

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

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ,
ХМАО-ЮГРЫ, ЯНАО)

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа: «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Землянская Анна Сергеевна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Винниченко Евгений Олегович

Рецензент
заместитель руководителя УФНС
России по Тюменской области,
советник государственной
гражданской службы РФ 1 класса

Абитова Гаухар Касымовна

Тюмень
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ.....	8
1.1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....	8
1.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ.....	14
ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РФ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО)	18
2.1. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО.....	18
2.2. ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО.....	32
ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	40
3.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО.....	40
3.2. АНАЛИЗ ПУТЕЙ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ПРЕПЯТСТВИЙ И ПРОБЕЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	57
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	62

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БК РФ	–	Бюджетный кодекс Российской Федерации
ВС РФ	–	Верховный суд Российской Федерации
КСО	–	контрольно-счетные органы
МИД РФ	–	Министерство иностранных дел Российской Федерации
НК РФ	–	Налоговый кодекс Российской Федерации
НПА	–	нормативно-правовой акт
ФЗ	–	федеральный закон
ФНС РФ	–	Федеральная налоговая служба Российской Федерации
ЦБ РФ	–	Центральный банк Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. К числу основных элементов государственно-правового устройства и международного правопорядка в современных условиях относится государственный финансовый контроль, как одно из основных средств реализации финансово-правовой политики и рычага финансового механизма в целом. В Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляется посредством функционирования целого ряда государственных структур, к которым, в частности, относятся: Федеральные налоговая и таможенная службы России, Счетная палата России, Банк России, Министерство финансов России.

При этом, деятельность перечисленных структур осуществляется как на федеральном уровне, так и посредством функционирования их региональных подразделений в субъектах Российской Федерации. Основной целью магистерского исследования является изучение и уяснение функций, правового и организационного регулирования государственного финансового контроля на региональном уровне, его сходства с аналогичной деятельностью на федеральном уровне и собственных специфических особенностей, выявление проблем в рассматриваемой сфере, поиск путей решения данных проблемных вопросов, пробелов в законодательстве посредством исследования исторического отечественного опыта формирования института финансового контроля, зарубежного опыта, а также региональной судебной практики и научных трудов.

Для достижения заявленной цели в рамках исследования необходимо выполнение следующих задач:

– проанализировать опыт становления и развития государственного финансового контроля в России, с периодизацией на дореволюционный, советский и современный этапы;

– проанализировать зарубежный опыт функционирования государственного финансового контроля;

- провести теоретическое и правовое осмысление системы органов государственного финансового контроля на региональном уровне, на примерах Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа;

- изучить и уяснить правовые и организационные основы функционирования механизма государственного финансового контроля на региональном уровне на примерах Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа;

- проанализировать состояние региональной теневой экономики на примере избранных регионов и роли в противодействии таким злоупотреблениям государственного финансового контроля;

- выявить препятствия к эффективному функционированию государственного финансового контроля и пробелов в отраслевом законодательстве, в том числе, путем анализа судебной практики и практической деятельности соответствующих структур и предложение путей устранения и (или) преодоления таких препятствий и пробелов.

В целях выполнения задач, обозначенных в рамках исследования, в рамках научно-исследовательской работы мною:

- изучены диссертационные исследования в рамках темы работы;

- изучена судебная практика по спорам, связанным с органами государственного финансового контроля;

- изучены теоретические материалы по одному из разделов магистерской диссертации, опубликована статья по результатам исследования.

Учитывая, что региональные органы внутреннего и внешнего государственного финансового контроля, в рамках своего функционала, в том числе, наделены полномочиями по вынесению постановлений о привлечении к административной ответственности, а также принятию решений по применению негативных мер ответственности, связанных с нарушением налогового, бюджетного, таможенного и иного, относящегося к

государственному финансовому контролю, законодательства, а также внесением предписаний, носящих императивный характер, основная часть судебной практики связана именно с правомерностью указанных мер реагирования.

Областью практического изучения организационно-правового регулирования государственного финансового контроля в субъектах РФ автором избраны следующие регионы: Тюменская область, Ямало-Ненецкий Автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного финансового контроля на региональном уровне и реализации федеральной политики Российской Федерации в данной области.

Предметом исследования являются состояние, динамика, структура, особенности и основные организационно-правовые характеристики функционирования государственных органов финансового контроля на примерах избранных трех регионов.

Методологическую основу исследования составляют специальные методы познания, в том числе сравнительного правоведения, историко-правовой, статистический, системный, методы аналогии, обобщения, классификации и моделирования. При написании диссертации использовались Конституция Российской Федерации [1], Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, литература по истории и теории права и прочие.

Теоретической базой исследования послужили научные труды В.Н. Боркова, Б.В. Волженкина, А.В. Воробьева, Г. Любарского, С.Д. Гринько, Э.Г. Гуриевой, В.Н. Кудрявцева, М.Л. Прохоровой, В.В. Севальнева, О.И. Семькиной, Л.Н. Смирновой, О.И. Ткачева, В.И. Тюнина, М. Власовой, И.А. Цоколова, Р.В. Минина, Р.Д. Шарапова, В.А. Шафорост, П.С. Яни, А.И. Плотникова и других ученых.

Эмпирическую базу исследования представляют результаты обобщения официально публикуемых сведений о деятельности соответствующих

государственных органов, рабочих встреч разных уровней, также подверженных официальной огласке.

Апробация результатов исследования. В рамках диссертационного исследования автором опубликовано несколько научных статей: тема «Исторический путь развития государственного финансового контроля в России» опубликована в журнале «Молодой Ученый» № 23 (365) за июнь 2021 г.; тема «К вопросу о теневой экономике в регионах и основных мерах к противодействию данному явлению» опубликована в журнале «Молодой ученый» № 23 (316) за июль 2020 г.

Объем и структура диссертации. Структура исследования определяется его целью и задачами и представлена введением, тремя главами, включающими шесть параграфов, заключением и списком источников.

ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

1.1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Для определения законов развития конкретной нормы закона или системы законодательных норм в юриспруденции используется историко-правовой метод познания, предполагающий не просто ознакомление с историей вопроса, но как отмечал социолог Б. Ю. Кагарлицкий: «Понять прошлое означает быть способным преодолеть его. В конечном счете, речь идет о том, чтобы уметь изменить настоящее» [Кагарлицкий, с. 7].

Исследование отечественных исторических правовых памятников демонстрирует, что прототип финансового контроля со стороны государства начинает складываться еще в XI в. Так, в частности в исторически первом памятнике русского права – Русской Правде – содержится указание на право высших должностных лиц Древней Руси (князей) осуществлять мероприятия денежного контроля. Тем не менее, положения Русской Правды позволяют определить лишь общую цель такого контроля – это обеспечение справедливого распределения финансов между государством и общинами.

В последующем, когда при Иване III начинают формироваться специальные структуры публичного управления – приказы, в их числе учреждается и функционирует приказ, ведающий вопросами финансового контроля, именуемый Счетным приказом. При этом подробная регламентация вопросов его организации и функционирования происходит только в 1656 г. указом Алексея Романовича. Названным указом к задачам функционирования Счетного приказа (Приказы Счета Большой казны) были отнесены:

- учет поступающих в государственную казну доходов и их последующего расходования;
- документирование такого учета;
- контроль сбора доходов и расходования собранных финансовых ресурсов на местах.

В качестве обособленного структурного подразделения Приказа функционировал Столовый приказ. Его главная функция заключалась в учете расходования финансов, которые направлялись на обеспечение царского стола.

При Петре Великом, который существенно преобразовал существовавший государственный механизм, в том числе упразднил приказы и создал новый тип структур публичного управления – коллегии, Счетный приказ был преобразован в Ревизион-Коллегию. Новый финансовый орган фактически реализовывал сходные со Счетным приказом функции, при этом он был относительно самостоятельным, поскольку подчинялся напрямую Императору.

Существовавшая ранее система финансового контроля, которая предполагала распределение функций между отдельными структурами (так, как отмечалось, выше учет доходов и расходов государства реализовывал Счетный приказ, канцелярия, в то время как ревизия эффективности расходования финансов была возложена на Сенат – высший орган публичного управления, наделенный законодательной и исполнительной властью), свою эффективность не подтвердила.

При этом необходимо отметить, что полная независимость Коллегии, ведающей вопросами финансового контроля, говорить не приходится, поскольку совместно с Ревизион-коллегией функционировала Камер-коллегия, в состав компетенции которой были включены функции контроля над сборами с населения. Фактически Камер-коллегия выступала прототипом налогового органа.

Кроме того, реформирование системы публичного управления по вопросам финансового контроля сопровождалось утверждением уголовно-правовой охраны финансовых отношений посредством введения уголовного

запрета на нарушения в сфере финансов. Так, денежные преступления были включены в состав уголовно наказуемых деяний и влекли жестокие наказания сравнимые с санкциями за насильственные преступления.

Реформирование системы финансового контроля и введение уголовно-правовой охраны финансовых отношений позволяет сделать вывод, что система регулирования финансовых правоотношений и ее совершенствование приобретали все большую актуальность [Иванов].

До XIX в. система публичного управления государственными финансами существенных преобразований не претерпевала. К наиболее значимым аспектам реформирования исследуемой системы можно отнести формирование подчиненных Ревизион-коллегии органов на местах.

В период работы над реформами системы публичного управления в XIX в. в качестве главного отрицательного аспекта функционирования системы публичного управления в области финансового контроля назывался недостаточный уровень независимости органов финансового контроля [Кассихина, с. 4-12]. По предложению М. М. Сперанского государственным финансовым органам были переданы контрольно-счетные функции, в частности Ревизии государственных счетов. Итогом этого нововведения, по оценкам исследователей, стало повышение эффективности функционирования органов финансового контроля [Лушникова, Лушников, с. 69-71].

Здесь важно подчеркнуть, что в рассматриваемый период в систему публичного управления в области финансового контроля стали внедряться принципы открытости и гласности. Так, с 1862 г. осуществлявшаяся роспись публичных доходов и расходов подлежала ежегодному опубликованию.

При этом в дальнейшем вопросы совершенствования финансового контроля государства включали обеспечение все большей независимости финансовых органов, в частности за счет:

- утверждения принципа несменяемости должностных лиц, реализующих контрольные функции;
- расширения социальной защиты таких лиц.

Кроме того, поднимались задачи и качественного переосмысления системы финансового контроля, в частности Думой отмечалась необходимость обеспечивать не только контроль над правильностью расчетов, производимых финансовыми органами, но в большей степени – необходимость контроля эффективности их хозяйственного функционирования.

Революционный слом государственно-правового устройства и становление Советского государства сопровождались упразднением прежней системы публичного управления, в том числе органов финансового контроля. В Советском правовом порядке инструменты финансового контроля реализовывались, по мнению автора, в первую очередь, правящей партией, однако наряду с партийным существовал и народный контроль. В числе негативных аспектов функционирования системы финансового контроля в Советском государстве исследователи выделяют:

- ориентированность на выявление правонарушений в рассматриваемой сфере;
- отсутствие интереса к повышению эффективности расходования финансовых ресурсов в последующем.

Это нашло отражение в кризисе плановой экономики они позволяющие успешно решать задачи публичного управления [Тарасов, с. 271-278].

