ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)»

Юридический факультет

Кафедра административного и финансового права

КУРСОВАЯ РАБОТА

«Федеральное казначейство в системе государственного финансового контроля Российской Федерации»

Выполнил обучающийся 2 курса

Факультета магистратуры заочной формы обучения

Коновалов Роман Вячеславович

 Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор,

профессор кафедры административного и финансового права

Казачкова Земфира Мухарбиевна

Дата защиты «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2019 г.

Оценка \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись научного руководителя\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Москва 2020

Оглавление

Введение

Глава 1. Общая характеристика государственного финансового контроля в Российской Федерации

1.1. Понятие государственного финансового контроля, его цели и задачи

1.2. Бюджетный контроль как важнейшая часть государственного финансового контроля

Глава 2. Бюджетный контроль, осуществляемый Федеральным казначейством Российской Федерации

2.1. Основы деятельности Федерального казначейства

2.2. Совершенствование казначейского контроля в Российской Федерации

Заключение

Библиографический список

Введение

Актуальность темы не вызывает никаких сомнений и детерминирована объективными факторами. Создание эффективного и реального финансового контроля, в том числе казначейского контроля, за полнотой формирования и своевременностью поступления государственных доходов, а также за законностью и эффективностью распределения бюджетных средств и распоряжением государственной собственностью становится одним из главных приоритетов современной экономической политики российского государства.

При рассмотрении работы органов Федерального казначейства множество научных источников в основном заостряют внимание на их деятельности в области исполнения федерального бюджета Российской Федерации и управления доходами и расходами бюджетов бюджетной системы государства. В связи с этим из предмета обсуждения может выпасть такая важная казначейская функция, как контроль.

Актуальность темы, ее доктринальная и прикладная значимость усиливается непрерывным нарастанием сумм денежных потоков, инфляции и роли публичных финансов в реализации национальной политики страны (национальные проекты, государственные программы, стратегии развития).

Вопросы казначейского контроля пока еще не получили достаточного освещения в научной и специальной литературе, вследствие непрерывного реформирования контрольных полномочий в рамках бюджетных правоотношений. Новеллам, касающимся казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, еще предстоит пройти научную концептуализацию и апробацию на практике.

Цель курсового проекта – всестороннее и комплексное изучение концептуальных и прикладных проблем реализации бюджетного контроля, осуществляемого Федеральным казначейством Российской Федерации.

Для достижения цели ставятся ряд задач: изучить понятие государственного финансового контроля, его цели и задачи, охарактеризовать бюджетный контроль как важнейшую часть государственного финансового контроля, а также определить приоритетные направления развития казначейского бюджетного контроля.

Объект исследования – совокупность социально-правовых взаимодействий (общественных отношений), прямо и непосредственно связанных с темой моего научного исследования.

К предмету исследования относится материальное законодательство, доктринальные источники (монографии, учебники, учебные пособия, кандидатские и докторские диссертации, комментарии, научные и прикладные публикации в академических и иных периодических изданиях), а также материалы правоприменительных и судебных практик.

Методологическая основа исследования – творческое сочетание (комбинация) общенаучных и специальных (частных) методологических подходов, включая диалектический, системный, комплексный, целевой, логический, сравнительно-правовой (компаративный) и другие методы.

С т р у к т у рный аспект детерминирорван ц е л ь ю  и  з а д а ч а м и научного исследования . Он, в частности, включает такие традиционные структурные компоненты, как   введение, две главы, два параграфа в каждой) , а также заключение и библиографический раздел   .

**ГЛАВА I. Общая характеристика государственного финансового контроля в Российской Федерации**

**1.1. Понятие государственного финансового контроля, его цели и задачи**

Для того, чтобы определить роль Казначейства РФ в системе финансового контроля, полагаем необходимым раскрыть понятие государственного финансового контроля.

Контроль как элемент управления играет важную роль в обеспечении функционирования государства и всей политической системы. Он постоянно пополняется новым содержанием, приобретая отличительные черты. Все это ведет к необходимости организации контроля более высокого уровня, который должен отвечать потребностям современного этапа развития общества.

Согласимся с общепринятым определением контроля как установлением соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучением и оценкой результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления[[1]](#footnote-1). Одновременно мы разделяем и мнение Ю.Н. Старилова, о том, что «контроль – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности» [[2]](#footnote-2).

Государственный финансовый контроль в качестве контроля за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов рассматривается, в зависимости от направления деятельности контролирующего субъекта, как один из видов государственного контроля.

