждений двух главных распорядителей бюджетных средств в рамках 79 плановых проверок. По результатам проверок выявлено 1447 нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на сумму 975,8 млн руб.

По итогам контрольных мероприятий центральным аппаратом Федерального казначейства направлено 9 представлений объектам контроля об устранении нарушений и (или) принятия мер по устранению их причин и условий, 9 докладов в Минфин России, составлено два протокола, а его территориальными органами по окончании аналогичных мероприятий направлено 50 представлений объектам контроля, составлено 42 протокола.

В соответствии с частью 1 статьи 23.7 КоАП РФ на Федеральное казначейство и его территориальные органы возложены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.29.3, частями 8 - 10 статьи 7.32, статьями 7.32.6, 15.1, 15.14 - 15.15.16, частью 20 статьи 19.5 и частью 1 статьи 19.7.2 КоАП (в пределах своих полномочий) [20].

За 2020 год Федеральным казначейством рассмотрено 136 дел об административных правонарушениях (далее – дело), из них по 60 делам назначены наказания в виде штрафов на общую сумму 621,5 млн. руб., по 39 делам вынесены постановления о прекращении производств по делам в связи

с малозначительностью правонарушений, по 19 делам вынесены постановления о прекращении производств по делам в связи с отсутствием события и состава административного правонарушения на основании пунктов 1 и 2 части 1 статьи 24.5 КоАП [18].

В порядке взаимодействия с Федеральной службой судебных приставов по вопросам, связанным с исполнением постановлений, вынесенных Федеральным казначейством и судом, в принудительном порядке взысканы административные штрафы: по постановлению Федерального казначейства о назначении административного наказания, вынесенному в 2019 году по статье 15.15.10 КоАП в сумме 20,0 тыс. руб., а также по постановлению, вынесенному на основании протокола об административном правонарушении, составленного Федеральным казначейством в 2020 году по части 1 статьи 20.25 КоАП, в сумме 40,0 тыс. руб.

Кроме того, по результатам рассмотрения 8 жалоб на постановления о назначении административных наказаний, вынесенные Федеральным казначейством в 2020 году, семь постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафов на общую сумму 70,0 тыс. руб. отменены Федеральным казначейством, одно постановление о назначении административного наказания в виде штрафа на сумму 10,0 тыс. руб. оставлено в силе.

Всего за 2020 год в арбитражных судах, судах общей юрисдикции, а также у мировых судей с участием Федерального казначейства, его территориальных органов и ФКУ «ЦОКР» было рассмотрено 1611 дел не связанных с представлением интересов Минфина России, в которых органы Федерального казначейства выступали в качестве истца (211 дел) или

ответчика (1 400 дел), а также 2285 дел, в которых органы Федерального казначейства выступали в качестве третьего лица.

По результатам рассмотрения 1 400 исков (заявлений), предъявленных к органам Федерального казначейства, вынесены решения об удовлетворении заявленных требований (полностью или частично) по 450 делам.

По делам, связанным с обжалованием объектами контроля результатов контрольных мероприятий процент их отмены составляет 6% от их количества (2019 год – 6174 результата контрольных мероприятий). В 2019 году результаты контрольных мероприятий отменялись в 10 % случаях.

Общая сумма взысканных по судебным актам денежных средств с органов Федерального казначейства, а также ФКУ «ЦОКР» составила 99,466 млн. руб., что составляет 0,01% от суммы предъявленных требований (1000,682 млрд. руб.).

Основная сумма взыскания складывается по ФКУ «ЦОКР» и его филиалам по делам, связанным с неисполнением обязательств по договорам, государственным контрактам и составляет 98,311 млн. руб.

По судебным расходам основная сумма взысканий складывается по делам, связанным с обжалованием объектами контроля результатов контрольных мероприятий, и составляет 719,25 тыс. руб. [18], [124].

Наряду с проведением проверок и ревизий Федеральным казначейством осуществлялся мониторинг по контролю в финансово-бюджетной сфере, которое позволило своевременно выявлять и предотвращать риски нарушения сроков осуществления Федеральным казначейством отдельных действий в рамках исполнения контрольных функций, а также обеспечивать своевременное устранение причин их возникновения.

2.2 Реализация полномочий органа внешнего государственного финансового контроля России

Внешний государственный финансовый контроль, согласно пункту 1 статьи 256 БК РФ, является деятельностью Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата), контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Полномочия Счетной палаты установлены пунктом 1 статьи 268.1 БК РФ, статьей 14 Федерального закона «О Счетной палате», статьей 98 Федерального закона № 44-ФЗ, полномочия контрольно-счетных органов предусмотрены также пунктом 1 статьи 268.1 БК РФ, статьей 98 Федерального закона № 44-ФЗ и статьей 98 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

Согласно БК РФ к полномочиям Счетной палаты и других органов внешнего государственного финансового контроля в бюджетной сфере относятся контроль за соблюдением правовых актов, контроль за полнотой, достоверностью и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности и другие полномочия [10], [125].

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ, Счетная палата осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, принимает меры по результатам контрольных мероприятий в отношении нарушителей бюджетного законодательства, получает документы, сведения и материалы для осуществления контроля, привлекает к проведению контрольных мероприятий различные органы, экспертные и научно-исследовательские учреждения, специалистов, экспертов и т.д. [120].

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность Счетной палатой осуществляются в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита и иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

В настоящее время в целях осуществления контрольной деятельности разработано и утверждено Счетной палатой восемнадцать стандартов внешнего государственного контроля (аудита), которые условно можно разделить на общие и специальные стандарты, а также стандарты аудита (контроля) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом к первой группе относится 7 стандартов по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, финансового аудита, аудита эффективности, стратегического аудита, а также стандарты по контролю реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, управлению качеством указанных мероприятий [90]-[96].

К стандартам Счетной палаты по контролю федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов относятся 6 стандартов по осуществлению предварительного аудита, по формированию федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, последующего контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов [97]-[102].

К специальным стандартам относится 5 стандартов по аудиту в сфере закупок, государственных и международных инвестиционных проектов, федеральных информационных систем и проектов, состояния

государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, а также стандарт по проверке и анализу эффективности внутреннего финансового аудита [103]-[107].

Также в целях осуществления методического обеспечения контрольной деятельности Счетной палатой разрабатываются методические указания, методические рекомендации, методики, а также информационно-аналитическое обеспечение и совокупные знания в области государственного финансового аудита (контроля), которые имеют ценность опыта лучших практик аудита.

Экспертно-аналитическая деятельность Счетной палатой осуществляется посредством проведения экспертно-аналитических мероприятий по актуальным проблемам финансовой системы Российской Федерации, формирования и исполнения федерального бюджета, а также посредством исследования причин и последствий нарушений и недостатков, выявленных по результатам проведенных контрольных мероприятий.

Виды, методы и элементы контрольных мероприятий рассмотрены нами в пункте 1.1 настоящего исследования.

По данным отчетов количество завершенных мероприятий Счетной палатой увеличились в 2020 году по сравнению с 2019 годом с 319 до 334 мероприятий. Также увеличились количество контрольных мероприятий – с 242 до 244 и экспертно-аналитических мероприятия с 45 до 59. Однако количество иных мероприятий снизились с 32 до 31. Вместе с тем остались незавершенными 85 мероприятий, среди которых 39 контрольных и 46 экспертно-аналитических мероприятий [33, 34].

В соответствии с планом работы мероприятия ведомства были разделены по трем направлениям:

- аудит формирования бюджетов и контроль за их исполнением (230 мероприятий);
- аудит реализации документов стратегического планирования (18 мероприятий);
- тематические мероприятия (86 мероприятий).

В 2020 году Счетная палата завершила 230 мероприятий, связанных с аудитом формирования и контролем исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также Союзного государства и органов Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Для выполнения предварительного аудита, то есть для подготовки заключения на проект федерального бюджета на 2021 год, а также на проекты внебюджетных фондов, было проведено 92 мероприятия, в том числе 80 контрольных мероприятий и 12 экспертно-аналитических мероприятий. В рамках последующего контроля Счетной палатой проверено исполнение бюджета 95 главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) и тремя государственными внебюджетными фондами. К тому же для подготовки ежеквартальных оперативных докладов об исполнении бюджетов бюджетной системы и аналитических записок к ним, Счетной палатой в 2020 году было организовано 29 иных мероприятий. Более того, в рамках аудита бюджетов Счетной палатой проведено 5 мероприятий (2 контрольных и 3 экспертных) по формированию и исполнению бюджета Союзного государства; два мероприятия по контролю за реализацией соглашения о разделе продукции в 2019 году. Счетная палата также принимала участие во внешнем аудите в ЕАЭС (проведено 3 контрольных мероприятия).

Согласно отчету за 2020 год Счетная палата завершила 18 мероприятий по мониторингу и контролю документов стратегического планирования, к которым относятся национальные проекты и государственные программы. К тому же проведено три экспертно-аналитических мероприятия, а именно по выполнению указа в части увеличения средней заработной платы отдельным категориям работников отраслей бюджетной сферы, а также достижения национальной цели «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше инфляции» и «снижение в два раза уровня бедности» [35].

Данные отчета за 2020 год свидетельствуют также о проведении Счетной палатой одного экспертно-аналитического мероприятия по государственной программе «Юстиция» в рамках анализа аспектов планирования государственных программ, еще 3 мероприятия начаты и планируют завершить в 2021 году по государственным программам «Космическая деятельность России» и «Комплексное развитие сельских территорий». Более того, Счетной палатой проведено 11 экспертно-аналитических мероприятий в области разработки и реализации национальных проектов.

В связи с необходимостью осуществления контроля и мониторинга реализации иных стратегических документов было проведено три мероприятия, еще одно начато и завершится в 2021 году [39].

Вместе с тем по данным отчета за 2020 год Счетной палатой проведено 86 специализированных мероприятий, из которых 57 контрольных, 28 экспертно-аналитических и одно иное.

Количество мероприятий определяется с учетом собственного плана Счетной палаты, а также зависит от поручений и обращений. Поручения могут исходить от Президента России и Федерального Собрания, а

обращения – поступать из Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД), Федеральной службы безопасности РФ (ФСБ) и Генеральной прокуратуры РФ. Кроме того, учитываются предложения государственных контрольных, контрольно-счетных органов и высших органов аудита других государств. Всего по поручениям, обращениям и запросам в 2020 году было проведено 59 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в то время как в 2019 году – 69 мероприятий. Данное снижение связано с уменьшением количества мероприятий, проведенных по постановлениям Государственной Думы, запросов комитетов и комиссий Государственной Думы, обращений и запросов депутатов Государственной Думы – с 31 до 21 мероприятия [34].

Так, по поручениям Президента РФ, Счетная палата в 2020 году завершила 18 мероприятий, среди которых – проверка расходования средств на выкуп у собственников автомобильных пунктов пропуска через границу в Приморском крае. В результате проверки было установлено, что поручение Президента не выполнено в полном объеме. Из пяти пунктов в федеральную собственность перешли только четыре, и те с отставанием от графика. Другой пример мероприятия по поручению Президента связан с государственной политикой в отношении развития венчурного рынка. Как показал анализ деятельности Счетной палаты, на сегодняшний день в государственной политике не прописаны прогнозы и сценарии развития инновационной деятельности.

Еще десять мероприятий по поручению Президента были начаты в 2020 году, но их завершение ожидается в 2021 году. Всего в 2021 году Счетная палата проведет двадцать мероприятий по поручению главы государства.

