

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

Заведующий кафедрой,
канд. юрид. наук, доцент
А.И. Сахно

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Хрушков Семен Владимирович

Научный руководитель
канд. юрид. наук

Геймур Ольга Геннадьевна

Рецензент
Аудитор Счетной палаты
Ямало-Ненецкого автономного округа

Сенченко Виталий Владимирович

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	12
1.1. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	12
1.2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ ОТ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА ДО СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА.....	23
ГЛАВА 2. ПРИКЛАДНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	33
2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	33
2.2. ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ, В ТОМ ЧИСЛЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО И ХАНТЫ- МАНСКИЙСКОГО АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ	45
2.3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	68
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	89
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	93
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	94

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АВК	–	Агенты валютного контроля
БК РФ	–	Бюджетный кодекс Российской Федерации
ВКР	–	Выпускная квалификационная работа
ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГФК	–	Государственный финансовый контроль
ЖК РФ	–	Жилищный кодекс Российской Федерации
ИНТОСАИ	–	Международная организация высших органов финансового контроля
КМ	–	Контрольное мероприятие
КоАП РФ	–	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КРУ	–	Контрольно-ревизионное управление
КСП	–	Контрольно-счетная палата, контрольно-счетный орган
НК РФ	–	Налоговый кодекс Российской Федерации
НПА	–	Нормативный правовой акт
ОМСУ	–	Органы местного самоуправления
РКИ	–	Рабоче-крестьянская инспекция
РФ	–	Российская Федерация
РФМ	–	Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)
СП РФ	–	Счетная палата Российской Федерации
СССР	–	Союз Советских Социалистических Республик
ТК ЕЭС	–	Таможенный кодекс Евразийского экономического союза
УК РФ	–	Уголовный кодекс Российской Федерации
ФНС РФ	–	Федеральная налоговая служба Российской Федерации
ФТС РФ	–	Федеральная таможенная служба Российской Федерации
ХМАО	–	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
ЦБ РФ	–	Центральный банк Российской Федерации (Банк России)
ЭАМ	–	Экспертно-аналитическое мероприятие
ЯНАО	–	Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Теоретические, правовые и практические аспекты государственного финансового контроля в РФ является актуальной и не исчерпанной в своем анализе темой.

Отсутствие экономической стабильности в стране на современном этапе заставляет госорганы повысить свою финансовую дисциплину, надлежаще использовать ограниченные финансовые ресурсы, тем самым предопределяет значимость госфинконтроля в России.

Существенно значимым условием для повышения количественных и качественных показателей жизни отдельного человека и населения России в целом, устойчивого экономического роста страны, трансформации экономики и социальной сферы, а также достижения иных стратегических целей социально-экономического развития России является ответственное, прозрачное и эффективное управление публичными финансами. В свою очередь, обеспечение достижения указанных целей предполагает наличие надлежаще функционирующей системы государственного финансового контроля в управлении общественными финансами, что объясняет значимость выбранной темы.

Актуальность темы исследования также характеризуется наличием в научной среде разногласий по вопросам терминологии и классификации государственного финансового контроля, наличием в существующем правовом поле РФ проблем регулирования госфинконтроля, которые отрицательно отражаются на действенности осуществления ГФК. Имеющиеся противоречивые моменты законодательства порождают обширную судебную практику по вопросам государственного финансового контроля. Государственные органы, задействованные в осуществлении госфинконтроля, на сегодняшний момент разобщены, отсутствует надлежащая консолидация, в том числе в рамках информационного и цифрового взаимодействия.

Проблематика госфинконтроля негативно влияет на эффективное управление публичными финансами.

Цель диссертационного изыскания заключается в том, чтобы используя исходные положения юридической науки, анализа теории и существующей практики осмыслить и определить основные проблемы госфинконтроля в РФ на современном этапе, определить перспективы совершенствования и оптимизации организации и регулирования государственного финансового контроля.

Достижение поставленной цели планируется достичь путем реализации ряда соподчиненных задач.

Первая задача – рассмотреть теоретические аспекты государственного финансового контроля в РФ, в том числе: понятие, сущность, виды, органы его осуществляющие и другое.

Вторая задача – проанализировать историю становления и совершенствования государственного финансового контроля в РФ от процесса формирования государства до советского периода.