Новый этап развития отечественной системы публичного управления связан с распадом Советского Союза и становлением нового демократического государства. Этот переход был связан с кардинальными преобразованиями в политической, экономической, финансовой жизни страны. Отдельные аспекты финансового контроля были закреплены в положениях новой Конституции, принятой 12 декабря 1993 г. Тем не менее, по оценкам исследователей, регламентация финансового контроля была недостаточно полной.

Осмысление итогов исследования финансовой сферы, а также система нормативно-правового регулирования финансовых отношений в стране позволяют сделать вывод, что в современном правовом порядке проблемы осуществления финансовой политики определены конкретным направлением

публичного управления – налогового, бюджетного, инвестиционного и др. При этом сложность, глубина и проработанность проблем отличаются в зависимости от направления публичного управления.

Главные проблемные аспекты осуществления финансовой политики в стране в современных условиях отмечены в ряде исследований, в частности, А. В. Захаряном в статье «Финансовая политика в России на современном этапе» [Захарян, с. 145-148], В. Г. Когденко в учебном пособии «Краткосрочная и долгосрочная финансовая политика» [22], Е. А. Фоминой в статье «Влияние финансовой глобализации на денежно-кредитную политику России» [Фомина, с. 464-466], а также некоторых других и, частично, подборки диссертаций (которая раскрыта в главе 3 настоящей работы).

Так, к числу главных проблемных аспектов финансовой сферы в современных условиях можно отнести:

- недостатки в налоговой системе;
- несогласованность правового регулирования и исполнения бюджетов бюджетной системы;
- неэффективное управление имуществом, которое составляет государственную собственность;
- нестабильная национальная валюта;
- отсутствие единого кредитно-денежного управления.

Центральную проблему налоговой сферы составляет проблема неэффективности сбора налогов и неравномерности их сбора: крупные собственники, используя пробелы и недостатки действующего правового регулирования, получают возможность уклоняться от налогообложения, в то время как малые и средние предприниматели претерпевают мощнейшее налоговое давление и не способны эффективно извлекать прибыль в большинстве случаев. При этом российский бюджет перманентно нуждается в дополнительных источниках финансирования и использует обычно в качестве

таких источников дополнительные налоговые поступления за счет повышения налогового бремени для добросовестных налогоплательщиков.

При этом необходимо отметить, что отдельные попытки преодолеть указанные негативные аспекты в России осуществляются за счет использования эффективных инструментов зарубежной практики, в частности деофшоризации российского капитала, ужесточения контроля в налоговой сфере, обязанности декларировать доходы и пр.

Еще одним проблемным аспектом бюджетной политики выступает обеспечение баланса между интересами федерального и региональных бюджетов. Так, по данным информационного агентства «РБК» в 2019 г. бюджет каждого третьего субъекта Федерации по окончании финансового года характеризовался значительным дефицитом, при этом в сравнении с аналогичным периодом прошлого года дефицит возрос более чем в полтора раза.

Вновь назначенный на тот период времени премьер-министр Михаил Мишустин отчитывался об осуществлении мероприятий по обеспечению сбалансированности бюджетов, о направлении дополнительной поддержки из федерального бюджета в региональные.

Необходимо отметить, что для преодоления названных негативных аспектов последние годы активно рассматривается возможность консолидации бюджетов нескольких региональных территорий для того, чтобы усилить их финансовую самостоятельность и жизнеспособность и независимость от федерального бюджета. Так, в частности, на примере наших регионов указанная политика могла бы быть реализована за счет объединения Тюменской области в качестве сильного звена и Курганской области как региона остров нуждающегося в дополнительном финансировании.

В текущий момент, учитывая мировые события 2020-2021 годов, пандемию, которая нанесла колоссальный удар по экономике мира и России, который не мог не отразиться и на формировании и исполнении как федерального, так и регионального бюджетов, все сферы государственного регулирования сейчас подвергнуты специфической политике.

Автор считает, что в данный момент не только студенту, но и любому исследователю, а также практикам, определяющим направления и стратегию работы в данной сфере, сложно было бы объективно оценить и каким-то образом резюмировать обстановку, но из изменений в бюджетной сфере однозначно можно судить о некотором перераспределении приоритетов, увеличения статей расходов на здравоохранение, социальную поддержку граждан. Коротко можно отметить, что в связи пандемией произошли изменения и в сфере налогообложения: предоставлены отсрочки, льготы и прочая поддержка пострадавшим субъектам хозяйственной деятельности.

Однако необходимо отметить, что федеральным правительством и профильными финансовыми органами перманентно осуществляется деятельность, направленная на совершенствование правового регулирования и внутриведомственного контроля в системе финансовых отношений, а также противодействия коррупционным явлениям и иным злоупотреблениям и другим проблемам, возникающим при реализации внутренней политики в финансовой сфере. При этом, представляется, что любая деятельность по совершенствованию государственного управления и финансового контроля в частности должна реализовываться системно, не только за счет реформирования отраслевого законодательства, но и посредством практических мероприятий противодействия коррупции в финансовой сфере.

1.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ

Еще более века назад отечественный правовед Н. Д. Сергеевский говорил о том, что в научном исследовании невозможно ограничиваться только отечественным правом [Сергеевский, с. 2]. Невозможно переоценить значимость изучения опыта зарубежных государств в условиях нарастающей тенденции к глобализации и объединении усилий стран мира в тех или иных

вопросах, в том числе и по направлению повышения эффективности национального финансового контроля

Опыт зарубежных государств и международного сообщества в целом позволяет утверждать, что на разных уровнях публичного управления весьма эффективно действуют структуры финансового контроля, в том числе и органы финансового контроля.

Функционирующие в национальных правовых системах финансового контроля имеют особенности, которые обусловлены спецификой исторического, экономического, политического развития конкретного государства.

Практика современных государств позволяет утверждать, что органы финансового контроля выступают неотъемлемым институтом демократической политической системы и необходимым элементом управления общественными финансами. Таким образом, осмысление опыта зарубежных государств в сфере реализации государственного финансового контроля представляет большой интерес с точки зрения применения в российской правовой действительности.

Финансовый контроль на уровне государства и муниципалитетов в зарубежных государствах строится различным образом, однако преимущественно системы финансового контроля в зарубежных государствах характеризуются децентрализацией и обособлением аудита либо отдельных направлений аудитов в самостоятельную подсистему публичного управления и соответственно контрольной деятельности, в процессе реализации которой устанавливаются:

- законность и эффективность распределения доходов и расходования бюджетных ресурсов на разных уровнях бюджетной системы;
- законность и эффективность реализации принятых финансовых решений и положений законодательных актов в финансовой сфере;
- законность и эффективность функционирования органов публичного управления при реализации финансовых задач [Мировой опыт...].

В современных развитых правопорядках органами финансового контроля широко используется в качестве одного из главных инструментов аудит эффективности. Цель аудита эффективности составляет установление социально-значимых итогов от освоения имеющихся у государства ресурсов, в частности степень улучшения здоровья населения и качества его жизни, степень повышения качества образования или сокращения преступности. Более половины из реализуемых в развитых правопорядках мероприятий финансового контроля составляют мероприятия аудита эффективности [31].

Исследование показало, что в области финансового контроля многие государства стремятся к объединению усилий, обмену опытом, о чем свидетельствует значительное количество международных организаций и разработанных ими регламентов и рекомендаций, которые учитываются странами при организации о осуществлении государственного финансового контроля.

Автор считает возможным особенно отметить одну из таких организаций – это международная организация высших органов аудита, которая объединяет такие органы в странах Организации объединенных наций (ИНТОСАИ).

Всего в организацию входит 195 участников – государств (по состоянию на 2020 год). Счетная палата Российской Федерации входила в данную организацию (являлась её постоянным членом) с 1995 года, а в 2019 году была избрана её президентом до окончания 2021 года, соответственно её возглавил председатель счетной палаты Алексей Кудрин.

Считаю, что данное обстоятельство указывает на высокий уровень доверия к специалистам и опыту Российской Федерации в сфере аудита и финансового контроля.

Основной функцией ИНТОСАИ является внешняя ревизия ООН, но на основе данного опыта не только возможно, но и необходимо усовершенствовать государственный финансовый контроль внутри нашего государства.

При этом не смотря на данную необходимую деятельность Российской Федерации по внедрению в национальное законодательство предписаний международных правовых актов, следует отметить, что эффективным путем является и совершенствование внутреннего законодательства, учитывающего национальные, территориальные, экономические, социальные, и, что немаловажно, культурные особенности государства.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РФ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО)

2.1. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО

Система государственного финансового контроля в Российской Федерации характеризуется сложной структурой в связи с разделением функций такого контроля между многочисленными государственными органами, каждый из которых в пределах своей компетенции осуществляет деятельность, направленную на реализацию целей финансового контроля. Также принято делить государственный финансовый контроль на внешний и внутренний, но данный вопрос будет рассмотрен автором в последующих параграфах настоящей главы.

В данном параграфе рассмотрим структуру и организационно-правовые основы деятельности органов государственной власти, осуществляющих соответствующие функции. Поскольку тема работы связана с исследованием государственного финансового контроля на региональном уровне, на примерах Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, постольку будут изучаться основы деятельности именно региональных органов финансового контроля.

Тем не менее автор считает необходимым отметить, что все эти ведомства являются региональными управлениями федеральных государственных органов, подчиняются (во всех регионах) единому центру и в целом действуют с единой целью, на основе единых принципов, продиктованных на федеральном уровне.

Так, к органам регионального государственного финансового контроля в соответствующих субъектах Федерации относятся:

- Контрольно-Счетная палата региона,
- управление Федеральной налоговой службы региона,
- управление Федерального казначейства региона,
- территориальное управление Росфиннадзора региона,
- территориальные подразделения межрегиональных управлений Федеральной таможенной службы (разделены в Российской Федерации по Федеральным округам),
- территориальные подразделения межрегиональных управлений Росалкогольрегулирования (аналогично, разделены по Федеральным округам).

Как и было указано выше, все эти органы являются управлениями, подчиненными федеральному центру, в связи с чем, для каждого из них основой ведомственного нормативно-правового регулирования является отраслевой Федеральный закон (не считая того, что как любой субъект правового поля орган государственного финансового контроля, в первую очередь руководствуется Конституцией Российской Федерации). Также деятельность данных органов контроля регламентируется и нормативно-правовыми актами, принятыми на уровне региона, и внутренними (локальными) актами.

Автор данной работы считает, что наиболее значимыми направлениями деятельности органов государственного финансового контроля являются контроль за законностью и правильностью (то есть соответственно целям и задачам) использования бюджетных денежных средств, что относится к компетенции Счетной палаты, а также контроль поступления денежных средств в бюджет, что в наибольшей степени относится к компетенции Федеральной налоговой службы. Поэтому названные два ведомства автор считает ключевыми в деятельности по государственному финансовому контролю, не умаляя в тоже время и роли иных органов, в компетенцию которых входят функции, связанные с государственным финансовым контролем.

Едиными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность счетных палат всех регионов, являются:

– Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [6];

– Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8];

– Бюджетный кодекс РФ [5];

– Кодекс об административных правонарушениях РФ [4].