Количество проведенных совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий осталось неизменным (17 мероприятий) за исследуемый период в связи со снижением проведенных мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с 12 до 10 мероприятий и одновременным увеличением проведенных мероприятий с высшими органами аудита иностранных государств с 5 до 7 мероприятий [36], [38].

Среди зарубежных партнеров ведомства выступили, в частности, Счетный суд Словении и Комитет государственного контроля Республики Беларусь.

Всего с зарубежными высшими органами аудита (ВОА) было завершено семь мероприятий. Совместные проверки внутри страны проходили с контрольно-счетными палатами различных субъектов Российской Федерации и Федеральным казначейством.

При увеличении количества проведенных мероприятий Счетной палатой в 2020 году выявлено 3698 нарушений на общую сумму 355,5 млрд. руб., в 2019 году выявлено 4443 нарушения на сумму 884,6 млрд. руб. При этом в структуре выявленных нарушений наибольшую долю занимают нарушения при государственных закупках и закупках отдельными видами юридических лиц, то есть нарушения в рамках исполнения Федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ. В указанной сфере Счетной палатой в 2020 году выявлено 779 нарушений на сумму 108,7 млрд. руб., из которых 96,3 млрд. руб. – нарушения, связанные с определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контрактов.

Также в ходе проведения мероприятий Счетной палатой были выявлены нарушения, связанные с непредъявлением штрафных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками

(исполнителями, подрядчиками) обязательств (5,1 млрд. руб.); приемкой и оплатой поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, не соответствующих условиям контрактов (2,8 млрд. руб.); внесением изменений в контракты и их исполнением с нарушением требований законодательства (2,7 млрд. руб.). В ряде случаев по указанным фактам направлены информационные письма в Федеральную антимонопольную службу, а также обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Вместе с тем Счетная палата выявила 1491 факт нарушений при формировании и исполнении бюджета на сумму 70,6 млрд. руб., из которых наибольшую долю занимают нарушения, допущенные при исполнении бюджета (52,3 млрд. руб.). Нарушения при формировании бюджета (217 фактов) допущены преимущественно в части планирования бюджетных ассигнований и их обоснований главными распорядителями бюджетных средств, а также при составлении реестра расходных обязательств [34].

По результатам проверок об исполнении бюджета были установлены 343 факта нарушений органами государственной власти, органами государственных внебюджетных фондов при выполнении возложенных на них государственных задачи функций в сумме 14,5 млрд. руб. Так, например, Счетной палатой выявлены существенные нарушения в работе таможенных органов, связанные с несоблюдением законодательства в области таможенного регулирования, которые привели к потерям федерального бюджета в виде недополученных доходов. В ходе проверок осуществления объектами аудита бюджетных полномочий было выявлено 168 нарушений общим объемом 6,3 млрд. руб. По отдельным фактам нарушений виновные лица привлечены к административной ответственности.

Среди нарушений на стадии исполнения бюджета следует также отметить нарушения порядка определения объема и условий предоставления из бюджета субсидий юридическим лицам (253 нарушения на сумму 12,8 млрд. руб.). При этом большая часть приходится на нарушения по субсидиям на выполнение государственных заданий бюджетным и автономным учреждениям (124 факта на сумму 3,2 млрд. руб.).

Существенную долю занимают нарушения, связанные с реализацией федеральной адресной инвестиционной программы, (больше 60 нарушений на сумму более 17 млрд. руб.). Основными проблемами, в частности, являются несвоевременный ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, наличие незавершенных проектных работ. Счетной палатой на регулярной основе в составе незавершенного строительства выявляются объекты, строительство которых приостановлено, но консервация в нарушение Градостроительного кодекса Российской Федерации не проведена.

В части нарушений в сфере межбюджетных отношений лидирующую позицию занимают нарушения порядка и условий предоставления межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов – 36 нарушений на сумму 9,8 млрд. руб.

В сфере ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности Счетной палатой выявлено 364 фактов нарушений на сумму 20,9 млрд. руб. Среди указанных нарушений значительную долю занимают грубые нарушения правил ведения бухгалтерского учета, связанные с искажением показателей бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 % (33 факта на сумму 19,5 млрд. руб.). Помимо вышеизложенных фактов нарушений, установленных в ходе аудита, выявляются нарушения в части соблюдения требований по оформлению

учетной политики, общих требований к бухгалтерской (финансовой) отчетности, в том числе к ее составу.

В сфере отношений по управлению и распоряжению федеральным имуществом проведены мероприятия, в рамках которых исследованы, в том числе вопросы повышения эффективности деятельности организаций с государственным участием. В 2020 году было выявлено 232 факта нарушений на общую сумму 0,5 млрд. руб. Кроме того, были выявлены нарушения порядка предоставления сведений для внесения в Реестр федерального имущества (далее – РФИ), порядка его ведения и исключения из него (59 фактов). Также установлено, что содержащиеся в РФИ сведения не обеспечивают необходимую достоверность информации. Установлено расхождение данных бюджетного учета и РФИ по объектам казны Российской Федерации. Значительная часть нарушений (0,4 млрд руб.) обусловлена ненадлежащим выполнением органами государственной власти своих функций в отношении подведомственных организаций, что в ряде случаев повлекло убыточную деятельность организаций, а также прямой риск банкротства.

По данным годовых отчетов Счетной палатой в 2020 году было выявлено 60 фактов нарушений, связанных с неэффективным использованием бюджетных средств и иных ресурсов, на сумму 20,6 млрд.руб. и 705 фактов прочих нарушений и недостатков на общую сумму 130,6 млрд. руб. Вместе с тем руководителям объектов аудита Счетной палатой России направлено по итогам контрольных мероприятий 2020 года 252 представления и 10 предписаний, в то время как в 2019 году было направлено 291 представления и 22 предписания. При этом на контроле Счетной палаты России остаются 302 представления и 21 предписание,

несмотря на то что в 2020 году 209 представлений и 9 предписаний снято с контроля [34].

Представление Счетной палаты содержит информацию о выявленных недостатках и нарушениях, а также требования о принятии мер по их устранению, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.

Срок выполнения представления устанавливается Счетной палатой. В случае необходимости, обоснованной объектом аудита, коллегией может быть принято решение о переносе сроков выполнения представления. В случаях невыполнения представления или несоблюдения сроков его выполнения Счетная палата направляет обязательное для выполнения предписание.

Анализ исполнения указанных документов показывает, что к числу основных способов устранения объектами аудита нарушений и недостатков относятся:

- утверждение и реализация планов мероприятий по устранению и недопущению выявленных нарушений и недостатков;
- проведение проверок в отношении лиц, допустивших нарушения, а также профилактика недопустимости повторных нарушений;
- корректировка бюджетной (бухгалтерской) отчетности;
- внесение изменений в нормативные правовые акты и во внутренние приказы объектов аудита и прочее.

На сайте Счетной палаты с 2020 года публикуется информация об устранении нарушений по итогам направления представлений Счетной палаты. Эта информация размещается на страницах соответствующих опубликованных отчетов.

К примеру, Счетная палата в ходе проверки ликвидации несанкционированных свалок в Нижегородской области установила несоответствие химического и компонентного состава отходов свалки в паспортах и проектной документации ГЭС-ЭТ. ГБУ Нижегородской области «Экология региона» по представлению Счетной палаты провело внутреннюю проверку по факту нарушения законодательства при приемке и оплате разработанной подрядчиком ГЭС-ЭТ проектно-сметной документации по ликвидации шламонакопителя «Белое море» и полигона ТБО «Игумново». Кроме того, подрядчик приступил к научно-исследовательской работе для уточнения компонентного состава отходов в соответствии с письмом от ГБУ НО «Экология региона». Решением Коллегии от 24 ноября 2020 года представления сняты с контроля [33].

В бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджет Союзного государства возвращено 16 423,3 млн. руб., 148 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, в том числе 23 уволены.

Так, по результатам исполнения представлений Счетной палаты, в бюджет довыскано таможенных пошлин и налогов на общую сумму 912,9 млн. руб., таможенными органами усилен контроль за процедурами помещения товаров под отдельные таможенные процедуры.

По представлениям Счетной палаты по итогам трех проверок обеспечен возврат в доход бюджета неправомерно использованных средств в области сельского хозяйства в объеме 78,5 млн. руб. В частности, возвращено 57,0 млн руб., которые были израсходованы сельхозтоваропроизводителями с нарушением условий их предоставления, а также остатков грантов, находящихся на счетах кредитных организаций и не используемых получателями, выявленных по результатам инвентаризации, проведенной

Минсельхозом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Возвращен 28,0 млн. руб. бюджетных средств в связи с невыполнением регионами обязательств по достижению показателей результативности использования субсидий на повышение продуктивности в молочном скотоводстве и мероприятий в области мелиорации.

По поручению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был проведен комплекс мероприятий по мониторингу осуществления федеральных выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку работникам медицинских организаций, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения [40].

В рамках параллельного контрольного мероприятия Счетной палатой совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации были выявлены недоплаты по выплатам стимулирующего характера на сумму более 330,6 млн. руб., из которых более 251,2 млн. руб. были доначислены и выплачены в ходе проведения контрольных мероприятий.

Кризис, вызванный пандемией COVID-19 в 2020 году, привнес значительные изменения во многие сферы деятельности, в том числе в сферу государственных закупок: изменились условия функционирования, в рамках которых участники контрактной системы вынуждены подстраиваться под сложившиеся условия и искать пути решения при возникающих трудностях. Основными проблемами контрактной системы являются недостаточная прозрачность ценообразования и недостаточное понимание регуляторами интересов участников закупок. Практически половина нарушений, допущенных при закупках, приходится на нарушения при обосновании

начальных (максимальных) цен контрактов. Также по результатам проведенных мероприятий выявлена необходимость совершенствования единой информационной системы в сфере закупок, в том числе в части решения проблемы достоверности размещаемой информации о закупках. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» при выявлении бюджетных нарушений уполномоченному органу направляется уведомление о применении бюджетных мер принуждения. Так, в ходе проведенных мероприятий установлено, что в Республике Мордовия и Псковской области допускались нарушения положений Бюджетного кодекса в части: превышения объема заимствований над суммой, направленной на финансирование дефицита регионального бюджета и погашение долговых обязательств регионального бюджета; превышения предельного объема госдолга региона; превышения объема госдолга над объемом доходов. Невыполнение регионами условий соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам повлекло по требованию Минфина России их досрочный возврат Псковской областью в сумме 1,4 млрд руб. и применение Минфином России бюджетных мер принуждения к Правительству Республики Мордовия в сумме 20,5 млрд руб. В рамках подготовки заключения на проект бюджета 2021–2023 годов Счетная палата провела ряд контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые выявили наиболее распространенные нарушения и недостатки, допускаемые главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС – министерства, службы, агентства и др.), а именно при:

- определении требований к закупаемым товарам, работам и услугам, необходимых для государства;

- обосновании бюджетных ассигнований;

- финансовом обеспечении государственных заданий на оказание услуг;

- составлении реестра расходных обязательств. Чтобы их исправить, Счетная палата направила 37 представлений руководителям федеральных госорганов. Информация в них была учтена при принятии Государственной Думой во втором чтении законопроекта о бюджете.

В соответствии с Порядком формирования и исполнения бюджета Союзного государства, утвержденного Декретом Высшего Государственного Совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. № 3, по результатам проведенных совместных мероприятий Счетной палатой и Комитетом государственного контроля Республики Беларусь за 2020 год в отношении семи государственных заказчиков союзных программ и мероприятий применены меры принуждения за ненадлежащее исполнение бюджетного процесса».