Третья задача – обозначить юридические аспекты российского госфинконтроля на современной стадии.

Четвертая задача – исследовать федеральную и региональную практику осуществления государственного финансового контроля в РФ, включая практику Тюменской области, ЯНАО и ХМАО.

Пятая задача – раскрыть основные проблемы организации и регулирования государственного финансового контроля в РФ и определить направления совершенствования.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, возникающие в ходе осуществления государственными органами деятельности по контролю за законностью, эффективностью и целесообразностью формирования, распределения и использования публичных финансов.

Предметом исследования выступают теоретические и прикладные аспекты деятельности органов ГФК, нормативное правовое регулирование правоотношений, возникающих при осуществлении госфинконтроля в России.

Методологическую основу работы составляет система различных методов, логических приемов и средств научного познания. В рамках основанных на диалектическом методе познания применялся комплекс частно-научных и общенаучных методов исследования, а именно: формально-юридический, историко-правовой, системно-структурный, формально-логический, анализа и синтеза, сравнительно-правовой методы и другие.

Степень научной разработанности исследуемой темы характеризуется многочисленными трудами отечественных авторов в области финансового контроля. Вопросы государственного финансового контроля освещались многими учеными: Н.Т. Аврамчиковой, Э.М. Аминовой, Е.М. Ашмариной, А.П. Беликовым, Э.А. Вознесенским, О.Г. Геймур, Е.Ю. Грачевой, А.Н. Зевайкиной, А.И. Землиным, А.Н. Ильиным, О.Ю. Куприяновым, А.Г. Лукиным, Е.В. Макаренко, А.Ю. Мигачевым, В.А. Осминой, В.Д. Плесовским, М.В. Романовским, Г.Ф. Ручкиной, С.А. Санниковым, Э.Д. Соколовой, С.В. Степашиным, А.Т. Тлипиевым, Г.П. Толстопятенко, Л.А. Чалдаевой, С.О. Шохина, А.А. Ялбулгановым и другими.

Эмпирическую и правовую базу исследования составляют Конституция России, международные (правовые) акты, федеральные и федеральные конституционные законы, акты Президента РФ (указы и распоряжения); постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты регионального уровня, акты федеральных и региональных государственных органов, отчетные документы органов государственного финансового контроля, информационные ресурсы информационно-коммуникационной сети Интернет, материалы судебной практики и другие материалы.

Научная новизна исследования заключается в полученных автором следующих результатах:

1. Установлено, что произведенные за последние семь лет изменения в российском правовом поле свидетельствуют о все большем сближении законодателем таких понятий как «бюджетный контроль» и «госфинконтроль», при этом не учитываются специфические особенности финансовой сферы.

2. На основании проведенного анализа исторических аспектов госфинконтроля установлено, что происходит оправданное смещение от последующего к предварительному государственному финансовому контролю.

3. Определено, что действующие положения законодательства о финансовом обеспечении деятельности СП РФ и КСП несут риски для незыблемости принципа независимости органов внешнего ГФК. В связи с чем предложено внесение изменений в действующие нормы федеральных законов о СП РФ и КСП регионов, учитывающих положения Мексиканской декларации ИНТОСАИ в части финансовой автономии.

4. Определено, что органами госфинконтроля ежегодно в рамках проводимых мероприятий не в полном объеме обеспечивается охват фондов денежных средств, что несет риски несвоевременного выявления и пресечения нарушений законодательства, регулирующего финансовые правоотношения. Совместное планирование в рамках эффективного взаимодействия всеми органами госфинконтроля с использованием риск-ориентированного подхода будет способствовать снижению указанных рисков.

5. Установлена потребность создания единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления публичными финансами. Повсеместная цифровая трансформация процессов госфинконтроля позволит быстрее и оперативнее получать и обрабатывать информацию, работать с большими объемами данных.

6. Определена необходимость дальнейшего совершенствования госфинконтроля путем разработки и принятия научно-обоснованного концептуального документа, отражающего положения о необходимости госфинконтроля; цели, задачи и принципы госфинконтроля; направления

осуществления госфинконтроля; значимость (ожидаемые результаты) реализации концептуального документа для социально-экономического развития страны.