В нормативную базу деятельности Счетной палаты Тюменской области входят:

– Закон Тюменской области от 28.09.2011 №54 «О счетной палате Тюменской области» [27];

– Закон Тюменской области от 12.10.2001 №426 «О бюджетном процессе в Тюменской области» [23];

– Устав Тюменской области (принят Тюменской областной думой 15.06.1995) [21];

– Регламент Счетной палаты Тюменской области (утвержден постановлением коллегии Счетной палаты Тюменской области от 09.10.2015 №5) [30].

В нормативную базу деятельности счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа входят:

– Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 03 марта 2008 года № 2 – ЗАО «О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе» [25];

– Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 декабря 2015 года № 138-ЗАО «О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» [28];

– Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа (принят государственной думой ЯНАО 27.12.1998) [22];

– Регламент Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа (утвержден коллегией Счетной палаты ЯНАО, протоколом от 11.11.2019 №19) [31].

Счетной палатой ЯНАО также отдельно предусмотрены документы, определяющие политику Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа в отношении обработки персональных данных.

В нормативную базу деятельности счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры входят:

– Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27.05.2011 №51-оз «О счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» [26];

– Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20.07.2007 №99-оз «Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [24];

– Устав (основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (принят думой Ханты-Мансийского округа 26.04.1995) [20];

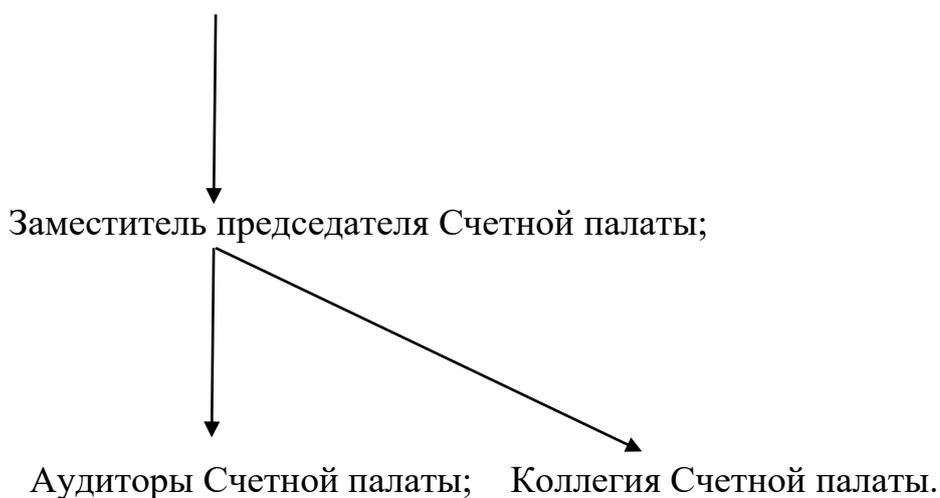
– Регламент Счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (утвержден постановлением Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 17.02.2012 № 420) [29].

Перечисленными выше нормативно-правовыми актами отдельно определяется круг полномочий председателей Счетных палат и их заместителей, которые сводятся к общей организации и контролю деятельности, непосредственно осуществляемой аудиторами.

Состав и структура счетных палат рассматриваемых субъектов Российской Федерации обусловлены решениями и предложениями счетной палаты, утверждаемыми Думой соответствующего региона.

Структура палаты выглядит следующим образом (в аппарат Счетной палаты также входят старшие инспекторы, инспекторы и иные штабные работники).

Председатель Счетной палаты



Обозначенная структура, как и нормативная база, является аналогичной для счетных палат всех трех регионов, что следует не только из их названия, но и по анализу их содержания - положения, регламентирующие деятельность счетных палат названных регионов аналогичны, что способствует формированию единой практики в их деятельности.

Перечисленными нормативно-правовыми актами определяется основной функционал и полномочия Счетной палаты (аналогичный для названных регионов). К ним относятся организация контрольной, экспертно-аналитической и иной сопутствующей деятельности.

Основной «действующей единицей» счетной палаты является аудитор. В полномочия аудитора входит организация и проведение плановых и внеплановых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Главной функцией аудитора выступают организация и реализация контроля своевременности и полноты исполнения доходных и расходных статей бюджета субъекта Федерации по объемам, структуре и целевому назначению, а также контроля эффективности и целесообразности освоения бюджетных ресурсов и использования имущества, составляющего собственность муниципалитета.

Иными словами, аудитор счетной палаты контролирует правильность, законность исполнения бюджета, путём проведения контрольных мероприятий, таких как:

- проверка соблюдения порядка предоставления субсидий,
- проверка использования бюджетных средств,
- проверка межбюджетных трансфертов;

Проверяемые субъекты (например, организация, которой выделена субсидия), представляют Счетной палате весь пакет документов, связанный с проверяемым вопросом, а аудитор по документам проверяет соответствие состоявшихся отношений закону и фактическим целям предоставления субсидии, по результатам проверки составляется письменный отчет. В случае выявления нарушений вносятся предписания об их устранении.

Экспертно-аналитическое направление деятельности Счетной палаты реализуется согласно утвержденному плану деятельности, а также в ответ на поступающие обращения законодательной и исполнительной власти региона.

Счетная палата реализует экспертные исследования в отношении проектов законов «О внесении изменений и дополнений в Закон Тюменской области «Об областном бюджете», «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Тюменской области», «О бюджетном процессе в Тюменской области», итоги таких исследований, предложения и замечания учитываются Тюменской областной Думой при принятии законов. Аналогично в субъектах – ЯНАО, ХМАО-Югра.

Также Счетная палата реализует такие экспертно-аналитические инструменты, как анализ, оценка, мониторинг, экспертиза:

- в отношении функционирования субъектов бюджетного процесса на региональных территориях и в отношении исполнения бюджетных полномочий;
- в отношении организации регионального бюджетного процесса;

– в отношении формирования и освоения ресурсов бюджета региональной территории, территориального фонда обязательного медицинского страхования, имущества, которое оставляет собственность региона;

– в отношении управления имуществом, составляющим собственность региональной территории;

– в отношении соблюдения требований законодательных и иных нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней.

Итоги экспертно-аналитической деятельности оформляются в заключении, содержащем результаты отдельных экспертно-аналитических мероприятий, общую оценку вопросов исследования и проблемных аспектов, разработанные для их преодоления рекомендации и предложения.

Остальные обязанности являются сопутствующими и направлены на организацию деятельности, а именно:

– определение инструментов экспертно-аналитической работы соответствующего направления аудита;

– организация методического обеспечения соответствующего направления аудита;

– реализация учетных мероприятий и обобщения сведений по вопросам функционирования соответствующего направления аудита;

– подготовка сведений об основных результатах реализованных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

– представление для рассмотрения коллегией отчета по итогам реализации контрольной деятельности;

– подготовка по поручению председателя палаты или его заместителя других материалов по вопросам функционирования палаты;

– осуществление аудитором разработки концепции функционирования соответствующего направления аудита.

Федеральная налоговая служба, являясь, крупнейшим участником государственного финансового контроля, «отвечает» за контроль надлежащего исчисления и уплаты всех видов налогов и сборов в федеральный, региональные и местные бюджеты Российской Федерации.

Основным регламентирующим нормативно-правовым актом для Федеральной налоговой службы является Налоговый кодекс Российской Федерации [3]. Кроме того, важные векторы в работе дают Письма ФНС РФ, которыми служба в лице центрального аппарата, а также Министерства финансов на основе анализа законодательства и складывающейся судебной практики постоянно разъясняет те или иные вопросы деятельности службы, даЕт вектор в данном направлении. Например:

- Письмо Минфина РФ от 22.04.2015 № 03-02-08/22997 [19];
- Письмо Минфина РФ от 13.11.2014 № 03-02-08/57320 [15];
- Письмо Минфина РФ от 22.12.2014 № 03-02-08/66327 [16];
- Письмо Минфина РФ от 24.10.2013 № 03-02-07/1/44732 [13];
- Письмо ФНС РФ от 31.03.2015 № БС-4-11/5231@ [18];
- Письмо Минфина РФ от 05.03.2015 № 03-01-11/11754 [17];
- Письмо ФНС РФ от 21.07.2014 № СА-2-14/518@ [14];
- Положение Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» (на данный момент утратило силу) [33].

В настоящее время, налоговые органы РФ представляют собой единую централизованную систему контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах.

Федеральная налоговая служба представляет собой федеральный орган управления, который реализует задачи контроля и надзора:

- в отношении соблюдения налогового законодательства;
- в отношении правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и сборов в бюджет;

– в случаях, которые регламентированы законодательством, в отношении правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет иных платежей;

– в отношении производства и оборота табачного продукта и др.

Кроме того, служба реализует функции агента налогового контроля в рамках полномочий, возложенных на налоговые органы.

Также рассматриваемым органом публичного управления реализуются мероприятия по государственной регистрации организаций, физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя, и крестьянских фермерских хозяйств.

Служба реализует и полномочия по обеспечению представления в спорах о банкротстве и в процедурах банкротства требований в отношении уплаты обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Рассматриваемый орган публичного управления подчиняется Министерству финансов России.

Федеральная налоговая служба реализует свои полномочия непосредственно и через специально учрежденные территориальные органы, при этом служба взаимодействует с иными федеральными, региональными и муниципальными исполнительными органами, государственными внебюджетными фондами, некоммерческими организациями.

ФНС – это централизованная система, функционирующая на единых принципах, в состав которой входят федеральная служба и территориальные органы, в том числе региональные управления, межрегиональные инспекции, районные инспекции, инспекции районов городов, инспекции городов без районного деления, инспекции межрайонного уровня.

Согласно п. 61 Плана законопроектной деятельности федерального правительства на 2012 г., утвержденного распоряжением от 28 декабря 2011 г. № 2425-р [10], законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О

применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [4] (в целях оптимизации государственного регулирования в сфере применения контрольно-кассовой техники)» разрабатывается Министерством промышленности и торговли, на которое возложены задачи подготовки и сопровождения проекта закона. ФНС выступает в качестве соисполнителя названных документов.

ФНС – это централизованная система, функционирующая на единых принципах, в состав которой входят федеральная служба и территориальные органы, в том числе региональные управления, межрегиональные инспекции, районные инспекции, инспекции районов городов, инспекции городов без районного деления, инспекции межрайонного уровня.

Ключевыми функциями органов налоговой системы выступают контроль соблюдения налогового законодательства и контроль правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет налоговых отчислений, предусмотренных отечественным законодательством федерального и регионального уровней и муниципальными актами.

Это позволяет разграничить налоговые и таможенные органы: налоговые органы не выступают сборщиками налоговых отчислений, они реализуют контроль уплаты налогов, имея для этого широкие полномочия.

Итак, к главным функциям налоговой службы относятся следующие:

- контроль над соблюдением налогового законодательства;
- контроль над правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты в бюджет налоговых отчислений, предусмотренных российским законодательством;
- реализация государственной регистрации организаций и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей. В указанной сфере гарантированный законом принцип «одного окна» подразумевает, что регистрация налоговым

органом, постановка на учет в налоговый орган и во внебюджетные фонды, а также присвоение кода органом статистики осуществляется посредством однократного обращения с представлением необходимых документов в налоговый орган.

Кроме указанных функций, к задачам налоговой службы относится валютный контроль, который реализуется в рамках, установленных законодательством о валютном регулировании.