При этом количество возбужденных дел об административных правонарушениях за период с 2019 по 2020 гг. уменьшилось, многие нарушения были рассмотрены в судебном порядке, по результатам рассмотрения которых вынесены постановления о назначении административных наказаний. Количество вынесенных постановлений в 2020 году снизилось по сравнению с 2019 годом с 40 до 39 постановлений при рассмотрении 40 и 39 дел соответственно, сумма наложенных штрафов увеличилась с 388,34 тыс. руб. до 7,604,85 тыс. руб. Однако, количество увольнений увеличилось с 19 до 23 человек.

В 2020 году в соответствии с поступившими в Счетную палату копиями судебных постановлений и информацией, размещенной на официальных сайтах судов, в законную силу вступили 26 постановлений

судов о наложении административных штрафов на общую сумму 7 181,7 тыс. руб. [33]-[34].

В ходе одного из контрольных мероприятий инспекторами Счетной палаты были выявлены факты нарушений юридическим лицом, являющимся получателем субсидии из федерального бюджета, условий ее предоставления. Согласно установленным Правительством Российской Федерации правилам, субсидия предоставлялась на финансовое обеспечение затрат, связанных с компенсацией операционной деятельности получателя, в том числе с погашением задолженности по судебным решениям, вступившим в законную силу. Однако указанное юридическое лицо неоднократно осуществляло выплаты за счет субсидии в пользу иных юридических лиц в отсутствие таких судебных решений. Общая сумма денежных средств, перечисленных с нарушением установленных правил, составила 73,8 млн руб. По выявленным фактам нарушений юридическое лицо привлечено к административной ответственности на основании части 2 статьи 15.15.5 КоАП.

2.3 Анализ судебной практики в области государственного финансового контроля в бюджетной сфере

В целях рассмотрения практики применения мер к ответственным должностным лицам и другим объектам контроля уполномоченными органами государственной власти по результатам контрольных мероприятий, а также для выявления пробелов в действующем законодательстве по государственному финансовому контролю в бюджетной сфере проведен анализ соответствующей судебной практики. Как показывает данный анализ, уполномоченными органами исполнительной власти в некоторых случаях

привлекаются к административной ответственности субъекты при отсутствии состава правонарушения в их действиях, встречаются также случаи привлечения к ответственности за малозначительные правонарушения с наложением административного штрафа многократно превышающего размер ущерба и наоборот, наказания правонарушителей с наложением незначительного административного штрафа при нанесении бюджету крупного ущерба, когда законодательство не освобождает от устранения нарушения (п. 3 ст. 306.2 БК РФ), привлечения к уголовной ответственности за расходование бюджетных средств, проведение контрольных мероприятий, когда уполномоченный финансовый орган контроля не имел право их проводить по определенным обстоятельствам. Судебная практика с учетом вышеизложенных недостатков рассматривается нами далее в исследовании по определенным случаям нарушений.

Как показывает анализ судебной практики, за нецелевое использование бюджетных средств по статье 306.4 БК РФ органами власти при схожих правонарушениях применяются различные виды наказания.

Так, решением арбитражного суда Новосибирской области от 25.11.2015 г. по делу № А45-20753/2015, постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2016 и постановлением Верховного Суда РФ от 07.10.2016 № 304-АД16-12482 по указанному делу отказано в удовлетворении заявления, доказав нецелевое использование бюджетных средств. Как следует из перечисленных документов, Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Новосибирской области (далее – Управление) по результатам проверки ГУФСИН России по Новосибирской области (далее – ГУФСИН) назначено наказание в виде административного штрафа в размере 100 руб. за нарушение требований статей 38, 162 Бюджетного кодекса

Российской Федерации (далее - БК РФ) и раздела V Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденных приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65 н, выразившееся в том, что средства, полученные по одной статье (подстатье) классификации операций сектора государственного управления, израсходованы на операции, финансируемые по другой статье (подстатье) классификации операций сектора государственного управления в сумме 1925,40 руб. При этом через 3 дня указанные денежные средства были внесены в кассу бухгалтером, которые при этом были получены ею на карту для целей пополнения кассы учреждения [44], [63], [85]. Своими действиями ГУФСИН нарушила требования статей 38, 162 Бюджетного кодекса РФ, Раздела V Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н, направив средства федерального бюджета на цели, не предусмотренные условиями их получения, что в соответствии со статьей 306.4 Бюджетного кодекса РФ является нецелевым использованием бюджетных средств. Другими словами, совершено административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьей 15.14 КоАП РФ.

Статьей 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств предусмотрены следующие меры наказания на должностных лиц – административный штраф от 20 000 руб. до 50000 руб. или дисквалификация на срок от одного года до трех лет, на юридических лиц – штраф от 5 до 25 процентов суммы бюджетных средств, использованных не по целевому назначению. Кроме того, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо и, наоборот (п. 3 ст. 2.1 КоАП РФ) [20].

На наш взгляд, Управлением назначено более мягкое наказание – 100 руб. при использованной не по назначению 1925,40 руб. Скорее всего, при назначении наказания Управлением учитывался нанесенный ущерб ГУФСИН, т.к. использованные не по целевому назначению средства были возвращены в кассу за короткий промежуток времени. Вместе с тем, согласно статье 2.9 КоАП РФ Управление имело возможность освободить ГУФСИН от административного наказания, учитывая малозначительность совершенного правонарушения.

Аналогичное правонарушение рассмотрено в постановлении Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23.03.2021 г. по делу № 16-1532/2021. Из данного документа следует, что постановлением исполняющего обязанности Министра Тверской области привлечено должностное лицо ГБУ культуры Тверской области «Тверская академическая областная филармония» с назначением наказания в виде штрафа в сумме 20 000 руб. в связи с нецелевым использованием средств субсидии (произведена оплата расходов в сумме 12 100 руб. при направлении на командировку водителя в другой город для доставки артистов), предоставленной для выполнения государственного задания [46]. В данном случае сумма штрафа больше суммы использованных не по назначению средств. В связи с этим данное постановление было обжаловано в судебном порядке, при рассмотрении которого принято решение и вынесены постановления с отказом. Привлечение должностного лица обосновывается тем, что именно им был издан приказ о направлении водителя в командировку, хотя оно имело возможность проверить все обстоятельства, но не сделало этого. При этом ему назначено наказание в виде штрафа, полагающееся по данному случаю нарушения, в минимальном размере.

Также имеются случаи, даже при существенных суммах нецелевого использования бюджетных средств, происходит оставление правонарушителей без привлечения к административной ответственности путем применения бюджетных мер принуждения в форме возврата использованных не по назначению средств (п. 3 ст. 306.4 БК РФ).

Арбитражным судом Пермского края 25.06.2019 г. по делу № А50-2153/19 принято решение об удовлетворении заявленных требований муниципального образования «Кукуштанское сельское поселение» в лице Администрации Кукуштанского сельского поселения (далее - Администрация) о взыскании с МКУ «Управление благоустройством Пермского муниципального района» (далее - Учреждение) денежных средств, использованных не по целевому назначению.

Между муниципальным образованием «Кукуштанское сельское поселение» и МО «Пермский муниципальный район» заключено соглашение о передаче части полномочий по решению вопроса местного значения, в части капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов.

За нецелевое использование межбюджетных трансфертов в форме субсидии, предоставленных местным бюджетам на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов, Контрольно-счетной палатой Пермского муниципального района по результатам внешней проверки Пермского муниципального района предлагалось принять меры по возмещению в муниципальный бюджет средств, использованных Учреждением не по целевому назначению, в размере 255849,89 руб. При этом средства были направлены на оплату обязательств по проведению государственной экспертизы и достоверности

определения сметной стоимости по объекту «Капитальный ремонт улично-дорожной сети п. Кукуштан» [86].

Таким образом, в нарушение требований статей 28, 38, 70, 72, 162 БК РФ Учреждением израсходованы бюджетные средства, которое повлекло бесспорному взысканию суммы средств, использованных не по целевому назначению (п. 3 ст. 306.4 БК РФ). Однако, в подобных случаях к правонарушителям, даже при возмещении бюджетных средств, применены меры административного характера по статье 15.14 КоАП РФ. С нашей точки зрения, применение только бюджетной меры принуждения к правонарушителю органом финансовом контроля является более «мягкой» формой наказания. В связи с этим органам финансового контроля следовало также привлечь правонарушителя к ответственности по статье 15.14 КоАП РФ одновременно с применением меры бюджетного принуждения. В подобных случаях имеется практика привлечения также и к уголовной ответственности. В частности, постановлением Шумячского районного суда Смоленской области № 1-64/2020 от 28.09.2020 г. по делу № 1-64/2020 за нецелевое расходование средств субсидии в размере 12 932 607 руб. 06 коп. глава муниципального образования привлечен к уголовной ответственности по статье 285.1 УК РФ.

Учитывая, что подсудимый ранее не привлекался к уголовной ответственности и характеризуется положительно, на учете у врача-психиатра и врача-нарколога не состоит, суд посчитал возможным прекратить уголовное преследование в отношении подсудимого на основании статьи 76.2 УК РФ, статьи 25.1 УПК РФ и назначить ему меру уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в размере 100 000 руб. [64]. Следует отметить, что размер назначенного штрафа в два раза

выше максимальной суммы административного штрафа, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ.

В решении Арбитражного суда Архангельской области от 06.07.2017 г. и постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.03.2018 г. № Ф07-16732/17 по делу № А05-3773/2017 рассматривается случай нецелевого использования межбюджетного трансферта.

Из бюджета Архангельской области предоставлен межбюджетный трансферт бюджету МО «Вельский муниципальный район» для строительства детского сада на 120 мест в городе Вельске в 2014 - 2016 годах.

По результатам рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе Администрацией МО «Вельский муниципальный район» и ООО «РемСтройКомплекс» - (подрядчик) заключен муниципальный контракт от на выполнение работ по строительству детского сада.

Должностными лицами Контрольно-счетной палаты Архангельской области (КСП) в период с 28.11.2016 по 19.12.2016 г. проведена проверка использования средств областного бюджета, по результатам которой вынесено представление Администрации для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений и направлено уведомление в Министерство финансов Архангельской области о применении бюджетных мер принуждения, в котором на основании пункта 2 статьи 268.1, пункта 5 статьи 306.2 БК РФ, в соответствии с Порядком исполнения решения о применении бюджетной меры принуждения в виде бесспорного взыскания бюджетных средств, предоставленных из областного бюджета бюджету муниципального образования Архангельской области, утвержденным постановлением министерства финансов Архангельской области от 06.05.2015 [43], [82], [117].

Указанное уведомление и представленные КСП материалы рассмотрены комиссией Министерства, по итогам рассмотрения принято распоряжение от 13.03.2017 № 34-рф «О сокращении предоставления межбюджетного трансферта из областного бюджета бюджету МО «Вельский муниципальный район» в связи с выявленными нарушениями бюджетного законодательства».

Администрацией в нарушение требований статьи 38 БК РФ произведена оплата фактически невыполненных работ по устройству ленточного фундамента под дизель-генераторной установкой на сумму 20 055 руб. 28 коп., по устройству сетей связи на сумму 44 586 руб. 62 коп., по озеленению территории детского сада на сумму 102 175,62 руб.

Администрация ссылается на акты выполненных работ 2017 года, когда приемка выполненных работ производилась в конце 2016 года.