Без финансового контроля, в отличие от негосударственного финансового контроля, осуществляемого органами законодательной и исполнительной власти, невозможно нормальное функционирование экономики и финансовой системы страны. Михаил Юрьевич Алексеев бывший заместитель начальника управления Министерства финансов СССР выдвигал теорию, что «во многом это обусловлено тем, что именно на государственные органы ложится большое количество функций по защите финансовых прав и интересов членов общества, использование различных способов предотвращения и предупреждения злоупотреблений и краж»[[3]](#footnote-3).

По мнению Шохина С.О., государственный финансовый контроль представляет собой регламентированную деятельность государственных органов власти и управления по проверке финансовых операций, связанных с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов. Поэтому государственные контролеры наделены правом осуществлять ревизии и проверки как в государственном секторе, так и в сфере частного и корпоративного бизнеса[[4]](#footnote-4).

Цель государственного финансового контроля может быть определена как обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности. Наиболее очевидно это проявляется в проверке соблюдения различных финансово-правовых режимов: налоговых режимов, режимов валютных ограничений, иммунитета бюджета и т. д. Финансовый контроль за законностью распространяется и на совершение финансовых операций, установленных не только запрещающими нормами. Например, контролируемыми являются требования о предоставлении органами исполнительной власти, органами местного самоуправления всей информации, необходимой для осуществления парламентского контроля законодательным (представительным) органам, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам.

В связи с указанной целю перед институтом финансового контроля выдвигается целый ряд задач, решение которых обеспечит бесперебойный, а самое важное, эффективный процесс движения бюджетных средств.

В числе названных задач можно назвать следующие: проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления, организациями и гражданами; проверка правильности использования денежных ресурсов, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении; проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств; выявление внутренних резервов; устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины.

Государственный финансовый контроль, являясь одним из древнейших государственных институтов, относил к себе широкий перечень сфер контролируемых публичных финансов, а именно контроль за:

исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

организацией денежного обращения;

использованием кредитных ресурсов;

состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов;

предоставлением финансовых, налоговых льгот и преимуществ[[5]](#footnote-5).

В современном мире, конечно же, зона деятельности финансового контроля становится практически всеобъемлющей.

Итак, в зависимости от сферы деятельности контролирующих субъектов в конкретной области финансов можно выделить следующие виды государственного финансового контроля:

1) бюджетный контроль – регламентированная нормами права деятельность уполномоченных субъектов по выявлению степени соответствия формирования, распределения и использования бюджетных средств принципам законности и эффективности с целью достижения правопорядка в сфере публичных финансов;

2) налоговый контроль – деятельность, осуществляемая уполномоченными органами и должностными лицами путем проведения налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков и иных обязанных лиц, проверки данных учета и отчетности, а также в других формах, с целью соблюдения налогового законодательства и правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов и сборов в бюджет и внебюджетные фонды;

3) валютный контроль – деятельность специально уполномоченных на основании закона государственных органов и иных организаций по осуществлению комплекса нормативно закрепленных административных (правоприменительных) и организационных мероприятий, направленных на реализацию порядка совершения валютных сделок и операций в части валютных ограничений, а также мер по проверке соблюдений, выявлению, предупреждению и пресечению нарушений этого порядка;

4) банковский контроль – контроль банка за целевым использованием выданных кредитов либо за расходованием средств неплатежеспособного должника до признания его банкротом, а также контроль, осуществляемый центральным банком страны, специальными контрольными органами, регулирующими деятельность банковской системы;

5) страховой контроль – контроль за соблюдением страхового законодательства субъектами страхового дела, иными физическими и юридическими лицами, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности.

**1.2. Бюджетный контроль как важнейшая часть государственного финансового контроля**

Бюджетный контроль является одной из основных составных частей финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, благодаря которому обеспечивается установление законности, легитимности, экономической эффективности бюджетного регулирования, а также деятельности участников бюджетных правоотношений в бюджетном процессе.

По мнению Меликовой Марии Марковны, «бюджетный контроль – это составная часть финансово-экономического контроля и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины»[[6]](#footnote-6). Именно законность здесь является основой, поскольку бюджетный контроль опирается на предписания нормативных правовых актов, регламентирующих контрольные отношения в сфере бюджетной деятельности.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации содержится раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», посвященный контролю в сфере бюджетных отношений.

Обращаем внимание, что действующее законодательство не содержит определения понятия бюджетный контроль. В связи с этим следует учитывать, что контрольная деятельность в сфере бюджетных отношений является частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно государственного финансового контроля.

Выделение бюджетного контроля в отдельный вид обусловлено спецификой субъектов данных правоотношений, объекта, наличием особых целей и задач, специальным содержанием.