При этом необходимо отметить, что отдельные отличия задач налоговых органов обусловлены зависимостью таких задач от уровня, на котором функционируют органы, – федеральном, региональном или местном.

В сфере международных отношений одной из основных функций налоговой службы выступает налаживание, поддержание и развитие отношений с субъектами международного сообщества, а также фактическое взаимодействие с налоговыми органами зарубежных государств для обмена опытом по вопросам в сфере налогообложения, а также для обмена необходимой для осуществления полномочий налоговой службы информацией.

При этом важно подчеркнуть, что налоговая служба не наделена полномочиями реализовывать в подведомственной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законом, указом главы государства или постановлением федерального правительства. Кроме того, налоговая служба не имеет права осуществлять управление имуществом, которое составляют собственность государства, и реализовывать платные услуги. Названные запреты не распространяются на полномочия руководителя службы по управлению имуществом, которое закреплено за службой на праве оперативного управления, а также запреты не распространяются на решение вопросов по управлению кадрами и организации функционирования службы.

С точки зрения организационной структуры налоговая служба сегодня представляет мощную разветвленную систему, в состав которой входят территориальные органы, в том числе 82 управления и более 1200 инспекций.

Структура службы определена основной задачей, возложенной на службу, – это контроль над соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налогов и сборов. Указанная структура фиксируется постановлением федерального правительства. Такая структура фиксируется постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» [9] и утверждена приказом Минфина России от 9 августа 2005 г. № 104н «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» [11].

При этом важно подчеркнуть, что налоговая служба не наделена полномочиями реализовывать в подведомственной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законом, указом главы государства или постановлением федерального правительства. Кроме того, налоговая служба не имеет права осуществлять управление имуществом, которое составляют собственность государства, и реализовывать платные услуги. Названные запреты не распространяются на полномочия руководителя службы по управлению имуществом, которое закреплено за службой на праве оперативного управления, а также запреты не распространяются на решение вопросов по управлению кадрами и организации функционирования службы.

С точки зрения организационной структуры налоговая служба сегодня представляют мощную разветвленную систему, в состав которой входят территориальные органы, в том числе 82 управления и более 1200 инспекций.

Структура службы определена основной задачей, возложенной на службу, – это контроль над соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налогов и сборов. Указанная структура фиксируется постановлением федерального правительства.

Персонал налоговой службы составляют должностные лица, в том числе начальники налоговых органов и инспекторы. Оперативное обеспечение

деятельности налоговой службы осуществляют бухгалтеры, юристы, другие работники, вспомогательные функции реализуют секретари, водители и пр.

Инспекторы налоговой службы, реализующие контрольные мероприятия, выступают основными должностными лицами.

Итак, территориальная структура российской налоговой системы представлена:

- управлениями на региональных территориях;
- межрегиональными инспекциями;
- районными инспекциями, городскими инспекциями, инспекциями городов без районного деления;
- межрайонными инспекциями.

Налоговая служба – это иерархическая система, которая предполагает реализацию принципа вертикальной подчиненности. Названный принцип предполагает, что центральному аппарату подчинены налоговые органы региональных территорий и межрегиональные инспекции. В свою очередь, органам второго уровня городские и районные инспекции, инспекции городов без районного деления, а также межрайонные инспекции. При этом между элементами налоговой системы обязательно реализуется распределение функций.

С точки зрения налогового администрирования реализация вертикальной подотчетности упорядочивает процедуру обмена сведениями, взаимодействие и установление единых стандартных требований. Указания федеральной службы по вопросам применения налогового законодательства реализуются всеми территориальными подразделениями, поскольку федеральная служба – это высшее звено налоговой системы.

Сама федеральная служба входит в единую иерархическую систему публичного управления страной и подчиняется Министерству финансов.

При этом важно заметить, что федеральная служба – это система, которая активно внедряет новые инструменты взаимодействия с налогоплательщиками:

- инспекции налоговой службы формируют в своей структуре специальные подразделения;
- в налоговых инспекциях функционируют телефонно-справочные службы, а также специально оснащенные операционные залы;
- службой активно внедряются инструменты для бесконтактного взаимодействия с налогоплательщиками, в том числе для удаленного представления налоговой отчетности в электронной форме.

Кроме того, федеральная служба решает задачи оптимизации функционирования подразделений налогового аудита, основным направлением деятельности которых выступает досудебное урегулирование спора с налогоплательщиками.

Между налоговой службой, системой МВД России, таможенной службой, службой по финансовому мониторингу, Счетной палатой и иными органами публичного управления налажены каналы взаимодействия для повышения налоговой дисциплины, обеспечения своевременного и полного поступления налоговых отчислений в бюджеты и внебюджетные фонды.

Сегодня налоговой службой заключены более 60 межведомственных соглашений для организации информационного обмена и взаимодействия, для организации совместных мероприятий, что позволяет службе более эффективно осуществлять свою деятельность. В частности, налоговая служба может получать сведения о недвижимом имуществе налогоплательщика (Росреестр), о транспортных средствах (ГИБДД), о банковских счетах и финансовых потоках, проходящих по таким счетам (от банков в порядке соглашения с ЦБ РФ), об адресе регистрации, паспортных данных, заграничных паспортах, фактах передвижения по стране и пересечения границы (МВД РФ), актах записи гражданского состояния (ЗАГС) и другие.

Комплексный характер работы в соответствующем направлении, наибольшая и объективная информированность органа государственного финансового контроля об объектах контроля безусловно способствуют повышению эффективности работы.

Например, в России распространена практика уклонения от уплаты налогов, от которой не избавлены и регионы на примере которых проводится настоящее исследование (Тюменская область, ЯНАО, ХМАО-Югра). Данное противоправное поведение становится возможным, например, за счет укрытия объектов налогообложения (формального отчуждения недвижимого имущества), за счет искусственного увеличения расходов в бухгалтерском учете, что снижает налогооблагаемую базу по доходу на прибыль организации, за счет включения в хозяйственные отношения дополнительных «звеньев» или формального «дробления» бизнеса, что позволяет компаниям уменьшать переходящий налог на добавленную стоимость. Для того, чтобы отследить подобные факты, выявить и исчислить недоимки для ФНС РФ крайне важно взаимодействовать с иными регистрирующими и контролирующими структурами.

Из всех органов государственного финансового контроля, Федеральная налоговая служба является можно сказать одним из передовиков, так как регулирующее законодательство в данной области меняется наиболее часто (по сравнению с иными сферами), не стоят на месте методики ведения хозяйственной деятельности налогоплательщиками, в связи с чем, фискальный орган обязан «идти в ногу» со временем, тогда как очевидно, что «государственная машина» таких масштабов как ФНС РФ требует и значительного времени для полноценного системного внедрения изменений.

2.2. ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХМАО, ЯНАО

Контроль традиционно характеризуется в качестве одной из главных функций социального управления и рассматривается как надежный инструмент достижения поставленных целей и задач. В свою очередь, государственный контроль принято классифицировать по различным основаниям. В частности М. В. Карасева, исходя из разнообразного состава субъектов, реализующих

государственный финансовый контроль, выделяет общегосударственный контроль и ведомственный контроль. В состав общегосударственного контроля автор включает финансовый контроль, который реализуется налоговой службой, казначейством и иными органами независимо от их ведомственной подчиненности.

В составе ведомственного контроля автор выделяет внутриведомственный контроль, который реализуется министерствами, ведомствами, подразделениями региональных исполнительных органов, и внутриведомственный – контроль, который осуществляют в организации специальными службами [Карасева, с. 159].

Н.С. Столяров финансовый контроль подразделяет исходя из органов, его реализующих, на:

- проводимый исполнительными органами контроль и контроль (государственный финансовый контроль);

- реализуемый органами, формируемыми законодательной властью (государственный аудит);

- контроль, реализуемый муниципальными органами (муниципальный контроль);

- вневедомственный контроль, который реализуют независимые субъекта [Столяров, с. 161-162].

Разработанная О.С. Макаевым классификация осуществляется исходя из характера взаимоотношений субъектов контроля и подконтрольного объекта. В соответствии с названным критерием автор выделяет внутренний контроль и внешний контроль, при этом он отмечает, что контроль является внутренним, когда субъект и объект организационно относятся к одной системе, а внешним именуется тот контроль, который реализуется субъектом, не входящим в ту же систему, что и подконтрольный объект [Макаев, с. 57].

Таким образом, исследование трудов экономической и правовой теории демонстрирует, что значительная часть ученых классифицируют

государственный финансовый контроль исходя из тех отношений, которые складываются между субъектом и объектом управления. Так, например, В.А. Двуреченских к внешнему контролю относит контроль, реализуемый органом, не связанным с объектом контроля отношениями власти и подчинения, внутренний контроль ученый характеризует как систему отношений между вышестоящим и нижестоящим органом управления [Двуреченских, с. 21].

Несмотря на то, что в теории единого подхода к классификации государственного финансового контроля не выработано, основу классификации, по мнению автора, должен составлять принцип разделения властей. Исходя из этого основания, видится обоснованным отнесение к органам внешнего контроля контроль органов законодательной власти и формируемых ими органов финансового контроля.

Указанная позиция вполне соответствует политико-правовому положению названных органов.

Во-первых, законодательный орган рассматривает и утверждает бюджет, то есть устанавливает процедуру и формы образования и расходования общественных ресурсов, которые предназначены для обеспечения решения задач публичного управления. При этом основная функция исполнительных органов в сфере финансовых отношений может быть охарактеризована как обеспечение проведения единой финансовой денежной политики и реализации федерального бюджета.

Во-вторых, названный подход не исключает реализацию задач внешнего контроля со стороны специальных органов публичного управления, например, Федерального казначейства, в отношении правомерного эффективного освоения бюджетных ресурсов по отношению к иным государственным органам и организациям. Такой контроль выступает инструментом обеспечения эффективного управления и реализуется как исполнительно-распорядительная деятельность. Именно поэтому такой контроль следует считать внутренним, он реализуется в рамках подсистемы исполнительной власти.

В-третьих, органы законодательной власти и формируемые ими органы по своему статусу функционально, организационно и финансово не зависят от тех органов, которые обеспечивают аккумуляцию доходов и освоение бюджетных ресурсов. Так, организационная и функциональная независимость законодательного органа и формируемых ими органов находит выражение в том, что такие органы не подконтрольны тем органам, в отношении которых они реализуют контрольные мероприятия. Основная функция законодательных органов и формируемых ими органов – это содействие всем элементам публичного управления в реализации поставленных перед ними задач. В свою очередь, финансовая независимость определяется тем, что ресурсы, которые необходимы для реализации контрольных функций законодательными и формируемыми ими органами, фиксируются в качестве отдельной строки бюджета соответствующего уровня.

В-четвертых, законодательный орган выступает и представительным органом, то есть органом, который образован непосредственно населением и при этом не выполняет исполнительно-распорядительной деятельности, именно поэтому он заинтересован в установлении действительной обстановки в управлении общественными финансами и в их освоении. Это связано с тем, что демократическое политическое устройство, правовое государство и гражданское общество в качестве основных целей функционирования предполагают обеспечение интересов личности, прежде всего, за счет представительства в системе публичного управления через парламент. С этой точки зрения парламентский контроль и реализуемые парламентом проверки в большей степени обеспечивают достоверную, полную и объективную информацию, значимую для населения.