Также, действиями Администрации причинен ущерб областному бюджету в размере стоимости древесины 157 407 руб. 68 коп. и ущерб в размере оплаченных подрядчику командировочных расходов 2 938 267,72 руб. Требованием представления является возврат в областной бюджет суммы ущерба.

Не согласившись с названными представлением и уведомлением КСП, Администрация обратилась в арбитражный суд с соответствующим заявлением и также ссылается на то, что уведомление не является нормативно-правовым актом. Судом не удовлетворены заявленные требования.

При приемке и оплате фактически не выполненных работ заявителем нарушены положения частей 1, 2, 3 статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в части

ненадлежащей приемки результатов исполнения Контракта № 2, пунктов 1, 3 статьи 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части принятия к учету не имевшего место быть факта хозяйственной жизни, пунктов 4.2, 4.3, 6.4, 6.7 Контракта № 2 в части нарушения условий контракта об оплате [82], [121].

На основании изложенного Администрацией произведена оплата невыполненных работ в нарушение требований статей 34, 35, 162 БК РФ, в связи с чем КСП приняты в отношении Администрации бюджетные меры принуждения в соответствии со статьей 306.2 БК РФ.

На основании пункт 1 статьи 306.4, части 5 статьи 306.2, статьи 306 БК РФ органы финансового контроля имеют право направлять уведомления о применении бюджетных мер принуждения, установленных главой 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе и за нецелевое использование бюджетных средств [10]. Однако, как и в предыдущем случае, по данному случаю правонарушения не применены меры административного характера, предусмотренные КоАП РФ.

Встречаются случаи, когда представления уполномоченных органов финансового контроля отклоняются в судебном порядке. Аналогичный случай рассмотрен в решении Арбитражного суда Ростовской области от 29.11.2018 г. по делу № А53-21767/2018 и постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2019 г. № 15АП-22439/18. Так, УФК Ростовской области вынесено представление НП «Единый региональный центр инновационного развития Ростовской области» (далее – НП «ЕРЦИР РО») за нецелевое использование предоставленной субсидии (предоставленного рамках заключенного с Министерством экономического развития Ростовской области договора) в связи оплатой за счет средств федерального бюджета командировочных расходов на общую сумму

54386,00 руб., предусмотренных сметой за счет средств областного бюджета. В ходе проверки указанные денежные средства возмещены из областного бюджета. Также услуги связи в сумме 6 796,80 руб., оплаченные за счет внебюджетных средств, перечислены в федеральный бюджет.

НП «ЕРЦИР РО» обжаловало представление, судом удовлетворено заявление, признав оспариваемое представление недействительным и проведенную проверку незаконной. К аналогичному заключению пришел Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд г. Ростов-на-Дону по делу № 15АП-1173/19 [62], [88].

В силу абзаца 2 части 2 статьи 266.1 БК РФ НП «ЕРЦИР РО» не является объектом государственного финансового контроля и не является получателем бюджетных средств в смысле, придаваемом этому понятию статьей 6 БК РФ. При этом после списания в установленном порядке денежной суммы субсидии с единого счета бюджета и ее зачисления на счет НП «ЕРЦИР РО» указанные денежные средства утратили статус средств соответствующего бюджета и на них не распространяются требования бюджетного законодательства, в том числе и положения статьи 306.4 БК РФ. В связи с этим государственный финансовый контроль в отношении НП «ЕРЦИР РО» в части соблюдения им условий предоставления средств из бюджета мог быть осуществлен Управлением лишь в процессе проверки Министерства как главного распорядителя бюджетных средств, предоставившего их некоммерческому партнерству. Однако, в то время проверка Министерства не проводилась [10], [67], [69], [70], [72].

Одной из проблем судебной практики в области государственного финансового контроля в бюджетной сфере также является неправильная квалификация выявленных правонарушений. Такой случай рассмотрен решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от

14.09.2020 г. и постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2020 г. № 08АП-12331/20 по делу № А81-5000/2020.

Департаментом агропромышленного комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – департамент) по результатам проверки целевого использования бюджетных средств главе администрации муниципального образования Шурышкарский район предписано принять меры по возврату в окружной бюджет автономного округа бюджетных средств в размере 22 931645 руб. 23 коп., предоставленных производителям хлеба при наличии задолженности по налогам сборам и страховым платежам, не запрашивая указанную информацию у Федеральной налоговой службы и Фонда социального страхования, в нарушение требований Порядка предоставления государственной поддержки производителям хлеба на территории муниципального образования Шурышкарский район. При обжаловании данного предписания Администрацией, суд пришел к выводу об отсутствии факта нецелевого использования бюджетных средств в составе правонарушения и в связи с этим предписание департамента по возврату выделенных бюджетных средств признано недействительным. Также судом отмечено о необходимости привлечения виновных лиц к ответственности за рассмотренное правонарушение в соответствии со статьей 15.15.3 КоАП РФ, т.е. за нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов [47], [89].

Государственная поддержка производителей хлеба на территории Ямало-Ненецкого автономного округа осуществляется в соответствии со специальным Законом автономного округа. Финансирование расходов на реализацию настоящего Закона осуществляется за счет средств окружного бюджета. При этом органы местного самоуправления при осуществлении государственного полномочия обязаны, в том числе заключать с

производителями хлеба соглашения, предусматривающие субсидирование части затрат, связанных с производством хлеба; за счет субвенций из окружного бюджета осуществлять перечисление субсидий производителям хлеба; обеспечивать целевое и эффективное использование материальных ресурсов и финансовых средств.

Из окружного бюджета органу местного самоуправления выделяются субвенции, за счет которых осуществляется финансирование государственного полномочия, выплата субсидии конечным получателям - производителям хлеба.

Согласно пункту 3.1 статьи 78 БК РФ в случае нарушения получателями субсидий условий, установленных при их предоставлении, соответствующие средства подлежат возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Однако, в нормативных документах Ямало-Ненецкого АО и его муниципальных образований, регламентирующих предоставление субсидий производителям хлеба, отсутствуют санкции за нарушение условий предоставления субсидии. С учетом изложенного, правила части 3.1 статьи 78 БК РФ не могут применяться к органу местного самоуправления, поскольку последние не выступает получателем субсидии. Данное нарушение также не относится к нарушениям, предусмотренным главой 30 БК РФ [10].

В решении Арбитражного суда Республики Саха от 19.03.2019 г. по делу № А58-11523/2018 и постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.06.2020 г. по делу № А19-22051/2019 рассматривается требование об отмене постановления о привлечении к ответственности по части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ за нарушение получателями субсидий условий их предоставления. Министерством финансов Республики Саха (Якутия) (далее – РС (Я) за нецелевое

использование средств субсидии в размере 4 418 700 руб. из государственного бюджета РС (Я) на возмещение части затрат на уплату процентной ставки по кредитам (займам) в агропромышленном комплексе привлечено к ответственности АО «Финансово-агропромышленный концерн «Сахабулт» с назначением административного наказания в виде штрафа в размере 152 767,07 руб. С учетом данного обстоятельства Министерство пришло к выводу о нарушении Обществом условий предоставления субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских организациях. Однако, арбитражным судом представление Министерства признано незаконным связи с отсутствием в действиях заявителя вины в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ.

Как следует из Порядка предоставления субсидий из государственного бюджета РС (Я) на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, утвержденного постановлением Правительства РС (Я) субсидия «Сахабулт» предоставлена с соблюдением целей и всех условий указанного порядка при наличии полного пакета документов, а также после оплаты Обществом соответствующих расходов [41], [79], [80], [87].

Вместе с тем по результатам рассмотрения дела № А34-11382/2017 о признании недействительным представления финансового управления Восемнадцатым арбитражным апелляционным судом при вынесении постановления от 06.03.2018 № 18АП-1407/2018 заявителю отказано в связи с тем, что меры ответственности к нему не применялись и отсутствием условий, предусмотренных частью 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Представление Управлением Федерального казначейства по Курганской области выдано за нарушение требований соглашения о предоставлении бюджету Курганской

области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Курганской области, платежное поручение с отметкой УФК Финансовым управлением Курганской области направлено в Минфин России с нарушением установленного срока, в связи с чем просрочка составила 3 рабочих дня [48].

Условием предоставления бюджетного кредита указанное нарушение являться не может, поскольку при заключении соглашения данное условие еще не может быть выполнено заемщиком (предоставление подтверждающего документа об использовании средств) в силу его отлагательного действия (т.е. после использования средств бюджета). Данное условие является обязанностью заемщика по кредитному договору.

По результатам рассмотрения дела № А56-21377/2020 о возмещении ущерба, причиненного в результате оплаты фактически не выполненных работ и работ, не предусмотренных условиями контракта Арбитражным судом Северо-Западного округа вынесено постановление от 25.02.2021 № Ф07-16056/2020 [42], [84].

Имеется практика, когда органами финансового контроля при проведении проверки не соблюдаются цель и предмет проверки, превышаются должностные полномочия. Подобная практика рассмотрена в решении Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 г. и постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 07.07.2020 г. № 02АП-452/20 по делу № А28-3770/2019. Так, Контрольно-счетной палатой Кировской области (далее – КСП) при проведении проверки использования бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки) АО «Корпорация развития Кировской области» выявлены нарушения не бюджетного законодательства, а гражданского, налогового, трудового,

градостроительного законодательства и выдано представление для принятия мер по их устранению и взысканию в установленном порядке просроченной дебиторской задолженности с начислением штрафных санкций в соответствии со статьей 330 Гражданского кодекса РФ с организаций по заключенным договорам аренды. Другими словами, проверка была проведена на предмет осуществления Обществом уставных видов деятельности, что указывает на выход КСП за пределы утвержденного предмета проверки.

АО «Корпорация развития Кировской области» обратилось в Арбитражный суд Кировской области с соответствующим заявлением, указывая что выданное Счетной палатой представление не соответствует положениям действующего законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленного требования, указывая на то, что АО «Корпорация развития Кировской области» является объектом внешнего государственного контроля, уполномоченный орган вправе проводить контрольные мероприятия по проверке деятельности данной организации, созданной публичным образованием, и по результатам таких мероприятий принимать меры реагирования (выдавать представление).

Не согласившись с решением суда, общество обратилось во Второй арбитражный апелляционный суд. Общество отмечает, что получение и использование средств, полученных им от приносящей доход финансово-хозяйственной деятельности, не относятся к бюджетным правоотношениям; заявитель не использует такое имущество как свои акции, которыми в силу закона обладает и распоряжается акционер (Правительство Кировской области). При этом полномочия КСП Кировской области по контролю за

законностью и результативностью (эффективностью) использования Обществом средств, полученных от приносящей доход деятельности, действующим законодательством не предусмотрены [45], [83].

В силу части 3 статьи 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», должностные лица контрольно-счетных органов не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций [90], [116].

Общество на основании части 1 статьи 266.1 БК РФ является (может являться) объектом государственного финансового контроля, что участвующими в деле лицами не оспаривается.

Между тем, из анализа нормативных положений бюджетного законодательства следует, что контрольно-счетная палата, являясь органом внешнего государственного финансового контроля, уполномочена на выдачу по итогам проверки в отношении объектов государственного финансового контроля обязательного для исполнения представления о выявленных нарушениях только бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и требований о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений. Выдача представления по устранению иных выявленных нарушений (бухгалтерского учета, трудового, гражданского, налогового законодательства, законодательства о государственной службе, законодательства о контрактной системе, поставках товаров и т.д.) не относится к полномочиям контрольно-счетной палаты.