Что касается объекта бюджетного контроля, это прежде всего, финансового публичные отношения, складывающиеся в на всех стадиях бюджетного процесса.

Субъекты бюджетного контроля - законодательные (представительные) органы, органы исполнительной власти, органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований. Выделяют контролирующих (кто контролирует) и контролируемых (кого контролируют) субъектов. Так, контролируемыми субъектами выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, предприятия, учреждения, получавшие, перечислявшие или использовавшие бюджетные средства.

В соответствии с Бюджетным кодексом контроль в бюджетной сфере в зависимости от времени проведения проверок выделяет предварительный контроль - контроль в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами; последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Однако в связи с принятием Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» текущий финансовый контроль исключен из видов бюджетного контроля, а действующие и на данный момент предварительный и последующий контроль претерпели изменения. Сейчас предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий же контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности[[7]](#footnote-7).

Осуществляющие бюджетный контроль органы четко указаны В БК РФ. Так, в зависимости от контролируемого субъекта 265 статья Бюджетного кодекса РФ делит бюджетный контроль на внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль. Соответствующие положения БК РФ упоминают важнейшие финансово контрольные органы. Таким образом, внешний контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний же контроль является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций).

Поскольку бюджетный контроль является важнейшим звеном в системе управления финансами в бюджетной системе России, стоит сказать об иных органах, осуществляющих бюджетный контроль.

Президентский контроль за соблюдением бюджетной дисциплины служит важным элементов фискальной политики России. Отдельные функции финансового контроля осуществляет Контрольное управление Президента Российской Федерации, действующее на основе Указа Президента Российской Федерации от 08.06.2004 № 729 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации». Одной из задач Управления выступает контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации.

Контроль в бюджетной сфере в пределах своей компетенции осуществляют высшие органы государ­ственной власти и государственного управления — Федераль­ное Собрание РФ, законодательные (представительные) орга­ны субъектов Федерации, а также представительные орга­ны местного самоуправления, а также финансовые и конт­рольные органы исполнительной власти на федеральном, территориальном уровне и исполнительные органы местно­го самоуправления.

Министерство финансов в целом в пределах своей компетенции играет основную роль в процессе контролирования доведения лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств.

Бюджетный контроль невозможно представить без реальных приемов, с помощью которых достигается исследование, анализ системы бюджетного процесса, выявляются нарушения недочеты и пробелы в формировании, распределении и использовании бюджетных средств.

Статьей 267.1 Бюджетного кодекса предусмотрено, что методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия и обследование. Проверки в свою очередь подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Особое значение в реализации субъектами бюджетного контроля вышеуказанных методов подтверждается судебной практикой.

Определением Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № 304-ЭС19-4744 по делу № А45-4990/2018 было верно установлено, что в соответствии с пунктом 1 статьи 265, статьей 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляется на предмет проверки соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Как установлено судом, администрация в 2013-2015 годах предоставляла субсидии МУП ДЕЗ ЖКХ «Летный», однако соответствующие обязанности по осуществлению муниципального финансового контроля в отношении получателя денежных средств из местного бюджета, вытекающие из положений статей 78, пункта 1 статьи 266.1, пункта 2 статьи 267.1, пункта 2 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не исполняла, что свидетельствует о нарушении названных норм бюджетного законодательства.

**ГЛАВА II. Бюджетный контроль, осуществляемый Федеральным казначейством Российской Федерации**

**2.1. Основы деятельности Федерального казначейства**

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета[[8]](#footnote-8).

Миссия Федерального казначейства состоит в том, чтобы способствовать лидерству России среди других стран по качеству управления общественными финансами для повышения благосостояния граждан.

До 3 августа 2013 года Бюджетный кодекс РФ содержал статью, посвященную полномочиям Федерального казначейства (статья 267). Данные положения включали 6 направлений деятельности казначейства в бюджетной сфере, что значительно сужало зону охвата контрольных функций данного органа.

В этой связи важнейшую роль в системе финансового контроля, осуществляемого Федеральным казначейством, стало играть постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», принятое во исполнение части 3 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, полномочиям Федерального казначейства посвящена статья 166.1 Бюджетного кодекса.

Федеральное казначейство, в соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе», является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации в том числе функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации, то есть не является его структурным подразделением.