Важно отметить, что отдельные аспекты внешнего государственного финансового контроля начали складываться в России еще в период Советского государства. Безусловно, такой финансовый контроль отличался от современного по форме и содержанию: это обусловлено разной природой и организацией деятельности законодательных органов. Так, если в качестве

основания деятельности Советов депутатов как структуры законодательной власти рассматривался принцип о работающих корпорациях, которые сами принимают законы и реализуют их исполнение и, соответственно, осуществляют контроль над таким исполнением, то современные российские законодательные органы в качестве основания функционирования используют принцип разделения властей.

До учреждения российским парламентом Счетной палаты Контрольно-бюджетный комитет парламента осуществлял полномочия, которые предусматривались временным положением «О Контрольно-бюджетном комитете при Верховном Совете Российской Федерации», утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 7 февраля 1992 г., в части, не противоречащей Конституции РФ.

Базой для сегодняшней системы внешнего финансового контроля выступил Закон РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» [32]. Названный законодательный акт регламентировал:

– права органов представительной и исполнительной власти на получение фондов в бюджеты и освоения бюджетных ресурсов, а также определил обязанности указанных органов в отношении друг друга в рамках бюджетного процесса;

– утвердил базовые принципы бюджетного процесса, в том числе подготовки и рассмотрения проектов бюджета, формирования и освоении ресурсов внебюджетных фондов для социально-экономического развития страны и территорий, входящих в ее состав.

Однако при этом названный законодательный акт не предусматривал инструментов реализации внешнего контроля, процедуры его осуществления и

возможности учреждения специальных органов публичного управления для его реализации.

Сегодня основы правового регулирования финансового контроля составляют положения Конституции. Так, согласно ст. 10 Конституции России государственная власть в стране реализуется посредством разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при этом гарантируется самостоятельность каждой из подсистем власти. Пунктом 5 ст. 101 Конституции указывается, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом».

Законодательная база для реализации внешнего финансового контроля в государстве была расширена с принятием Федерального закона от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» [7], Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. (введен в действие с 01.01.2000) [5] и законов субъектов Российской Федерации об их контрольно-счетных органах и о регулировании бюджетных правоотношений в регионах. Названные законы определили правовое положение субъектов контроля.

Сегодня систему органов публичного управления внешнего контроля составляют палаты федерального парламента, образуемые в палатах комитеты и комиссии, Счетная палата, региональные парламенты и региональные контрольно-счетные органы.

Контрольные мероприятия, реализуемые указанными субъектами, представляют собой урегулированное законом функционирование законодательных органов публичного управления, сформированных ими органов для контроля над поступлением, движением и освоением финансовых ресурсов бюджета, ресурсов внебюджетных фондов, над использованием налоговых преимуществ и льгот и иных преимуществ и льгот, которые предоставляются при уплате налоговых отчислений в бюджеты бюджетной системы страны.

Сегодня основную проблему организации публичного управления для реализации внешнего контроля составляет обеспечение системного подхода к организации и функционированию такой системы. В связи с этим эффективность управления финансами и организации внешнего контроля над таким управлением во многом связывается с разработкой и реализацией в стране единой Концепцией государственного финансового контроля, которая находится на различных стадиях разработки согласования. Целью указанной концепции является установление базовых принципов организации и реализации финансового контроля со стороны государства и регламентация правовых предпосылок для эффективного функционирования инструментов контроля, взаимодействия контрольных органов между собой для того, чтобы гарантировать согласованность, результативность и последовательность в реализации контрольных мероприятий.

Таким образом, рассматриваемая концепция должна предусматривать задачи в сфере финансового контроля исходя из принципа разделения властей для четкого распределения контрольных полномочий в отношении финансовых ресурсов между законодательной властью, формируемыми ею органами и исполнительными органами власти.

При этом необходимо отметить, что существенных изменений по указанному направлению в настоящее время не происходит. Так, в частности, совместная деятельность федерального правительства и Счетной палаты по разработке проекта концепции не принесла результатов. У каждого органа были собственные подходы к разработке концепции, которые не позволили им согласовать разные позиции.

Так, проект, подготовленный федеральным правительством, базировался на том, что концепция должна обеспечивать формирование системы правового регулирования и единой методологии и методики реализации контрольных мероприятий для всех органов финансового контроля, то есть создать систему эффективной координации по вопросам финансового контроля. При этом концепция должна была содержать положения, фиксирующие в качестве

функций исполнительных органов внешний и внутренний контроль над финансами и отказ в признании Счетной палаты как высшего органа финансового контроля в стране [Ахполов, с. 11-15].

Концепция, разработанная Счетной палатой, использовала наработки практики международного сообщества о финансовом контроле, в том числе Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля, принятой в 1977 г. IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов.

Проект закрепил парламентский финансовый контроль как ведущий инструмент обеспечения эффективности финансово-правового регулирования в стране. Распределение функций контроля в проекте предлагается осуществлять на основе принципа разделения властей, отдавая преимущественную роль органом законодательной власти. Представляется, что названный подход наиболее полно соответствует роли парламента в демократическом политическом устройстве и, соответственно, роли формируемых парламентом органов при реализации контрольных полномочий за эффективным и законным использованием финансовых ресурсов.

В соответствии с указанным проектом внутренний финансовый контроль реализуют органы исполнительной власти, при этом целью такого контроля выступает проверочная деятельность в отношении целевого расходования общественных ресурсов, обеспечение прозрачности финансово-хозяйственных операций в системе публичного управления, оперативное выявление и уведомление руководителя об имеющихся ошибках и нарушениях при освоении финансовых ресурсов. Процедура реализации такого контроля должна регламентироваться федеральным правительством, методологическое обеспечение и координация такой деятельности возложена на Министерство финансов.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕГИОНАХ РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

3.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА

Глобализационные и интеграционные процессы, происходящие в международном пространстве, обостряют как позитивные, так и негативные аспекты общественных отношений. Так, в частности, процессы глобализации во многом обусловили развитие теневой экономики, формирование ее собственной структуры и социально-экономической системности, что, в свою очередь, привело к складыванию закономерностей ее развития. Сегодня теневая экономика должна рассматриваться в качестве глобальной экономической угрозы, подрывающей стабильность экономической системы и безопасность государства. Указанное актуализирует рассмотрение проблем теневой экономики как посредством теоретического осмысления с точки зрения права, так и с точки зрения экономической науки. Это связано с тем, что теневая экономика – глобальное сложное явление [Кизон, с. 81-86].

Термин «теневая экономика» (англ. «shadoweconomy», «undergroundeconomy», «blackeconomy») появился в начале 1970-х гг. для обозначения сокрытия доходов и антиобщественных способов их извлечения. Эксперты в сфере экономики и финансов определяют теневую экономику как экономическую деятельность и полученный от нее доход, которые находятся за пределами системы государственного регулирования, налогообложения или надзора.

Согласно сведениям, представленным информационным агентством «РБК» Россия сегодня входит в пятерку государств активно развивающаяся теневой экономикой Российская Федерация вошла в пятерку крупнейших теневых экономик, заняв четвертое место в рейтинге, куда включены 28 стран

[РБК: Россия...]. Финансовые ресурсы теневой экономики в России сегодня составляют 33,6 трлн руб., или 39% от прошлогоднего ВВП страны. Эти данные получены Международной ассоциацией дипломированных сертифицированных бухгалтеров в рамках исследований вопросов развития глобальной теневой экономики.

Показатель теневой экономики в России – один из самых высоких в мире, он почти на 84% выше, чем в среднем по миру. Большой объем экономики в тени лишь у Украины (46% от ВВП, или 1,1 трлн грн), Нигерии (48% ВВП) и Азербайджана (67% ВВП). На пятом месте расположилась Шри-Ланка с показателем 38%.

Указанная информация позволяет говорить о неэффективности противодействия обращению теневого капиталов в России, а это, в свою очередь, отрицательно воздействует на благосостояние страны в финансовом смысле, сокращает объем налоговых поступлений. Кроме того, это демонстрирует несоблюдение финансового законодательства, неэффективность финансового контроля со стороны государства и, как следствие, несоблюдение финансового законодательства, что приводит к неэффективности функционирования системы публичного управления в целом.

Федеративное устройство Российского государства предполагает относительную независимость региональных территорий от центра, их самостоятельность и, соответственно, ответственность в сфере публичного управления по вопросам собственного ведения. При этом базовым принципом регулирования федеральных отношений является соответствие регионального законодательства федеральному законодательству. Однако при этом необходимо отметить, что Россия как значительное по территории государства характеризуется разнообразными природно-климатическими, географическими, этническими и иными характеристиками. Такие специфические характеристики региональных территорий и проживающего на таких территориях населения непосредственно влияют на экономические и финансовые отношения, в том числе на теневую экономику.

Проблемы теневой экономики и инструменты ее выявления в Уральском федеральном округе и составляющих его региональных территориях (в том числе, Тюменской области, ЯНАО, ХМАО-Югры) широко исследовалась сотрудниками Уральского федерального университета [Куклин, Агарков, с. 39-53]: первым проректором по экономике и стратегическому развитию Г. А. Агарковым, ведущим научным сотрудником А. А. Куклиным. В своих исследованиях, названные авторы отмечали, что методика выявления и борьбы с теневой экономикой должна учитывать характерный для региона промысел, например, для ЯНАО и ХМАО-Югры – это добыча нефти и газа, для Тюменской области (особенно в южной части) – это сельское хозяйство.

По сводным данным на 2003 г., суммарный по всем секторам деятельности ущерб от теневой в Тюменской области составлял порядка 33,2 млрд. рублей, в ХМАО-Югре 101,8 млрд. рублей, в ЯНАО – 64,2 млрд. рублей. В исследованиях 2013 года, учеными отмечалась тенденция к повышению теневой экономики в указанных регионах, однако на современном этапе федеральные эксперты уже призывают регионы использовать опыт Тюменской области по борьбе с теневой экономикой [Правда УрФО....], что подтверждается и лидирующей позицией нашего региона по уровню жизни.

Однако важно понимать, что проблема по-прежнему не утратила своей актуальности и требует дальнейшего теоретического осмысления и практических разработок в сфере противодействия рассмотренным негативным явлениям.

Теоретическое осмысление представленных позиций и рассмотрение итогов работы отечественных и зарубежных экспертов в рассматриваемой области, автор приходит к выводу о том, что приоритет должен быть отдан экономическим мерам по противодействию теневому сектору. Прежде всего, это разрушение инфраструктуры теневой экономики, в частности, масштабной системы перевода средств в неучтенный наличный оборот. В современных российских условиях функционируют организации, предлагающие услугу по переводу средств из легального оборота в неучтенный наличный посредством

заклучения фиктивных контрактов, операций с векселями. Эти действия являются как следствием несовершенства рыночной инфраструктуры в России, так и не-законопослушности предпринимателей.

Важно отметить, что экономические меры тесно связаны с необходимостью совершенствования законодательной базы. Прежде всего, требуется усовершенствование законодательства, регламентирующего меры по борьбе с коррупцией, ибо её уровень явно свидетельствует о неэффективности действующего регулирования.

Следует также совершенствовать налоговое законодательство в направлении снижения затрат налогоплательщиков и государственных органов на выполнение своих обязанностей.