Аналогичная правовая позиция поддержана Верховным Судом Российской Федерации в определениях от 14.01.2016 № 307-КГ15-17833, от 16.03.2020 № 303-ЭС20-1411 [32].

Таким образом, Контрольно-счетная палата вышла за пределы предоставленных ей полномочий, поскольку выявленные в ходе проверки нарушения, указанные в оспариваемом представлении, не являются нарушениями бюджетного законодательства, в связи с чем не могут быть включены в обязательное для исполнения представление и влечь за собой применение мер бюджетного реагирования. Требования представления выходят за рамки бюджетных правоотношений.

Как показывает анализ судебной практики, большинство правонарушений совершено как нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ), а также встречаются нарушения бюджетного законодательства и положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы РФ, нарушения условий государственных (муниципальных) контрактов (ст. 306.1 БК РФ), нарушения, связанные с предоставлением, погашением бюджетного кредита, а также с возмещением платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.5-306.7 БК РФ, статьи 15.15 – 15.15.2, 15.15.8 КоАП РФ), нарушения, имеющие характер соблюдения целей, порядка и условий предоставления из федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также несоблюдение условий договоров (соглашений) об их предоставлении и контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные

межбюджетные трансферты, предусмотренных статьями 130 БК РФ и 15.15.3-15.15.5-1 КоАП РФ.

За совершение правонарушений в бюджетной сфере предусмотрены меры не только административного, но и уголовного характера. При этом уголовная ответственность наступает согласно Уголовному кодексу РФ при присвоении или растрате бюджетных средств (ст. 160), в незаконном получении кредита (ст. 176), злостном уклонении от погашения кредиторской задолженности (ст. 177), злоупотреблении в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и подкупе работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.3 и 200.5), злоупотреблении должностными полномочиями, в том числе и при выполнении государственного оборонного заказа (ст. 285 и 285.4), нецелевом расходовании бюджетных средств (ст. 285.1), нецелевом расходовании средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2), превышении должностных полномочий (ст. 286), отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287) [113].

В настоящее время можно говорить о значительной степени конфликтности и правонарушаемости в сфере рассматриваемых правоотношений. Именно институт юридической ответственности в единстве ее отраслевых разновидностей, на наш взгляд, может служить тем фактором, который позволит установить правопорядок в рассматриваемой сфере государственного управления.

Глава 3 Проблемы и пути совершенствования государственного финансового контроля в бюджетной сфере России

3.1 Проблемы организации и осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере

Проведенный анализ научной литературы и нормативной базы по государственному финансовому контролю в бюджетной сфере, также судебной и административной практики по указанному вопросу показывает наличие огромного количества проблем, которые, в частности, связаны прямо или косвенно с недопоступлением, хищением, мошенничеством, нецелевым и неэффективным использованием бюджетных средств. По-прежнему в экономике России присутствуют коррупция, вывоз капитала, легализация теневых доходов, финансовые результаты деятельности компаний и учреждений в большей части скрыты.

Одной из проблем государственного финансового контроля в бюджетной сфере является отсутствие соответствующего закрепленного в законодательном порядке понятийного аппарата. Несмотря на наличие огромного научного задела в этой области, до сих пор ни в одном нормативно-правовом документе не дано определение понятию государственного финансового контроля, а также понятию государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Так, БК РФ предусмотрены виды, объекты, методы государственного (муниципального) финансового контроля, полномочия органов внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, предписания и правонарушения в этой области. При этом указанные элементы контроля характерны только для государственного финансового контроля в бюджетной сфере, а нарушения и

применяемые меры в виде представлений и предписаний являются только бюджетными [10]. В связи с чем рассматриваемый в БК РФ контроль является не государственным (муниципальным) финансовым контролем, а одним из его видов, т.е. государственным финансовым контролем в бюджетной сфере.

В качестве проблемы Ю.В. Быковская и Е.В. Овчарова рассматривают отсутствие научно разработанной концепции государственного финансового контроля как программного документа, отражающего приоритетные направления развития финансового контроля в России в долгосрочной перспективе [8], [31], [134].

Кроме того, до сих пор не разработан и не налажен механизм государственного финансового контроля в бюджетной сфере как целостная система, отвечающая реалиям современной экономики [130]-[134]. В научной литературе существуют разные подходы и попытки к разработке указанного механизма и немало внимания уделяется данному вопросу, несмотря на то что законодательного закрепления финансовый контроль не получил до настоящего времени в связи с тем, что элементы этого механизма пока четко не определены в нормативных документах.

«Отдельной проблемой при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля можно выделить отсутствие единой методологии при проведении контрольных мероприятий и классификации выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений и недостатков. Результатом утверждения каждым контрольно-счетным органом собственных стандартов становится разный подход к определению и классификации нарушений и недостатков. При чем, разные подходы наблюдаются не только в разрезе органов внешнего муниципального финансового контроля, но и в разрезе

контрольных мероприятий одного и того же контрольно-счетного органа» [25, с. 8].

Существует огромное количество нормативно-правовых актов по государственному финансовому контролю в бюджетной сфере, причем некоторые из них противоречат, а другие – дублируют друг друга; также имеются в них и определенные пробелы. Указанная проблема не позволяет должным образом регулировать процесс организации и проведения государственного финансового контроля в бюджетной сфере как на федеральном, так и на региональном уровнях [131], [134]. Следствием данной проблемы является отсутствие четкого разделения функций и полномочий между органами государственного финансового контроля в бюджетной сфере, а также скоординированности в их действиях. Результатом указанной проблемы является перегруженность системы российских органов финансового контроля.

«В федеральном законодательстве на данный момент закреплено по отдельным направлениям фактически дублирование полномочий органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля. Такая ситуация порождает необходимость учитывать двум контрольным органам планы друг друга с целью максимально возможного исключения проведения проверок в течение одного календарного периода (например, финансовый год) в одних и тех же учреждениях и предприятиях. Безусловно, это в определенной степени ограничивает контрольные органы при планировании контрольных мероприятий и, как следствие, при их проведении» [25, с. 7].

Также одной из проблем в сфере государственного финансового контроля в бюджетной сфере, обозначаемой большинством исследователей, является необходимость постоянной подготовки высококвалифицированных кадров и повышение их квалификации для осуществления государственного

финансового контроля при ускоренном темпе меняющегося законодательства и информационных технологий. В связи с сокращением расходов по определенным статьям классификации бюджета в большинстве субъектов РФ расходы на подготовку и повышение квалификации не осуществляются или осуществляются в очень ограниченном размере.

Не остается в стороне проблема коррупционного характера правонарушений, выявляемая в процессе осуществления контрольных мероприятий органами финансового контроля. Коррупция подстегивает несправедливое и несправедное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев общества и увеличение социальной напряженности в обществе, бьющей по экономике и угрожающей политической стабильности в стране [109].

Следствием двух вышеуказанных проблем является также низкая оплата труда государственных служащих, занятых непосредственно осуществлением государственного финансового контроля в бюджетной сфере, являющаяся фактором совершения правонарушения (преступления) и коррупции. Данное явление особенно часто встречается на региональном уровне, когда при динамично, непропорционально растущих ценах на определенные товары (работы, услуги) практически отсутствует индексация заработной платы, несмотря на то, что до этого она была низкой.

Другой значимой проблемой, выявляемой в ходе осуществления контрольных мероприятий, является нецелевое использование бюджетных средств, с которой связаны много других проблем. В частности, многие авторы видят проблему нецелевого использования бюджетных средств в том, что ответственность за данные правонарушения не прописаны в БК РФ. При этом в БК РФ дано определение нецелевого использования бюджетных средств, рассматривается случай их возврата. Другие авторы считают

необходимым ужесточить наказание за данный вид правонарушения и (или) преступления.

В связи с тем, что контрольные мероприятия осуществляются в отношении расходования не только бюджетных, но и в отношении использования внебюджетных средств, рассмотрим ответственность за нецелевое использование внебюджетных средств. Так, за нецелевое расходование средств Пенсионного фонда РФ, Федеральным законом от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» установлена ответственность только виновных должностных лиц, а ответственность за нецелевое использование средств Фонда обязательного медицинского страхования установлена пунктом 9 статьи 39 Федерального закона от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» для медицинских организаций. Вместе с тем, в указанных законах отсутствует ответственность за нецелевое использование внебюджетных средств для Пенсионного фонда РФ, Фонда обязательного медицинского страхования и Территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Есть авторы, предлагающие ввести ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, прописав соответствующие нормы в БК РФ, КоАП РФ и УК РФ, устанавливающие административную либо уголовную ответственность. Не всегда целевое использование бюджетных средств является эффективным в силу установленных ограничительных рамок для расходования указанных средств по срокам. Встречаются случаи в судебной и административной практике, когда бюджетными предприятиями и учреждениями без особой необходимости расходуются бюджетные средства к концу года, когда можно было их потратить на другие мероприятия, для выполнения которых требуется финансирование [1]. Такие

действия квалифицируются как нецелевым использованием бюджетных средств. «В связи с этим целесообразно отказаться от детальной бюджетной классификации, т.к. это существенно ограничивает возможности оперативного управления хозяйственной и финансовой деятельностью в случае необходимости уточнения ее отдельных позиций. Не во всех случаях не освоенные финансовые ресурсы свидетельствуют о недостатках в ее деятельности. Это может быть и результатом экономного использования государственных денежных средств либо зависит от объективных обстоятельств, которые не всегда можно учесть при перспективном планировании расходов бюджетных средств» [110, с. 152-153].

Действующим законодательством не предусмотрены меры и ответственность за неправомерное использование бюджетных средств, хотя органами государственного финансового контроля в бюджетной сфере выявляются такие нарушения. При этом также отсутствует законодательное определение понятия неправомерного использования бюджетных средств.

Другой значимой проблемой, возникающей при осуществлении государственного финансового контроля в бюджетной сфере, является недостаточное информационное обеспечение указанного контроля. При формировании, распределении и использовании бюджетных средств используются различные программы, существенно снижающие трудозатраты на осуществление операций, однако доступ к этим программным продуктам отсутствует у субъектов контроля, что может привести к необъективным результатам контрольных мероприятий в связи с сокрытием в некоторых случаях определенных преступлений и правонарушений. Здесь также следует говорить о невыполнении должным образом работы территориальными органами государственного финансового контроля по размещению на

официальных сайтах актуальной нормативной базы и придания этому должного внимания.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства предусматривают Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации. Нередко возникают проблемы при разграничении преступлений и смежных нарушений, отсутствуют адекватные меры по отношению к правонарушителям, основными видами привлечения нарушителей к ответственности согласно БК РФ считается бесспорное взыскание средств (только для финансовых органов), приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). Эти меры распространяются на узкий круг субъектов, виновных в несоблюдении законодательства о бюджетном процессе, а остальные нарушения остаются без должного внимания государственных структур [16].

«Одной из наиболее важных проблем организации государственного финансового контроля как на федеральном, так и на региональном уровне является то, что главным индикатором результативности работы органов государственного финансового контроля является объем обнаруженных нарушений. При этом показатель выявленных нарушений может быть абсолютным (выражаться в количестве несоответствий без придания веса каждому элементу) и относительным (нанесенный государству материальный ущерб). Не всегда количество и (или) сумма выявленных нарушений в ходе контрольных мероприятий не столь существенны по сравнению с суммой причиненного ущерба. В этом и заключается парадоксальность существующей системы финансового контроля: чем сильнее пострадало государство от несоблюдения законодательства

получателями бюджетных средств, тем лучше оказалась работа органов государственного финансового контроля. Таким образом, можно заключить, что отсутствует должным образом разработанная система сопоставления результатов, количественно-качественного анализа» [26, с. 84].