7. Установлена потребность разработки при участии представителей научного сообщества, общественных организаций, бизнеса и принятия на федеральном уровне законодательного акта, который бы закреплял основные положения о госфинконтроле, вопросы организации и его осуществления, а также исчерпывающий круг участников отношений государственного финансового контроля и иные значимые положения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теории государственного финансового контроля, диссертационные положения могут быть использованы для дальнейших научных исследований, а также в процессе обучения, полученные выводы и сформулированные предложения могут быть применены в практической деятельности и способствовать развитию нормативной правовой базы, закрепляющей вопросы регулирования госфинконтроля в РФ.

Результаты исследования включены в отчеты о научно-исследовательской работе и научно-исследовательской практике, сообщались на практических семинарах Тюменского государственного университета и на российских научно-практических конференциях и форумах:

XV Всероссийская научно-практическая конференция «Как нам обустроить Россию? (посильные соображения)» (Тюмень, 10 апреля 2019 г.);

VI Московский юридический форум «Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции» (ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», 4 – 6 апреля 2019 г.).

Апробация результатов исследования осуществлялась в рамках исполнения профессиональной служебной деятельности в Счетной палате ЯНАО, в том числе путем участия в контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях:

контрольное мероприятие «Проверка правомерности и эффективности использования средств окружного бюджета, выделенных на реализацию Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 04 декабря 2013 года № 125-ЗАО «О социальной поддержке и социальном обслуживании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя»»;

экспертно-аналитическое мероприятия «Оценка законности и эффективности использования средств окружного бюджета на реализацию Ямало-Ненецким автономным округом полномочий по организации проведения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных»;

контрольное мероприятие «Проверка исполнения предложений Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа по устранению нарушений и соблюдению требований действующего законодательства в 2016 – 2017 годах по результатам контрольного мероприятия «Проверка использования средств субсидий окружного бюджета, соблюдения условий договоров (соглашений) о предоставлении средств окружного бюджета некоммерческой организацией «Гарантийный фонд поддержки малого предпринимательства Ямало-Ненецкого автономного округа»;

экспертно-аналитическое мероприятие «Экспертиза подпрограммы «Информатизация Ямало-Ненецкого автономного округа» государственной программы автономного округа «Информационное общество на 2014 – 2021 годы»;

экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг реализации на территории Ямало-Ненецкого автономного округа национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204»;

экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ информационных систем, применяемых в органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа»;

экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ обоснованности показателей проекта окружного бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в департаменте информационных технологий и связи Ямало-Ненецкого автономного округа»;

совместное с КСП города Салехарда контрольное мероприятие «Проверка правомерности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий в сфере городского хозяйства, строительства, архитектуры и земельных отношений, муниципального заказа, управления и распоряжения муниципальной собственностью в муниципальном образовании город Салехард, в 2018 году – истекшем периоде 2019 года»;

экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка реализации исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Ямало-Ненецком автономном округе»;

совместное со Счетной палатой РФ контрольное мероприятие «Проверка результативности мер государственной поддержки, направленной на осуществление и развитие региональных и местных авиаперевозок»

совместное с КСП муниципальных районов ЯНАО контрольное мероприятие «Проверка деятельности органов местного самоуправления по обеспечению рекультивации земель межселенных территорий отдельных муниципальных районов в Ямало-Ненецком автономном округе, предоставленных в пользование для осуществления производственной деятельности за 2019 год – истекший период 2020 года».

По теме диссертации подготовлена статья «Цифровая трансформация процессов государственного финансового контроля».

Структуру выпускной квалификационной работы составляют список сокращений, введение, две главы, включающие пять параграфов, заключение, а также библиографический список и приложения. Структура работы определяется ее целью, соподчиненными задачами и логикой исследования. Первая глава посвящена теоретическим аспектам ГФК, в том числе вопросам существующих в научном сообществе дискуссий относительно понятия, видов, форм и методов госфинконтроля в РФ; представлено собственное видение на исторические аспекты становления и развития отечественного финконтроля. Во второй главе представлен анализ правовых и практических аспектов госфинконтроля РФ, выявлена проблематика и пути решения возникающих спорных вопросов в процессе осуществления ГФК.