Значительно сократить теневую экономику через совершенствование законодательной базы, возможно также посредством экспертизы проектов нормативных документов, регулирующих хозяйственную деятельность и налогообложение как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, на предмет последствий в сфере теневой экономики, такая деятельность должна относиться к функционалу Федеральной налоговой службы и Счетных палат.

3.2. АНАЛИЗ ПУТЕЙ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ПРЕПЯТСТВИЙ И ПРОБЕЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

Анализируя мнения ученых, занимающихся исследованиями в области финансового права, а также нормативно-правовые акты, образующие правовую базу регулирования финансовых отношений в Российской Федерации, прежде всего необходимо отметить, что проблемы реализации финансовой политики, необходимо условно разделять в зависимости от направления (налоги, бюджет, инвестиции, ценовая политика и проч.), при этом степень глубины и проработанности проблемы также зависит от соответствующего направления.

Вывод об основных проблемах реализации финансовой политики России на современном этапе делаем исходя из исследований, приведенных, например, А.В. Захаряном в статье «Финансовая политика в России на современном этапе» [37], В.Г. Когденко в учебном пособии «Краткосрочная и долгосрочная финансовая политика» [43], Е.А. Фоминой в статье «Влияние финансовой глобализации на денежно-кредитную политику России» [59] , а также некоторых других и, частично, подборки диссертаций (о которых речь пойдет в задании № 2).

Так, к основным проблемам в указанной сфере, на сегодняшний день относятся недостатки в системе налогообложения, несогласованность в регулировании и реализации бюджетов различного уровня страны, неэффективное распоряжение государственным имуществом, нестабильность курса рубля по отношению к другим валютам, также учеными отмечается отсутствие целостности в кредитно-денежной политике страны.

Что касается налоговой системы в стране, то проблемой в данном случае, конечно, является не достаточный уровень эффективности сбора налогов, а также неравномерность данного процесса, - тогда как крупнейшие налогоплательщики имеют возможность посредством использования несовершенства законодательства (отдельных пробелов или недоработок) уклоняться от налогообложения, более мелкие субъекты бизнеса практически «задушены» налогами, и затруднены в извлечении достойной прибыли. При этом всем, бюджет нуждается в дополнительных поступлениях, которые можно восполнить, в том числе, путём сбора налогов, которые повышаются и для субъектов уклоняющихся, и для добросовестных. Но для справедливости необходимо отметить, что в последнее время Российская политика в сфере налогообложения стала перенимать зарубежные тенденции в части деофшоризации отечественных капиталов, в части ужесточения контроля в данной области, обязанности декларировать такие доходы. Так, Федеральным законом от 4 ноября 2014 г. №325-ФЗ Россией ратифицирована Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам от 25 января 1988

года, измененную Протоколом от 27 мая 2010 г., подписанную от имени Российской Федерации в городе Канны 3 ноября 2011 г.

Проблема валютной устойчивости, как следует из литературы и анализа происходящих событий, во многом обусловлена спекуляциями на соответствующем рынке, которые приводят к «переводу» сбережений граждан страны в иностранную валюту (чаще всего доллар США), также исследователи высказываются о том, что в части кредитно-денежной политики, России следует ориентироваться по геополитическому признаку, то есть взаимодействовать больше с пограничными государствами, со странами - участниками СНГ, а не привлекать значительные объемы займов в долларах США, которые влекут большую нагрузку на бюджет с затруднениями в погашении долга.

Относительно ситуации, складывающейся в области федеральной и региональной бюджетной политики, наибольшее значение имеет отсутствие сбалансированности. Согласно обзору федерального информационного агентства «РБК» 2019 г. [52] каждый третий регион России окончил со значительным дефицитом бюджета и данный показатель по сравнению с 2018 годом возрос более, чем на 50 %. Вновь назначенный премьер-министр М. Мишустин уже ведет работу по направлению сбалансированности бюджетов, отдаёт распоряжения о направлении дополнительной материальной поддержки. Также в последние годы активно обсуждаются вопросы о консолидации бюджетов нескольких регионов для усиления их «жизнеспособности» вне поддержки за счёт федерального бюджета. На примере наших регионов, такая политика могла бы выразиться в объединении субъектов – Тюменской области, как более сильного в финансовом плане региона и Курганской области, как более дефицитного.

В целом правительством и ведомствами, осуществляющими деятельность в сфере финансов, постоянно ведется деятельность по усовершенствованию правового и внутриведомственного регулирования, противодействию злоупотреблениям и преодолению возникающих в

реализации финансовой политики проблем. Считаем необходимым отметить, что любая деятельность государственных масштабов должна осуществляться комплексно, например, не только путём усовершенствования отраслевого законодательства, но и активному противодействию коррупции в структурах, относящихся к финансовой деятельности.

При этом понимание о проблемах в изучаемой сфере может дать анализ тех вопросов, которые в последние годы исследуют теоретики и научные деятели. Анализ электронных ресурсов (баз) научных работ показал следующие основные направления научных исследований в области финансового права за последние семь лет.

В Н. В. Омелехиной в работе «Позитивное обвязывание в финансовом праве» [50] рассмотрены вопросы денежных и не денежных обязательств, как категорий финансового права, механизмы исполнения бюджетных обязательств и позитивного обвязывания, в том числе в отличие от взысканий. В данной работе сформулирован ряд авторских определений по теме работы, а также предложены уточнения в налоговое законодательство.

Е. А. Костяковой в работе «Финансовые инструменты в налоговом праве» [44] рассмотрены вопросы становления и действия на современном этапе финансовых инструментов в сфере (или для целей) налогообложения, их система и классификация, проанализирована судебная практика, связанная с регулированием таких финансовых инструментов. Также сформулирован ряд понятий по теме работы, обозначена специфика поставленных вопросов, а также предложены изменения в Налоговый кодекс РФ, направленные на разрешение таких вопросов.

К. А. Тихоновым в работе «Кредитный потребительский кооператив как субъект финансового права» [57] освещены общие положения о субъектах финансового права и, в частности, подробно рассмотрен правовой статус одного из них – названного в теме работы, в контексте стремительных изменений на финансовом рынке России. В рамках данного исследования автором отмечена схожесть кредитных потребительских кооперативов и

банковских организаций, а также собственная специфика первого из названных субъектов, рассмотрены вопросы саморегулирования, предложены программы по улучшению эффективности деятельности данного субъекта финансового права, а также с учетом специфики таких кооперативов как налогоплательщиков, предложены изменения в Налоговый Кодекс РФ (в его соответствующей части).

К. И. Бабкиной в работе «Государственные учреждения науки как субъекты финансового права» [35] подробно анализируется правовой статус поименованного в названии работы субъекта финансового права, сформулировано его понятие, признаки и характерные особенности, также предложена авторская концепция порядка финансирования научных учреждений. Вместе с тем, автором данной диссертации констатированы противоречия в законодательстве, касающиеся данного вопроса, в связи с чем, предложены изменения в Гражданский кодекс РФ [2].

Д. М. Мошковой в работе «Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации» [49], аналогично с вышеприведенной рассмотрены вопросы правового статуса указанного субъекта, однако на соответствующем уровне научной работы, также исследованы более глобальные вопросы – государственная политика в сфере образования, концепция образовательного кластера, как одного из новых субъектов финансового права. По результатам работы, автором, во-первых, сформулированы и обоснованы предлагаемые концепции, а также предложены принципиально новые нормативно-правовые акты, их регулирующие и оговорки в уже действующее отраслевое законодательство (в частности, в налоговое).

Ю. К. Цареградская в работе «Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права» [60] обращает внимание на то, что проблема государственного долга остается актуальной на протяжении уже многих лет, обозначена периодизация регулирования государственного долга (дореволюционный, советский и

современный этап), влияния на данный вопрос политического и государственного устройства, с учетом значительных изменений произошедших в государственном строе России за последние 200 лет, дан ряд определений по теме работы, определена система и принципы в сфере государственного долга. По результатам исследования автором предложена альтернативная модель регулирования государственного долга, а также некоторые изменения в Бюджетный кодекс РФ.

Таким образом, краткий анализ диссертационных исследований в области финансового права показывает, что более всего вопросов и предлагаемых изменений связано с законодательством, регулирующим налоговые правоотношения в стране, что, на наш взгляд логично, так как отрасль налогового права признаётся практиками наиболее подверженной постоянным изменениям, что свидетельствует о повышенной необходимости в усовершенствовании закона. Также исследователи уделяют внимание изучению правовых статусов отдельных субъектов финансового права, немало внимания в данном вопросе уделяется образовательным и научным учреждениям.

Исходя из изученных работ, во-первых, обозначены направления деятельности по приведению в соответствие норм, регулирующих деятельность отдельных субъектов финансового права с современными общественными и правовыми тенденциями, во-вторых предлагаются принципиально новые концепции в регулировании деятельности таких субъектов.

Изложенное свидетельствует о том, что и анализ практической и теоретической составляющих показывают в целом сходные положения.

Однако помимо научных исследований, благодаря которым проблемы изучаются на доктринальном уровне, становится возможной выработка концепций и методик, позволяющих совершенствовать отношения в изучаемой сфере, то есть в сфере государственного финансового контроля, крайне существенную роль играет судебная практика, складывающаяся в это сфере.

Как уже рассматривалось в главе 2 настоящей работы к органам регионального государственного финансового контроля в соответствующих субъектах федерации относятся:

- Контрольно-Счетная палата региона,
- Управление Федеральной налоговой службы региона,
- Управление Федерального казначейства региона,
- Территориальное управление Росфиннадзора региона,
- Территориальные подразделения межрегиональных управлений Федеральной таможенной службы,
- Территориальные подразделения межрегиональных управлений Росалкогольрегулирования.

Принимая во внимание, что судебные споры, вызванные осуществлением вышеперечисленными органами финансового контроля, связаны с обжалованием властных предписаний, носящих ненормативный характер, они рассматриваются в порядке административного судопроизводства.

Также учитывая, что деятельность органов финансового контроля, связана, в первую очередь, с проверкой финансовых и связанных с ними других вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления, являющихся субъектами экономической и предпринимательской деятельности, большая часть возникающих в этой сфере судебных споров рассматривается арбитражными судами соответствующих регионов.

Краткий анализ судебных дел, участниками которых являлись вышеперечисленные региональные органы государственного финансового контроля показывает следующее.

Наибольшее количество изученных дел связано с деятельностью таможенных органов ФТС РФ и управлений (и нижестоящих структурных подразделений) ФНС РФ.

В подавляющем большинстве административных дел с участием Территориальных таможенных органов Уральского таможенного управления Федеральной таможенной службы РФ, соответствующее ведомство выступало в качестве ответчика, по исковым заявлениям контролируемых субъектов о признании незаконными постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение таможенного законодательства. При этом, более, чем в 85% случаев судами установлено верное толкование и применение ведомством таможенного законодательства, а также соответствующих норм Кодекса об административных правонарушениях.

При этом, по делам, в рамках которых действия ведомства признавались незаконными, а постановления о привлечении к административной ответственности подлежали отмене, судебные акты свидетельствуют о возникающих препятствиях в правоприменении именно во взаимосвязи положений отраслевого законодательства и закона об административных правонарушениях.