Большой проблемой государственного финансового контроля является отсутствие единого реестра проведенных контрольно-ревизионных мероприятий органами финансового контроля. В связи с чем контрольные мероприятия проводятся в отношении одних и тех же получателей бюджетных средств, получивших максимальные объемы финансирования, оставляя не проверенной значительную их долю.

Кроме того, обязанность информирования Генеральной прокуратуры РФ о выявленных в ходе проверки правонарушениях в сфере экономики установлена пунктом 2 Указа Президента РФ от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики», замедляет передачу сведений в суд для вынесения решения о достоверности данных и мере пресечения для нарушителя. Система работы с нарушителями законодательства при использовании бюджетных ресурсов характеризуется большим числом «посредников», что выражается в негативных последствиях, связанных с поступлением штрафов и пеней, трудностью управления, дополнительными расходами и возможностью формирования коррупционных схем [26].

«К числу рассматриваемых проблем относится принятие контрольными органами иногда по результатам контрольных мероприятий необоснованных и неправомερных решений и организациям, в отношении которых проводился финансовый контроль, приходится отстаивать свои права в судебном порядке.

На сегодняшний день судебная практика в этом направлении, когда суд принимает сторону проверяемой организации, обширна. Процедура отстаивания правомерности своих действий занимает у организаций много времени и финансовых ресурсов. И, даже если, организация выигрывает судебный процесс, то в этом случае в отношении органов, проводивших финансовый контроль, адекватные меры дисциплинарной или административной ответственности действующим законодательством не предусмотрены» [8, с. 208].

Можно сделать вывод о значительной сложности сложившейся в сфере финансового контроля, необходимости принятия дополнительных норм, разработка механизмов для обеспечения наилучшего уровня финансового контроля.

3.2 Основные направления совершенствования механизма правового регулирования финансового контроля

Прежде чем рассматривать направления совершенствования механизма государственного финансового контроля в бюджетной сфере, уточним его понятие и содержание.

Механизм государственного финансового контроля является обязательным элементом управления общественными финансами, неотъемлемой частью системы государственного регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений установленных принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить

компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [22, с. 69-70].

В приведенном выше определении понятия механизма государственного финансового контроля рассмотрены только такие его элементы, как цель, принципы, стандарты, материальные ресурсы, меры, ответственность. Однако, механизм государственного финансового контроля включает и другие элементы, а также рассматривает связи между этими элементами, контроль расходования средств проводится не только на ранней стадии, но и последующий контроль, поэтому приведенное выше определение Н.А. Константиновой, на наш взгляд, является неполным.

По мнению А.П. Беликова, «механизм государственного финансового контроля – это непрерывный процесс четкого функционирования каждого субъекта финансового контроля, на основе нормативной правовой базы определяющей единую методику действий, задачи и функции в целях реализации экономической политики Российской Федерации» [4, с. 434]. В данном определении рассмотрены такие элементы механизма, как субъекты, нормативная база, методика, задачи, функции, цель. Кроме того, механизм определяется как непрерывный процесс, т.к. деятельность органов власти, уполномоченных на проведение государственного финансового контроля, не останавливается проведением определенных контрольных мероприятий, а продолжается из года в год.

Рассмотренные выше определения понятия «механизм государственного финансового контроля» дополняют В.В. Бурцев, В.А. Ефимова, Р.В. Колесов и А.В. Юрченко.

В.А. Жуковым в данный механизм включены такие элементы, как субъект, объект, предмет, принципы, методы, техники и технология,

принятие решений по результатам контроля, оценка эффективности контроля [112, с. 106].

В.В. Бурцев., отождествляя рассматриваемый механизм с системой государственного финансового контроля, включены в него следующие элементы:

«- организационные структуры (включая их звенья – центры ответственности (ЦО), статус и порядок взаимосвязей последних); методологическая основа (определения понятий, цели, задачи, принципы, требования, виды ГФК и т.д.);

- нормативно-правовая база, методическое обеспечение;

- научно-исследовательская и учебная базы, кадровое обеспечение;

материально-техническое и финансовое обеспечение (в том числе

- финансовые ресурсы, соответствующие условиям работы, техника, помещения);

- информационно-коммуникационная инфраструктура (информационное обеспечение, система коммуникаций)» [5, 6].

П.В. Колесов и А.Ю. Юрченко в качестве элементов механизма государственного финансового контроля рассматривают виды, органы, область и формы финансового контроля для соответствующего вида контроля [21, с. 93].

В приведенных выше определениях механизма государственного финансового контроля рассматриваются большое количество взаимодополняющих элементов, однако ни в одном из них не упоминается о связях между этими элементами, зависимости и иерархии. В определенной степени данный недостаток учтен автором следующей работы.

С точки зрения автора работы [126] «механизм государственного финансового контроля – это совокупность субъектов, объектов и средств

контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления степени соответствия достигнутых результатов принятым управленческим решениям, а также оценки состояния объекта контроля на основе сопоставления поставленной цели с фактическим положением дел, выработки регулирующих мер и корректирующих воздействий» [126, с. 12]. В данном определении автор акцентирует внимание на такие элементы государственного финансового контроля, как субъекты, объекты, средства контроля, цель, меры, но и не оставляет в стороне управленческое воздействие.

Ю.В. Быковская в работе «Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения» рассматривает механизм финансового контроля как систему и указывает на необходимость включения в нее дополнительных элементов, таких как управленческое обеспечение, экономическое обеспечение, контроль за деятельностью субъектов контроля [8, с. 204]. В данном случае автор детализирует и уточняет элементы организационной структуры, рассмотренной Бурцевым В.В.

Соглашаясь с мнениями авторов работ [6]-[8] в большей степени, на наш взгляд, механизм государственного финансового контроля в бюджетной сфере включает цель, задачи, субъекты, объекты, предмет, виды, методы, функции, меры и ответственность контроля, а также нормативно-правовую, научно-исследовательскую и учебную базу, финансовое, кадровое, методическое, информационное, организационное и экономическое обеспечение.

Применение разработанного механизма на практике позволит решить определенные проблемы, связанные с совершенствованием и развитием государственного финансового контроля в бюджетной сфере России.

Также для решения обозначенных в параграфе 3.1 диссертации

проблем, связанных организацией и проведением государственного финансового контроля в бюджетной сфере, предлагаются приведенные ниже меры.

Во-первых, необходимо закрепить в БК РФ понятие государственного финансового контроля в бюджетной сфере по аналогии с уточненным нами в параграфе 1.1 настоящего исследования.

Во-вторых, следует разработать и утвердить такой программный документ долгосрочного характера, как Концепцию государственного финансового контроля в бюджетной сфере в целях социально-экономического развития России, снижения правонарушений и преступления в бюджетной сфере путем осуществления объективного контроля финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов и неуклонном соблюдении норм действующего законодательства.

Необходимость утверждения концепции государственного финансового контроля, ее структура, содержание обсуждается в научных кругах достаточно длительное время, несмотря на это, законодательного закрепления данный документ так и не получил. Однако, распоряжением Правительством России от 31.01.2019 г. № 117 утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг., одним ключевых направлений которой является развитие системы внутреннего финансового контроля и аудита, а также внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. В данной концепции о внешнем контроле не сказано ни единого слова. Структура документа не отвечает также и концепции внутреннего государственного финансового контроля, направленного на решение возникающих проблем при организации и осуществлении данного вида контроля. В связи с этим возникает необходимость разработки и принятия Концепции государственного

финансового контроля, в структуру которого входят отдельные элементы механизма государственного финансового контроля в бюджетной сфере. При этом некоторые авторы предлагают при разработке Концепции полагаться на отечественный и мировой опыт, а также учитывать существующие проблемы, приоритеты, потребности и направления социально-экономического развития Российской Федерации и указывают на необходимость соответствия концепции принципам и требованиям Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой на IX Конгрессе Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI) [28]. Также предлагают определенные структуры концепций государственного финансового контроля. В частности, Быковская Ю.В. предлагает следующую структуру указанной концепции:

« - Раздел I. Общие положения.

- Раздел II. Цель, задачи и принципы финансового контроля.

- Раздел III. Проблемы и современное состояние финансового контроля в Российской Федерации.

- Раздел IV. Приоритеты, основные направления развития финансового контроля, его значение для социально-экономического развития Российской Федерации.

- Раздел V. Критерии и показатели оценки эффективности финансового контроля в Российской Федерации.

Раздел VI. Заключительные положения» [8, с. 205].

На основе проведенного анализа структур и содержаний концепций в сфере управления, а также учитывая элементы механизма государственного финансового контроля в бюджетной сфере, автор данной работы соглашается с мнением автора работы [8] и предлагает утвердить в законодательном порядке концепцию государственного финансового контроля в бюджетной

сфере со структурой, аналогичной приведенной выше. Кроме того, критерии и показатели оценки эффективности финансового контроля, предусмотренные в данной концепции, должны свидетельствовать не только проделанную работу органом контроля по выявлению и устранению нарушений, но и учитывать нанесенный ущерб государству от действий как объектов, так и субъектов контроля.

Кроме того, для решения обозначенных в работе проблем, а также в целях развития и совершенствования государственного финансового контроля, на наш взгляд, следовало бы принять закон «О государственном финансовом контроле». О необходимости принятия данного закона обращают внимание не только большинство исследователей с разработкой и предложениями основных его положений, но и также в 2004 году Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ принят Модельный закон «О государственном финансовом контроле». Данный закон содержит общие положения, правовые основы, принципы, систему органов и их взаимодействие и координацию, объекты, виды, формы, методы, периодичность проведения финансового контроля, ответственность и гарантии правового статуса должностных лиц. Аналогичные положения закона о государственном финансовом контроле предлагаются большинством исследователей, немного дополняя их стандартизацией, информационными системами, эффективностью контроля и кадровым обеспечением, разбивая их на определенные разделы или главы. При этом в главе 1 «Общие положения» необходимо определить цель и задачи законодательства о финансовом контроле, привести перечень основных понятий и терминов, касающихся финансового контроля, обозначить значение, цели, задачи финансового контроля [8, с. 206-207]. Также в данной главе следует предусмотреть такие принципы, как гласности, законности,

компетентности, объективности, открытости, независимости, непрерывности, системности, целесообразности и эффективности. Должны быть указаны нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение государственного финансового контроля.

Следующую главу закона следует посвятить видам и методам государственного финансового контроля.

«В главе 3 следует определить перечень субъектов финансового контроля, их структуру, иерархию и подчиненность, сферы деятельности и полномочия, порядок создания, реорганизации, ликвидации, условия и формы взаимодействия. Также необходимо определить орган, на который будут возложены обязанности высшего контрольного органа, определить его полномочия, права и обязанности. Более того, здесь следует определить органы, которые будут осуществлять контроль за деятельностью субъектов финансового контроля, полномочия, правила, порядок, условия, периодичность и сроки осуществления ими контрольной деятельности. Кроме этого, необходимо обозначить ответственность субъектов финансового контроля за нарушение действующего законодательства по результатам проверки их контрольной деятельности. За принятие неправомерных решений контрольными органами и (или) их сотрудниками необходимо вести административную и (или) дисциплинарную ответственность с указанием суммы штрафа. Целесообразнее было бы размещать на официальных сайтах контрольных органов результаты судебных решений, вынесенных в пользу проверяемого объекта. В отношении сотрудников, являвшихся ответственными за принятие неправомерных решений, предлагается вести запрет на участие в проведении контрольных мероприятий в течение определенного периода времени. Также в данной главе необходимо рассмотреть возможность и порядок

взаимодействия органов финансового контроля с правоохранительными органами» [8, с. 206].