На основании указанных нормативных правовых актов можно выделить 2 основных направления деятельности Казначейства: контроль за расходами и контроль за доходами бюджетных денежных средств.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный бюджетный контроль, который проводится пока финансовые операции еще на ранних стадиях установления, рассмотрения и утверждения смет доходов и расходов, договоров, других финансово ценных документов

Приоритетными направлениями деятельности Федерального казначейства на стадии предварительного контроля является процесс слежения за соответствием проведенных расходов представленным документам, за устойчивым характером лимитов бюджетных обязательств, за устойчивым характером кассовых расходов, проводимых получателями бюджетных средств и так далее. Данный вид контроля проводится во время учета органами Федерального казначейства принимаемых получателями бюджетных средств денежных обязательств и препятствует принятию обязательств, назначение которых не обеспечено, установленным законом о федеральном бюджете. Получатели бюджетных средств не обязаны совершать принятие обязательств, оплата которых не установлена в законе о федеральном бюджете[[9]](#footnote-9).

На данной стадии бюджетного контроля проверяется соответствие проводимой операции коду бюджетной классификации, наличие у получателя бюджетных средств оснований для получения ассигнований.

Говоря иным образом, предварительный казначейский контроль проводится до фактического исполнения бюджета, до расходования бюджетных средств.

По мнению М.В. Чернова, «текущий казначейский контроль используется в ходе исполнения бюджета посредством анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении бюджета, данных имеющих сведения об использовании средств бюджетополучателями»[[10]](#footnote-10).

Главной целью текущего бюджетного контроля является распределение бюджетных средств согласно принятых нормативов, а также в постоянной проверке соблюдения распорядителями бюджетных средств финансовой дисциплины.

С принятием 2 февраля 2016 года Указа Президента Российской Федерации N 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Федеральное казначейство вобрало в себя и функции упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. В этой связи следует отметить, что казначейство проводит также и последующий контроль за бюджетными ресурсами.

Кроме того, в соответствии со статьей 157 БК РФ Федеральное казначейство осуществляет анализ исполнения бюджетных полномочий органов финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций) (то есть органов внутреннего финансового контроля), а также проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Аналогичные полномочия были установлены подпунктами 5.4 и 5.5 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2014 № 77.

**2.2. Совершенствование казначейского контроля в Российской Федерации**

Исходя из положений статьи 41 БК РФ средства межбюджетных трансфертов из федерального бюджета относятся к доходам бюджета, которому они предоставлены (бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования).

Таким образом, в случае если средства межбюджетного трансферта из федерального бюджета предоставляются бюджету муниципального образования в составе межбюджетного трансферта из субъекта Российской Федерации, контроль за соблюдением муниципальным образованием целей, порядка и условий предоставления указанного межбюджетного трансферта осуществляется органом внутреннего финансового контроля субъекта Российской Федерации в рамках контроля за использованием средств межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, действующим бюджетным законодательством не урегулирована процедура осуществления Федеральным казначейством контроля в отношении "транзитных" межбюджетных трансфертов с привлечением к ответственности муниципальных образований за несоблюдение целей и условий предоставления "транзитных" межбюджетных трансфертов и применения к ним бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Федерального казначейства.

На решение указанной проблемы, а также ряд других с одновременным совершенствованием системы казначейского контроля направлен Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», который вступит в силу с 1 января 2021 года.

1. См., например: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.. 1974.; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. и др. [↑](#footnote-ref-1)
2. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 180. [↑](#footnote-ref-2)
3. Алексеев М.Ю. Рынок ценных бумаг. - М.: Финансы и статистика, 1992. – с. 12.. [↑](#footnote-ref-3)
4. Шохин С.О. Эффективность бюджетно-финансового контроля. - М.: Прогресс, 2008 – с. 176. [↑](#footnote-ref-4)
5. Указ Президента РФ от 25.07.1996 №1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.1996. №31. Ст. 3696. [↑](#footnote-ref-5)
6. Интернет ресурс: https://center-yf.ru/data/Buhgalteru/byudzhetnyy-kontrol.php (дата обращения 28.03.2020) [↑](#footnote-ref-6)
7. Ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. - 1998. – 31. [↑](#footnote-ref-7)
8. Информация официального сайта Федерального казначейства: https://www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/missiya-i-tsennosti/ (дата обращения 28.03.2020) [↑](#footnote-ref-8)
9. Чернов М. В. Полномочия Федерального казначейства как органа финансового контроля Российской Федерации // Молодой ученый. — 2018. — №20. — С. 338-340. — URL https://moluch.ru/archive/206/50636/ (дата обращения: 28.03.2020). [↑](#footnote-ref-9)
10. Чернов М. В. Полномочия Федерального казначейства как органа финансового контроля Российской Федерации // Молодой ученый. — 2018. — №20. — С. 338-340. [↑](#footnote-ref-10)