Иными словами, при верном толковании норм отраслевого закона (в данном случае Таможенный кодекс Евразийского экономического союза), и установлении его формального нарушения, Таможней не принималось достаточных мер к установлению всех признаков состава административного правонарушения, с применением, тем не менее мер, административной ответственности.

Например, Арбитражным судом Тюменской области по делу № А70-15969/2019 рассмотрено заявление ОАО «РЖД» (далее – Общество) о признании незаконным постановления от 25.06.2019 о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении № № 10503000-277/20191.

Так, Общество привлечено к административной ответственности за утрату средств идентификации, используемых таможенным органом (ст. 16.11 КоАП РФ).

Признавая постановление Тюменской таможни о привлечении Общества к административной ответственности и отменяя его, суд отметил, что *событие* правонарушения – утрата ЗПУ (являющихся средством таможенной идентификации), установлено, однако таможенным органом не установлен и не доказан *состав* правонарушения, в частности его субъективная сторона, то есть вина Общества в содеянном, так как из материалов дела следовало, что утрата ЗПУ не связана с противоправными действиями или бездействиями перевозчика (ОАО «РЖД»), а повреждение и утрата пломбы произошло в результате противоправных действий третьих лиц.

Учитывая, что статьями 46-48 Налогового кодекса РФ [3] предусмотрен внесудебный порядок взыскания с налогоплательщиков налогов, сборов, страховых взносов, пеней и штрафов, который позволяет налоговому органу на основании внутреннего решения направлять требование о взыскании соответствующих платежей в кредитные учреждения, основная часть судебных дел с участием управлений ФНС России связана с обжалованием (привлеченными к налоговой ответственности лицами) вышеуказанных решений, а также решений о начислении и взыскании штрафных финансовых санкций, в порядке административного судопроизводства.

Анализ складывающейся практики показывает, что в подавляющем большинстве налоговыми органами регионов верно применяется отраслевое законодательство, в том числе меры ответственности за его нарушение налогоплательщиками, более, чем в 95% случаев суды пришли к выводу о правомерности решений, а доводы заявителей основывались на субъективном с ними несогласии.

Заслуживающей внимания особенностью судебной практики по делам о признании решений УФНС РФ не соответствующими закону, является разъяснение судами налоговым органам порядка выполнения определенных действий, требований к форме взаимодействия с налогоплательщиками, несоблюдение которых влекло признание решений незаконными.

Например, рассматривая заявление ООО КБ «Стройлесбанк» к ИФНС России по г. Тюмени №3 о признании недействительным решения Инспекции от 07.10.2016 № 12-6-20/47023, Арбитражный суд Тюменской области обратил внимание налогового органа на порядок выставления требования, а также в судебном акте указал: *«...необходимость указания в требовании, выставляемом вне рамок проверок, конкретных признаков сделок, в связи с которыми запрашиваются документы, установлена сложившейся судебной практикой»* [62, 64]. Названное решение налогового органа отменено.

На значительную роль судебной практики в деятельности налоговых органов указывает не только подробный анализ отношений в судебных актах и использование практики судами, но также ряд актов разъяснений и легального толкования высшими судебными инстанциями отдельных вопросов правоприменения, в целях приведения судебной практики к единообразию (например, Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды»).

Анализ судебной практики с участием данного ведомства показывает, что процессуальный статус УФК по Тюменской области, ХМАО-Югре, ЯНАО в большинстве дел не предполагает самостоятельного требования, - ведомство привлекается третьим лицом, в порядке ст. 51 АПК РФ, и, как правило, по делам с участием региональных управлений ФНС РФ, так как одним из полномочий управлений Федерального казначейства является учет и распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов;

Согласно информационной базе Федеральных арбитражных судов РФ («Мой Арбитр»: <https://my.arbitr.ru>), Арбитражным судом Тюменской области

было зарегистрировано дело по административному требованию УФК по Тюменской области к Министерству финансов РФ, однако данное требование было отозвано, в связи с чем, производство по делу прекращено.

Счетная палата Тюменской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Тюменской области. По делам, связанным с выполнением контрольных функций данного органа, ведомство, как правило, выступает в качестве ответчика по заявлениям контролируемых субъектов о признании действий (внесения представлений, предписаний) незаконными, их отмене.

Анализ судебной практики в избранных автором регионах показал, что порядка 45% требований об отмене представлений и предписаний судами удовлетворяется, данный показатель представляется весьма значительным. При этом за последние годы в Тюменской области зачастую такие требования оставлялись судами без рассмотрения, в связи с отказами от заявлений или нарушения подведомственности, а основная часть поданных и рассмотренных заявлений пришлась на Ямало-Ненецкий автономный округ, где судами нередко принимаются решения о признании предписаний не соответствующими бюджетному законодательству.

Относительно судебных споров, где участником с самостоятельным требованием является счетная палата региона, заслуживает отдельного внимания правовая природа оспариваемых действий (соответствующих актов) данного ведомства.

По результатам проверочной деятельности счетной палатой в адрес субъекта, в действиях которого выявлено нарушение, вносятся представления и предписания.

Представления содержат предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков, что не лишает проверяемые организации права принять иные меры по результатам их рассмотрения.

Вносимые контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации представления не должны содержать меры принуждения,

предусмотренные бюджетным законодательством, и не могут рассматриваться как нарушающие права и законные интересы лиц, в отношении которых они вынесены; не затрагивают права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, не влекут для них последствий экономического характера и не создают препятствий для осуществления такой деятельности, не порождают экономического спора.

Следовательно, вносимые по результатам контрольных мероприятий представления не являются ненормативными правовыми актами, оспаривание которых подведомственно арбитражному суду.

Часть 2 ст.17 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ устанавливает право проверяемых организаций обратиться с жалобой на действия (бездействие) контрольно-счетных органов в законодательные (представительные) органы, оспаривание в судебном порядке актов, представлений, внесенных органами внешнего государственного финансового контроля, вышеуказанными нормативными правовыми актами не предусмотрено.

Таким образом, на основании п.1 ч.1 ст.150 АПК РФ контрольно-счетными органами в арбитражные суды подлежат внесению ходатайства о прекращении производства по делам в силу их неподведомственности арбитражным судам. Указанная позиция также официально выражалась практическими работниками ведомства.

Тогда как предписания подлежат рассмотрению в указанной процессуальной форме.

Однако судебную практику в данной части нельзя признать единообразной (в Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, а также в других регионах РФ). Дело в том, что суды, рассматривая подобные заявления руководствуются региональным законодательством, формирующим круг полномочия Счетной палаты субъекта и определяющим правовые свойства принимаемых ими актов.

Например, в Самарской области, Арбитражный суд региона по делу №А55-2538/2015, удовлетворяя требование о признании недействительным представления, сослался на нормы законодательства Самарской области, предусматривающие властный характер вносимых Счетной палатой Самарской области представлений, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет за собой ответственность, установленную законодательством РФ и (или) законодательством Самарской области, что повлекло признание внесенного представления ненормативным правовым актом с последующим судебным разбирательством по существу. Судом апелляционной инстанции данное решение оставлено без изменения.

Большинство же дел, рассмотренных в избранных автором регионах, касается именно признания незаконными предписаний счетной палаты, при этом Арбитражным судом Тюменской области в 2019 году по делу №А70-21983/2019 принято решение об оставлении без рассмотрения требования о признании незаконным представления, ввиду нарушения подведомственности обращения (в действующей редакции АПК РФ – компетенции суда).

Также в настоящем обзоре, автор считает необходимым отдельно отметить, что в рамках судебной оценки ситуаций, складывающихся в связи с контрольной деятельностью за соблюдением бюджетного законодательства, нередко возникают вопросы квалификации, то есть отождествления фактических обстоятельств с нормами Бюджетного кодекса РФ, а также Кодекса об административных правонарушениях РФ. В этой связи сформулированы и активно используются в судебной практике Постановление Пленума ВАС Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», а также информационные письма Министерства финансов РФ (например, Письмо Минфина России от 21.01.2014 № 02-10-11/1763, о вопросах нецелевого расходования бюджетных средств).

Задание на изучение судебной практики предполагало ответ на вопрос: «Требуется ли дополнительное законодательное регулирование для того, чтобы разрешать подобные споры в суде?».

Изученная судебная практика в целом свидетельствует о достаточно полном законодательном регулировании отношений, связанных с государственным финансовым контролем в регионах, так как большинстве случаев, разрешая соответствующие споры суды опирались именно на нормы закона (федерального и регионального уровней). При этом, отдельные случаи признания действий и решений органов финансового контроля не соответствующими закону, связаны, в большей части, не с законодательными пробелами, а с нарушением уже установленных законом норм, либо их неверным толкованием. Важно отметить, что по таким делам формируется судебная практика (например, разъяснение судами порядка действий) в которой суды Тюменской области, ЯНАО и ХМАО-Югры в целом стремятся к установлению единообразия, такую же цель преследуют и высшие судебные инстанции (ВАС РФ (до упразднения), ВС РФ), формируя правовые позиции в постановлениях Пленумов, обзорах судебной практики, а также судебных актах по конкретным делам.

Следует отметить, что складывающаяся судебная практика в соотношении с законодательным регулированием, имеет практическое регулирующее значение, так как благодаря формируемым судами разных уровней правовым подходам, нередко удается урегулировать возникший спор в досудебном порядке, а также преодолеть возникающие в правоприменении препятствия, благодаря опыту аналогичных субъектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование процесса становления и развития государственного финансового контроля позволяет сделать следующие выводы. В дореволюционной России государственный финансовый контроль трактовался как инструмент контроля сбора и расходования в центре и на местах ресурсов государства как ресурсов царя, императора и пр. В Советском государстве государственный финансовый контроль фактически представлял собой партийный контроль. Иными словами, институт государственного финансового контроля, прежде всего, обеспечивал интересы тех, чьи интересы обеспечивал государственный механизм.

В современной России основная задача государственного и финансового контроля обеспечить эффективные и законные сбор и расходование бюджетных ресурсов для обеспечения функционирования публичного управления и наиболее полного обеспечения прав личности. При этом проблемы государственного финансового контроля определяются содержанием отдельных его направлений. Так, например, к числу основных проблем финансовой политики относятся несогласованность правового регулирования и исполнения бюджетов бюджетной системы, неэффективное управление имуществом, которое составляет государственную собственность, нестабильная национальная валюта, отсутствие единого кредитно-денежного управления. Центральную проблему налоговой сферы составляет проблема неэффективности сбора налогов и неравномерности их сбора: крупные собственники, используя пробелы и недостатки действующего правового регулирования, получают возможность уклоняться от налогообложения, в то время как малые и средние предприниматели претерпевают мощнейшее налоговое давление и не способны эффективно извлекать прибыль в большинстве случаев. Общей проблемой является распространение коррупционных явлений. Сегодняшняя ситуация в финансовой сфере обостряется последствиями пандемии коронавирусной инфекции.

Проблемным аспектом бюджетной политики выступает обеспечение баланса между интересами федерального и региональных бюджетов. Для преодоления названных негативных аспектов последние годы активно рассматривается возможность консолидации бюджетов нескольких региональных территорий для того, чтобы усилить их финансовую самостоятельность и жизнеспособность и независимость от федерального бюджета. Так, в частности, на примере наших регионов указанная политика могла бы быть реализована за счет объединения Тюменской области в качестве сильного звена и Курганской области как региона остров нуждающегося в дополнительном финансировании.