В главе 4 следует отразить объекты государственного финансового контроля, главе 5 - стандарты финансового контроля, разработав изначально единую их кодифицированную систему на федеральном, региональном и местном уровнях в целях установления единых норм и правил организации и осуществления указанного контроля.

В главе 6 следует рассмотреть информационные системы финансового контроля в целях учета объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц, о соблюдении последними обязательных требований, взаимодействия контрольных органов при организации и осуществлении государственного финансового контроля, планирования и проведения контрольных мероприятий, учета сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствия, а также в целях информационного сопровождения иных вопросов организации и осуществления государственного финансового контроля.

В единую информационную базу данных необходимо включить реестр государственных предприятий и учреждений, информацию о проведенных в отношении них контрольных мероприятиях, планы органов контроля, единый реестр контрольно-ревизионных мероприятий для сокращения излишних контрольных и ревизионных мероприятий в отношении одних и тех же субъектов.

В главе 7 «Правовой статус, гарантии и ответственность» следует рассмотреть права и обязанности должностных лиц органов финансового контроля, включая материальное стимулирование, медицинское обеспечение, жилищное и пенсионное обеспечение, страхование и т.п., а также их ответственность и государственную защиту.

Показателям оценки эффективности финансового контроля, закрепленные в главе 8 закона «Эффективность финансового контроля», должны быть показатели из концепции государственного финансового контроля в бюджетной сфере в целях объективной оценки органов государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

В последней главе «Кадровое обеспечение» следует предусмотреть квалификационные требования к должностным лицам, осуществляющим государственный финансовый контроль, систему подбора, подготовки и переподготовки профессиональных кадров для органов финансового контроля, повышение их квалификации, в том числе, определить учебные заведения, в которых будет осуществляться подготовка специалистов, форма обучения, источники и порядок финансового обеспечения на эти цели [8].

Для решения проблемы с коррупцией необходимо увеличить штрафные санкции, налагаемые на организации (прежде всего на руководителей организаций и иных должностных лиц) за нецелевое использование бюджетных средств; навсегда (а не на короткий срок) запретить лицам, ранее привлеченным к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, занимать руководящие посты в бюджетных учреждениях и организациях.

С учетом рассмотренных противоречий, возникающих между целевым использованием бюджетных средств и неэффективным их использованием, а также в связи с отсутствием ответственности за неэффективное использование бюджетных средств, на наш взгляд, следует ввести административную и уголовную ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств для правонарушителей в зависимости от суммы средств, мотивов и количества нарушителей по соответствующему правонарушению и (или) преступлению.

Нужно в вести ответственность за неправомерное использование бюджетных средств, уточнив в законодательном порядке его определение.

В соответствии с письмом Минфина России от 25.04.2017 г. № 02-09-08/24851к неправомерному расходованию бюджетных средств относятся действия (бездействия), противоречащие требованиям общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение, регулирующих бюджетные правоотношения, предусмотренные федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами по регулированию бюджетных правоотношений.

Кроме того, для сокращения ущерба от нарушений и преступлений в бюджетной сфере необходимо закрепить в БК РФ соответствующие меры к правонарушителям, ужесточая существующие.

Можно прийти к выводу, что законодательство о финансовом контроле бюджетной сферы для своей реализации требует обязательной разработки статей и структуры нового законодательства о государственной контрольно-надзорной деятельности, при обязательном включении в данной законодательство норм уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Заключение

По результатам проведенного диссертационного исследования необходимо сделать следующие выводы.

В ходе исследования в первой главе диссертации выявлены и уточнены элементы государственного финансового контроля в бюджетной сфере, что позволило сформулировать определение данного юридического явления; была предложена классификация видов государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Рассмотрено определение метода государственного финансового контроля в бюджетной сфере и следующие их виды: проверка, ревизия, обследование, мониторинг, экспертиза, санкционирование операций, анализ.

На основе проведенного обзора нормативно-правовых актов в области государственного финансового контроля в бюджетной сфере стало возможным установить отсутствие законодательно закрепленного понятийного аппарата по данному вопросу, единых правил, стандартов, четкого разграничения функций и полномочий. Отсутствует нормативный документ, содержащий весь перечень функций и полномочий органов контроля, что иногда приводит к их дублированию. При этом вопросы, связанные с осуществлением государственного финансового контроля в бюджетной сфере России, регламентируются не только национальным законодательством, но и международными правовыми актами. Основным из них является Лимская декларация руководящих принципов контроля.

Во второй главе рассмотрены полномочия органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере, приведены нормативные правовые документы, регламентирующие вопросы данного контроля, проведена оценка государственного контроля за

исполнением бюджета, предусмотрена реализация полномочий органа внешнего государственного контроля в России и проведен анализ судебной практики по вопросам финансового контроля в бюджетной сфере России.

В результате проведенного анализа установлено, что до сих пор не разработан механизм государственного финансового контроля в бюджетной сфере, обнаруживаются наличие проблем коррупционного характера, нецелевого использования бюджетных средств, отсутствие законодательно закрепленных адекватных мер к правонарушителям, принятие контрольными органами необоснованных и неправомерных решений, слабое взаимодействие между контрольными и правоохранительными органами, а также отсутствует координация между ними. Также в настоящее время установлено сокращение количества и суммы проведенных органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля мероприятий по контролю, изменением их структуры в связи с введением ограничений из-за коронавирусной инфекцией по всей стране.

В третьей главе диссертационного исследования приводятся имеющиеся проблемы по организации и проведению государственного финансового контроля в бюджетной сфере, предлагаются основные направления совершенствования механизма правового регулирования финансового контроля в бюджетной сфере.

Для решения обозначенных в исследовании проблем уточнен состав механизма государственного финансового контроля, рассмотрены связи и иерархия между элементами.

Для исключения коллизий, пробелов и дублирования норм предложено принять Федеральный закон «О государственном финансовом контроле», обладающий предлагаемой в работе структурой.

Обосновано и указано на необходимость ведения административной и уголовной ответственности за неэффективное использование бюджетных средств и неправомерное использование бюджетных средств с закреплением в законодательном порядке определения понятия последнего. Также предусмотрено внесение изменений в законодательство, внесение дополнений в статьи 15.15 Бюджетного кодекса РФ и 285.1 Уголовного кодекса РФ, направленных на ужесточение мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств с ведением запрета на лиц, ранее привлеченным к ответственности за данный вид нарушения занимать руководящие посты в бюджетных учреждениях и организациях. Указано на необходимость ведения дисциплинарной (или административной ответственности за принятие неправомерных решений контрольными органами и (или) его сотрудниками).

Разработана концепция государственного финансового контроля в бюджетной сфере, имеющая следующую структуру: общие положения, цель, задачи, принципы, проблемы и современное состояние, приоритеты, основные направления проведения контроля, критерии и показатели оценки эффективности контроля, заключительные положения.

Полагаем, что разработка и принятие нормативного и программно-целевого документа, а также внесение указанных выше изменений и дополнений в действующее законодательство приведет к постепенному устранению коррупции, хищений бюджетных средств, сокращению нецелевого, неэффективного, неправомерного использования этих средств и сокращению других нарушений, исключат возникающие проблемы и вопросы, приведет к повышению эффективности применения мер финансового контроля и надзора.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алешина С.А. Правовые основы расходов на пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск в системе МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 213 с.
2. Ахильгов М.А. Совершенствование процессов проведения внутреннего финансового контроля в системе государственного и муниципального управления // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 4(110). – С. 20-24
3. Барашов Э.А. Финансовый контроль за использованием средств публично-правовых образований // Финансовое право. 2017. № 8. - С. 36-38.
4. Беликов А.П. Особенности механизма государственного финансового контроля // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. - С. 434-435.
5. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика: [Монография] / В. В. Бурцев. - М.: Дашков и К°, 2002. – 495 с.
6. Бурцев В.В. Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления Российской государственности // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. № 2 С. 75-90. URL: <https://www.cfin.ru/press/management/2001-2/burcev.shtml> (дата обращения: 01.05.2021)
7. Быков В.А. Организация финансового контроля в бюджетных организациях: учебное пособие / Быков В.А., Туманов Д.В. Ярославль: Канцлер, 2019. – 163 с.

8. Быковкая Ю.В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. – С. 202-209.
9. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. О. Врублевской, М. Романовского. - СПб.: Питер, 2008. – 576 с.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12112604/paragraph/10692866:0> (дата обращения: 18.06.2021).
11. Дудиева И.Р., Политов И.В. Эволюция государственного финансового контроля в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017, №1 А. Т. 7. – С. 238-248.
12. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12138291/paragraph/591682:0> (дата обращения: 18.06.2021).
13. Измоденов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учеб. пособие / А.К. Измоденов, А.В. Курдюмов; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. - Екатеринбург: [Изд-во Урал. гос. экон.ун-та], 2018. – 109 с.
14. Ильин А.Ю., Моисеенко М.А. Правовая доктрина финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 4. – С. 14–23.
15. Ильин А.Ю., Царева О.Е., Андреев С.А. Виды, формы и методы государственного финансового контроля в бюджетной сфере // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2016. № 3. – С. 10-17.

16. Имаева Э.З. Проблемы развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // *Juvenis scientia*. 2017. № 11. – С. 32-33.

17. Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу [Электронный ресурс]: Официальный сайт Казначейства России. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ea/itogovyy-doklad-za-2019-god_131_pr_06_03_2020_ver1_.docx (дата обращения: 14.05.2021).

18. Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2020 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу [Электронный ресурс]: Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetu/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2021> (дата обращения: 16.05.2021).

19. Клепиков С.К. К вопросу о сущности и путях совершенствования государственного финансово-бюджетного контроля в России // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. – С. 89-97.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12125267/paragraph/1:0> (дата обращения: 19.06.2021).

21. Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. – 100 с.

22. Константинова Н.А. Совершенствование механизма государственного финансового контроля как инструмента устойчивого социально-экономического развития регионов. Дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – 183 с.

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.01.2021).

24. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016. – 320 с.

25. Коренкова С.И. Проблемы осуществления внешнего муниципального финансового контроля в муниципальных учреждениях // Вестник Евразийской науки. 2019. № 6, Том 11. – С. 29-39. URL: <https://cyberleninka.ru/search?q=Коренкова%20Светлана%20Ивановна&page=1> (дата обращения: 15.05.2021).

26. Кретьова А. Ю., Олейник Д. Г. Организация деятельности Счетной палаты Российской Федерации: проблемы и мероприятия по их устранению // Вестник Челябинского государственного университета. 2016. № 11 (393). Экономические науки. Вып. 54. – С. 81-90.

27. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: Дис. ... док. юрид. наук. Москва, 2014. – 471 с.

28. Лимская декларация руководящих принципов контроля» (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.01.2021).

29. Мазурин, С. Ф. Административное право. Учебник для вузов в 2 томах. Т.2 / С. Ф. Мазурин. - Москва: Прометей, 2017. – 464 с. - ISBN 978-5-906879-46-2. - Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS: [сайт]. - URL: <https://www.iprbookshop.ru/94395.html> (дата обращения: 17.11.2020).

30. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – 5-е изд., перераб. и доп.- М.: Издательство Юрайт, 2019. – 456 с.

31. Овчарова, Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие / Е.В. Овчарова. - Москва: Зерцало - М, 2019. – 224 с.

32. Определение Верховного Суда РФ г. Москва от 14.01.2016 г. № 307-КГ15-17833 по делу № А42-727/2014 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 23.03.2021).

33. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году [Электронный ресурс]: Счетная палата Российской Федерации. URL: // <https://ach.gov.ru/promo/annual-report-2019/>(дата обращения: 04.05.2021).

34. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году [Электронный ресурс]: Счетная палата Российской Федерации. URL: // https://ach.gov.ru/reports/report_2020#main (дата обращения: 27.04.2021).

35. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.01.2021).

36. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018)

[Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.01.2021).

37. Парыгина В.А. Правовые основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере: Актуальные проблемы бюджетно-правового регулирования // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал, 2007. № 2. С. 154-164.

38. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.01.2021).

39. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 18.01.2021).

40. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.05.2021).

41. Постановление Арбитражного суда Восточно - Сибирского округа от 19.06.2020 г. № Ф02-2308/20 по делу № А19-22051/2019 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2021).

42. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.02.2021 № Ф07-16056/20 по делу № А56-21377/2020 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.03.2021).

43. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.03.2018 № Ф07-16732/17 по делу № А05-3773/2017 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.03.2021).

44. Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 № 304-АД16-12482 по делу № А45-20753/2015 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 27.02.2021).

45. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 07.07.2020 № 02АП-452/20 по делу № А28-3770/2019 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.04.2021).

46. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23.03.2021 по делу № 16-1532/2021 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.04.2021).

47. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2020 № 08АП-12331/20 по делу № А81-5000/202 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2021).

48. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.03.2018 № 18АП-1407/18 по делу № А34-11382/2017 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.03.2021).

49. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 (ред. от 13.05.2021) «О Министерстве финансов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.05.2021).

50. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 28.12.2020) «О Федеральном казначействе» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.05.2021).

51. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 17.08.2020) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.01.2021).

52. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 27.07.2019) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 27.12.2020).

53. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.03.2021).

54. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного

(муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.03.2021).

55. Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.03.2021).

56. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.03.2021).

57. Постановление Правительства РФ от 23.07.2020 № 1095 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.02.2021).

58. Постановление Правительства РФ от 28.07.2020 № 1129 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации

от 03.04.2020 г. № 438» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.01.2021).

59. Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74439617/> (дата обращения: 30.01.2021).

60. Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1237 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц» [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74439619/> (дата обращения: 02.03.2021).

61. Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности» [Электронный ресурс]: СПС Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74564372/> (дата обращения: 16.04.2021).

62. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда (г. Ростов-на-Дону) от 20.02.2019 № 15АП-21799/2018 по делу № А32-43256/2018 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.03.2021).

63. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда (г. Томск) от 18.05.2016 по делу № А45-20753/2015 [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.04.2021).

64. Постановление Шумячского районного суда (п. Шумячи, Смоленская область) № 1-64/2020 от 28.09.2020 по делу № 1-64/2020 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 10.04.2021)

65. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / [Арзуманова Л. Л. и др.]; отв. ред.: Е. Ю. Грачева; Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). - 2-е изд., доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2013. – 382 с.

66. Приказ Казначейства России от 29.05.2014 № 106 (ред. от 03.04.2017) «Об утверждении Регламента проведения Федеральным казначейством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.12.2020).

67. Приказ Казначейства России от 29.09.2014 № 229 (ред. от 02.09.2019) «Об утверждении Порядка осуществления интегральной оценки деятельности территориальных органов Федерального казначейства по итогам контрольных и аудиторских мероприятий» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.02.2021).

68. Приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385 «Об утверждении Стандарта внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений» [Электронный

ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.03.2021).

69. Приказ Казначейства России от 26.12.2018 № 437 «Об утверждении Стандарта осуществления последующего оперативного внутреннего автоматизированного контроля в территориальных органах Федерального казначейства» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.02.2021).

70. Приказ Казначейства России от 30.12.2020 № 403 «Об утверждении Перечня вопросов типовой программы проверки управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа)» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.02.2021).

71. Приказ Казначейства России от 30.12.2020 № 404 «Об утверждении Перечня вопросов типовой программы проверки Межрегиональных управлений Федерального казначейства» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

72. Приказ Казначейства России от 30.12.2020 № 405 «Об утверждении Классификатора внутренних (операционных) казначейских рисков по направлениям деятельности управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа)» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

73. Приказ Минфина России от 25.03.2011 № 33н (ред. от 30.06.2020) «Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления

годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 30.11.2020).

74. Приказ Минфина России от 16.12.2013 № 120н (ред. от 02.06.2020) «О должностных лицах Министерства финансов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.12.2020).

75. Приказ Минфина России от 18.05.2016 № 67н (ред. от 04.04.2017) «Об утверждении формы и порядка представления отчета о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.05.2021).

76. Приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356 (ред. от 30.11.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.03.2021).

77. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 195н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.03.2021).

78. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.03.2021).

79. Приказ Минфина России от 18.12.2019 № 237н (ред. от 23.07.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.03.2021).

80. Приказ Минфина России от 27.12.2019 № 1657 «Об утверждении Методики проведения анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2021).

81. Редкокашина В.С. Государственный финансовый контроль в РФ: проблемы и перспективы развития // IX Международная студенческая научная конференция. Студенческий научный форум – 2017/ Экономические науки/ Актуальные проблемы развития финансовой системы России. [Электронный ресурс]: URL: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017030407> (дата обращения: 21.11.2020).

82. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 06.07.2017 г. по делу № А05-3773/2017 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 10.04.2021).

83. Решение Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 г. по делу № А28-3770/2019 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 10.04.2021).

84. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Санкт-Петербург) от 14.05.2020 г. по делу № А56-21377/2020 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<https://sudact.ru/>(дата обращения: 11.04.2021).

85. Решение арбитражного суда Новосибирской области (г. Новосибирск) от 25.11.2015 г. по делу № А45-20753/2015 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2021).

86. Решение Арбитражного суда Пермского края (г. Пермь) от 25.06.2019 г. по делу № А50-2153/2019 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2021).

87. Решение Арбитражного суда Республики Саха (г. Якутск) от 19.03.2019 г. по делу № А58-11523/2018 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2021).

88. Решение Арбитражного суда Ростовской области (г. Ростов-на-Дону) от 29.11.2018 г. по делу № А53-21767/2018 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2021).

89. Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.09.2020 г. по делу № А81-5000/2020 [Электронный ресурс]: СПС

Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2021).

90. СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК) (ред. 24.12.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.04.2021).

91. СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты от 20.10.2017 № 12ПК) (ред. 24.12.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.04.2021).

92. СГА 103. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Финансовый аудит (контроль) (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 25.12.2017 № 14ПК) (ред. 24.12.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.04.2021).

93. СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2021).

94. СГА 105. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 10.11.2020 № 17ПК) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2021).

95. СГА 106. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-

аналитических мероприятий (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 27.07.2018 № 10ПК) (ред. 24.12.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2021).

96. СГА 107. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Управление качеством контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.12.2016 № 6ПК) (ред. от 14.04.2020) (ред. 14.04.2020) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2021).

97. СГА 201. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.09.2017 № 11ПК) (ред. 29.06.2018) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 04.04.2021).

98. СГА 202. Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 25.12.2013 № 55К (946)) (ред. 26.03.2019) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 04.04.2021).

99. СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК) (ред. 23.04.2019) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2021).

100. СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов

государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 05.09.2014 № 43К (989)) (ред. 23.04.2019) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2021).

101. СГА 205. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 26.11.2010 № 57К (759)) (ред. 23.04.2019) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2021).

102. СГА 206. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23.06.2017 № 6ПК) (ред. 26.03.2019) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2021).

103. «СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21.04.2016 № 17К (1092)) (ред. 20.01.2017) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2021).

104. СГА 304. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит государственных и международных инвестиционных проектов (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23.12.2016 № 8ПК) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2021).

105. СГА 305. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит федеральных информационных систем и проектов (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23.12.2016 № 11ПК) (ред. 28.12.2018) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2021).

106. «СГА 308. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23.12.2016 № 10ПК) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2021).

107. СГА 311. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Проверка и анализ эффективности внутреннего финансового аудита (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 27.04.2017 № 4ПК) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2021).

108. Смагин И.А., Михаеш И.В. Государственный финансовый контроль как функция управления. Проблемы и перспективы в международном трансфере инновационных технологий: Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. - Уфа: Издательство ООО «Агентство международных исследований», 2019. - С.27-30.

109. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М.: ИД «Юриспруденция», 2019. –272 с.

110. Соколова Э.Д. Некоторые проблемные вопросы финансового контроля // Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. – 419 с.

111. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – акад. РАН Г.В. Осипов. - М.: Издательская группа ИНФРА М - НОРМА, 1998. - 488 с.

112. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. - СПб.: Питер, 2004. – 553 с.

113. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.06.2021).

114. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.05.2021).

115. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.05.2021).

116. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.06.2021).

117. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «Об автономных учреждениях» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.03.2021).

118. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2021).

119. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 04.08.2018) «О саморегулируемых организациях» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.10.2020).

120. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.11.2020).

121. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.05.2021).

122. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 30.11.2021).

123. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

[Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.04.2021).

124. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.12.2020).

125. Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.01.2021).

126. Царегородцева, Г.Ю. Финансовый контроль: учебное пособие / Г.Ю. Царегородцева; М-во обр. и науки РФ, Вологодский государственный университет. – Вологда: ВоГУ, 2016. – 110 с.

127. Чечеткин В.Д. Контроль – объективная категория материального мира // Финансовый контроль. 2002. - № 6.

128. Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. №12. 2018. С. 7-8.

129. Ялбулганов А.А. «Модельный закон о государственном финансовом контроле»: развитие российского законодательства и доктрины о государственном финансовом контроле. Государственный контроль. 1811 – 2011: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин; Курск: Курск. гос. ун-т; Институт публично-правовых исследований (Москва). – Курск, Москва, 2011. – С. 9-18.

130. Andrew Shitanda Nyongesa, Albert Odhiambo, Dr. Ngoze Moses budgetary control and financial performance in public institutions of higher learning in Western Kenya // International Journal of Business and Management Invention. August 2016. Volume 5 Issue 8. – PP 18-22.

131. Galazova S.S., Karepina O.I., Romanova T.F. Prospects for the internal state financial control development in the Russian Federation // International Journal of Economics and Business Administration Volume VII, Special Issue 2, 2019. – PP. 116-122.

132. Huseynov R. The role of financial control over increasing the efficiency of using budget funds // 37th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Socio Economic Problems of Sustainable Development" - Baku, 14-15 February 2019. PP. 238 – 247.

133. Lambre Isaak, Mary Lawal, Theresa Okoli A Systematic review of budgeting and budgetary control in government owned organizations // Research journal of finance and accounting, Vol. 6, № 6, 2015.

134. Lyubenko A. Standardization of state financial control on the basis of system approach // Ekonomika. 2015. Vol. 94(1). – PP. 52-60.

135. Tamar Atanelishvili, Mikheil Chikviladze, Nodar Silagadze. About state financial control // Ecoforum [Volume 6, Issue 1(10), 2017].