В современной России государственный финансовый контроль осуществляется посредством функционирования целого ряда государственных структур, к которым, в частности, относятся: Федеральная налоговая служба РФ, Счетная палата, Федеральная таможенная служба РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ.

При этом, деятельность перечисленных структур осуществляется как на федеральном уровне, так и посредством функционирования их региональных подразделений в субъектах Российской Федерации. Основной целью магистерского исследования является изучение и уяснение функций, правового и организационного регулирования государственного финансового контроля на региональном уровне, его сходства с аналогичной деятельностью на федеральном уровне и собственных специфических особенностей.

Проведенный анализ позволяет в качестве наиболее значимых направлений деятельности органов государственного финансового контроля выделить контроль за законностью и правильностью (то есть соответственно целям и задачам) использования бюджетных денежных средств, что относится к компетенции Счетной палаты, а также контроль поступления денежных средств в бюджет, что в наибольшей степени относится к компетенции Федеральной налоговой службы.

Автором для определения сущности и содержания государственного финансового контроля предлагается классификация государственного финансового контроля по принципу разделения властей. Исходя из этого основания, видится обоснованным отнесение к органам внешнего контроля контроль органов законодательной власти и формируемых ими органов финансового контроля, к внутреннему – контроль со стороны исполнительной власти. Основную проблему организации публичного управления для реализации внешнего контроля составляет обеспечение системного подхода к организации и функционированию такой системы. В связи с этим эффективность управления финансами и организации внешнего контроля над таким управлением во многом связывается с разработкой и реализацией в стране единой Концепцией государственного финансового контроля, которая находится на различных стадиях разработки согласования. Однако существенных изменений по указанному направлению в настоящее время не происходит. Так, в частности, совместная деятельность федерального правительства и Счетной палаты по разработке проекта концепции не принесла результатов. У каждого органа были собственные подходы к разработке концепции, которые не позволили им согласовать разные позиции.

Проект закрепил парламентский финансовый контроль как ведущий инструмент обеспечения эффективности финансово-правового регулирования в стране. Распределение функций контроля в проекте предлагается осуществлять на основе принципа разделения властей, отдавая преимущественную роль органам законодательной власти. Представляется, что названный подход наиболее полно соответствует роли парламента в демократическом политическом устройстве и, соответственно, роли формируемых парламентом органов при реализации контрольных полномочий за эффективным и законным использованием финансовых ресурсов.

Исследование проблем теневой экономики на примере Тюменской области, ЯНАО, ХМАО-Югры позволили автору прийти к следующим выводам. Приоритет при противодействии теневой экономике должен

отдаваться экономическим мерам по противодействию теневому сектору. Прежде всего, это разрушение инфраструктуры теневой экономики, в частности, масштабной системы перевода средств в неучтенный наличный оборот. В современных российских условиях функционируют организации, предлагающие услугу по переводу средств из легального оборота в неучтенный наличный посредством заключения фиктивных контрактов, операций с векселями. Эти действия являются как следствием несовершенства рыночной инфраструктуры в России, так и незаконопослушности предпринимателей.

При этом экономические меры тесно связаны с необходимостью совершенствования законодательной базы – требуется усовершенствование законодательства, регламентирующего меры по борьбе с коррупцией, ибо ее уровень явно свидетельствует о неэффективности действующего регулирования. Следует также совершенствовать налоговое законодательство в направлении снижения затрат налогоплательщиков и государственных органов на выполнение своих обязанностей.

Значительно сократить теневую экономику через совершенствование законодательной базы, возможно также посредством экспертизы проектов нормативных документов, регулирующих хозяйственную деятельность и налогообложение как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, на предмет последствий в сфере теневой экономики, такая деятельность должна относиться к функционалу Федеральной налоговой службы и Счетных палат.

Исследованная судебная практика в целом свидетельствует о достаточно полном законодательном регулировании отношений, связанных с государственным финансовым контролем в регионах, так как большинстве случаев, разрешая соответствующие споры суды опирались именно на нормы закона (федерального и регионального уровней). Конкретные случаи признания действий и решений органов финансового контроля не соответствующими закону, связаны, в большей части, не с законодательными пробелами, а с нарушением уже установленных законом норм, либо их неверным

толкованием. Важно отметить, что по таким делам формируется судебная практика (например, разъяснение судами порядка действий) в которой суды Тюменской области, ЯНАО и ХМАО-Югры в целом стремятся к установлению единообразия, такую же цель преследуют и высшие судебные инстанции (ВАС РФ (до упразднения), ВС РФ), формируя правовые позиции в постановлениях Пленумов, обзорах судебной практики, а также судебных актах по конкретным делам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: от 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 1 июля 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №31. Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: по сост. на 23 июня 2014 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: по сост. на 2 июля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 10 октября 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ: по сост. на 15 июля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
6. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ: по сост. на 1 июля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
7. О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ: по сост. на 30 апреля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5

апреля 2013 г. № 44-ФЗ: по сост. на 2 февраля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

9. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506: по сост. на 17 августа 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

10. Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2011 г. № 2425-р // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

11. Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы: приказ ФНС РФ от 30 декабря 2005 г. № САЭ-3-15/715@ // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

12. Об утверждении положений об управлениях Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых Приказов Федерального казначейства: приказ Казначейства России от 27 декабря 2013 г. № 316: по сост. на 31 декабря 2020 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

13. Письмо Минфина РФ от 24 октября 2013 г. № 03-02-07/1/44732 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

14. Письмо ФНС РФ от 21 июля 2014 г. № СА-2-14/518@ // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

15. Письмо Минфина РФ от 13 ноября 2014 г. № 03-02-08/57320 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

16. Письмо Минфина РФ от 22 декабря 2014 г. № 03-02-08/66327 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

17. Письмо Минфина РФ от 5 марта 2015 г. № 03-01-11/11754 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

18. Письмо ФНС РФ от 31 марта 2015 г. № БС-4-11/5231@ // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

19. Письмо Минфина РФ от 22 апреля 2015 г. № 03-02-08/22997 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

20. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: от 26 апреля 1995 г. № 4-оз: по сост. на 7 июля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

21. Устав Тюменской области: от 30 июня 1995 г. № 6: по сост. на 22 июня 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

22. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа: от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО: по сост. на 28 сентября 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

23. О бюджетном процессе в Тюменской области: закон Тюменской области от 12 октября 2001 г. № 426: по сост. на 21 сентября 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

24. Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: закон ХМАО – Югры от 20 июля 2007 г. № 99-оз: по сост. на 7 октября 2010 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

25. О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе: закон ЯНАО от 3 марта 2008 г. № 2-ЗАО: по сост. на 25 октября 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

26. О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: закон ХМАО – Югры от 27 мая 2011 г. № 51-оз: по сост. на 7 июля 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

27. О Счетной палате Тюменской области: закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54: по сост. на 22 июня 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

28. О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа: закон ЯНАО от 21 декабря 2015 г. № 138-ЗАО: по сост. на 25 октября 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

29. Регламент Счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 17 февраля 2012 г. № 420 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

30. Регламент Счетной палаты Тюменской области: постановление коллегии Счетной палаты Тюменской области от 9 октября 2015 г. № 5: по сост. на 13 марта 2021 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

31. Регламент Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа: постановление коллегии Счетной палаты ЯНАО от 11 ноября 2019 г. № 19 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

32. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации,

автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления: закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ. Документ утратил силу.

33. О правилах осуществления перевода денежных средств: положение Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П: по сост. на 11 октября 2018 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ. Документ утратил силу.

Научная литература

34. Ахполов А. А. Единая концепция государственного финансового контроля: актуальные проблемы формирования // Материалы научно-практической конференции «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2002. С. 11-15.

35. Бабкина К. И. Государственные учреждения науки как субъекты финансового права: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / К. И. Бабкина. Саратов, 2016. 203 с.

36. Двуреченских В. А. Национальный контроль. М., 2008. 21 с.

37. Захарян А. В. Финансовая политика в России на современном этапе // Экономика и предпринимательство. 2018. № 11 (100). С. 145-148.

38. История Отечества с древнейших времен до наших дней: Энциклопедический словарь / сост. Б.Ю. Иванов, В.М. Карев и др. М.: Большая Российская Энциклопедия, 2010. 324 с.

39. Кагарлицкий Б. Ю. Периферийная империя: циклы русской истории. М.: Алгоритм. Эксмо. 2009. 576 с.

40. Кассихина В. Е. М. М. Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права // Научно-практический журнал «Государство и право в XXI веке». 2017. № 2. С. 4-12.

41. Кизон Е. А. Соотношение сущности понятий «теневая экономика» и «неформальная экономика» с точки зрения современной практики их применения // Новый университет. 2012. № 12 (22). С.81-86.
42. Когденко В. Г., Мельник М. В., Быковников И. Л. Краткосрочная и долгосрочная финансовая политика: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 471 с.
43. Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации (проект) // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации. С. 76-80.
44. Костякова Е. А. Финансовые инструменты в налоговом праве: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Е. А. Костякова. М., 2015. 190 с.
45. Куклин А. А., Агарков Г. А. Теневая экономика региона: особенности проявления и методы диагностики // Экономика региона. 2005. № 1. С. 39-53.
46. Лушникова М. В., Лушников А. М. Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права (историко-правовой очерк). Ярославль, 2010. 496 с.
47. Макоев О. С. Контроль и ревизия: учеб. пособие. М., 2012. 256 с.
48. Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля и возможность его применения в России [Электронный ресурс] — Доступ из http://www.juristlib.ru/book_6750.html.
49. Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Д. М. Мошкова // М., 2017.
50. Омелехина Н. В. Позитивное обвязывание в финансовом праве: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Н. В. Омелехина. Новосибирск, 2015. 541 с.

51. Правда УрФО: Федеральные эксперты оценили работу Тюменской области с теневой экономикой // <https://pravdaurfo.ru/news/federalnye-eksperty-ocenili-rabotu-tyumenskoj-oblasti-s-tenevoj-ekonomikoy>.

52. РБК: Россия вошла в пятерку стран с крупнейшей теневой экономикой URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/06/2017/595649079a79470e968e7bff> (дата обращения 23.06.2020).

53. Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право. Пособие к лекциям. Часть Общая. Издание седьмое. СПб., 1908. 385 с.

54. Степашин С. В. Аудит эффективности как важнейшая форма государственного финансового контроля. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=217> (дата обращения 23.06.2020).

55. Столяров Н. С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика). М., 2017. 501 с.

56. Тарасов А. М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития // Записки горного института. 2003. № 154. С. 281-287.

57. Тихонов К. А. Кредитный потребительский кооператив как субъект финансового права: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / К. А. Тихонов. Саратов, 2017. 252 с.

58. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. М., 2016. 576 с.

59. Фомина Е. А. Влияние финансовой глобализации на денежно-кредитную политику России // Евразийский ученый журнал. 2018. № 9 (124). С. 464-466.

60. Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Ю. К. Цареградская // М., 2016. 437 с.

Судебная практика

61. Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

62. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.03.2015 по делу № А27-9300/2014 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

63. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 25 июня 2019 г. по делу № А70-15969/2019 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

64. Решение Арбитражного суда Тюменской области по делу № А70-729/2017 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.