

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«АКАДЕМИЯ БЮДЖЕТА И КАЗНАЧЕЙСТВА МИНИСТЕРСТВА
ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**



**СБОРНИК
НАУЧНЫХ ТРУДОВ
Факультета права
Выпуск 3**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«АКАДЕМИЯ БЮДЖЕТА И КАЗНАЧЕЙСТВА МИНИСТЕРСТВА
ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**СБОРНИК
НАУЧНЫХ ТРУДОВ
Факультета права
Выпуск 3**

Москва

2011

Главный редактор

ректор Академии бюджета и казначейства

Министерства Финансов Российской Федерации,

д.э.н., профессор

М. П. Афанасьев

Ответственный редактор

декан Факультета права Академии бюджета и казначейства

Министерства Финансов Российской Федерации,

д.ю.н., профессор

А.П. Альбов

Редколлегия

А.В. Брега - заведующий кафедрой «Политология и социология»,
д.пол.н., доцент

Л.В. Голоскоков - заведующий кафедрой «Финансовое и бюджетное право»,
д.ю.н., профессор

В.В. Кафтан - доцент кафедры «Политология и социология», д.ф.н.

Н.И. Пушкарская - проректор АБиК Минфина России, к.э.н., доцент

Н.А. Суровикина - доцент кафедры «Государственное и муниципальное право»,
к.ю.н.

Н.В. Черных - декан Факультета управления, к.э.н., доцент

А.В. Шаркова - заведующая кафедрой «Государственное и муниципальное управление», д.э.н., профессор

С В сборнике публикуются доклады участников заочной Международной
23 научно-практической конференции «Проблемы формирования сетевого
права» Академии бюджета и казначейства Министерства финансов
Российской Федерации.

Сборник издается в авторской редакции.

ISBN 978-5-905199-04-2 © Академия бюджета и казначейства

Министерства финансов

Российской Федерации, 2011

Материал также можно найти по следующей ссылке:

<http://lib2.znate.ru/docs/index-321202.html>

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ С ПОМОЩЬЮ МЕТОДОВ И ПРИЦИПОВ СЕТЕВОГО ПРАВА

Стр.49

Гавринева А.А.,

студентка 3 курса, факультет Управления, группа 3ГМУ1,

«Академия Бюджета и Казначейства Министерства

Финансов Российской Федерации»

г. Москва.

Научный руководитель: Голоскоков Л.В., д.ю.н.,

профессор,

заведующий кафедрой «Финансовое и бюджетное право»

АБиК Минфина России.

Электронный адрес: gavrineva_nastia@mail.ru

Контактный телефон: +79096463592

Одной из важнейших задач деятельности органов государственной власти является контроль за различными сферами общественной жизни.

Государственный финансовый контроль охватывает своим воздействием те общественные отношения, которые возникают в сфере финансовой деятельности государства, т.е. в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств. Поиск путей решения проблем финансового контроля очень актуален сегодня. Невозможно решить важные социально-экономические проблемы, модернизировать государственную систему, пока системе государственного финансового контроля не будет придана надлежащая стабильность. Поэтому эффективный и

действенный финансовый контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором государственного строительства.

Прежде всего рассмотрим основные дефиниции финансового контроля и выделим основные аспекты его деятельности. Финансовый контроль – это одна из важнейших форм [государственного контроля](#), осуществляемая в стоимостной форме. Наиболее удачное определение финансового контроля, на наш взгляд, предложил известный российский экономист Э.А. Вознесенский: «Финансовый контроль – это деятельность государственных и общественных органов, состоящая в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях соблюдения плановых пропорций в расширенном социалистическом воспроизводстве»¹.

Другую дефиницию финансового контроля дал экономист С.О. Шохин. По его мнению, финансовый контроль – это многоаспектная межотраслевая система наблюдения наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета¹.

Известный специалист в области финансового права XIX века, преподаватель Казанского университета Д.М. Львов так определял интересующее нас понятие: «Термин "государственный контроль" употребляется в двояком значении: а) в смысле учреждения или места, где производится ревизия (совет Государственного Контроля, Контрольные палаты); б) в значении ревизионного процесса или самой ревизии»².

Интересное, на наш взгляд, определение дал С.В. Степашин в своей работе «Казна любит счет». Он определяет финансовый контроль как регулируемую правовыми нормами деятельность, осуществляемую законодательными органами государственной власти и созданными ими специальными институтами по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых и материальных средств, эффективностью использования всех видов государственных ресурсов, льгот и преимуществ, предоставляемых государством, а также использованием средств государственных бюджетных и внебюджетных фондов и другой государственной собственности³.

Известные ученые Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова рассматривают финансовый контроль как регламентированную нормами права деятельность

государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования⁴.

Изучив эти определения, можно сделать вывод, что главной задачей финансового контроля является обеспечение сохранности государственной собственности, рациональное и бережливое расходование материальных, трудовых и финансовых ресурсов и природных богатств. При помощи финансового контроля осуществляется проверка точного соблюдения законодательства по финансовым вопросам, своевременность и полнота выполнения финансовых обязательств перед государственным бюджетом и банками. Таким образом, он предназначен для реализации финансовой политики государства и создания условий для финансовой стабилизации.

Рассмотрим теперь основные проблемы реализации государственного финансового контроля в России.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль на федеративном уровне возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Контрольное Управление Президента РФ, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную налоговую службу, Федеральную службу страхового надзора, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, Федеральную службу по финансовому мониторингу, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов. Казалось бы, если финансовым контролем занимается такое количество государственных органов, то он должен быть абсолютно полным и эффективным. Но это не так. Прежде всего, в деятельности этих органов нет единства. Раньше, в СССР существовала строгая система иерархии и подотчетности органов, занимающихся государственным финансовым контролем¹. После проведения экономической реформы 1992 года многие органы финансового контроля стали равностатусными. Их работа сегодня во многом напоминает известную басню И. Крылова «Лебедь, рак и щука». Вроде бы занимаются одним делом, а согласованности в действиях нет. А ведь для эффективной деятельности именно единство является фундаментальной основой всей дальнейшей работы. А. Файоль выделял одним из фундаментальных принципов единоначалие и централизацию².

Как утверждает Л.Н. Овсянников, «контрольная деятельность по-прежнему характеризуется неупорядоченностью, эпизодичностью, дублированием, далеко не полным охватом ревизиями и проверками всего массива расходуемых

государством средств. Планы контрольных мероприятий составляются не в соответствии с какими-либо общегосударственными принципами или правилами, а в рамках ведомственного подхода контролирующих органов»¹. И так, в деятельности органов государственного финансового контроля отсутствует полноценная координация, нет обмена информацией и совместных действий. Как следствие этого контрольно-финансовые ведомства не в состоянии обеспечить надлежащий контроль за использованием государственных финансов и ресурсов.

Государственный контроль на региональном и муниципальном уровне практически отсутствует. Это связано, прежде всего, с высокой степенью децентрализации процесса надзора и отсутствием проверки их деятельности со стороны вышестоящих органов. «Кроме того, есть проблемы, связанные с отсутствием четкого разграничения полномочий в финансово-контрольной сфере между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями этого субъекта. <...> Население в большинстве случаев демонстрирует инертность в вопросах слежения за законностью исполнения средств местных бюджетов и использования муниципального имущества, что автоматически влечет необходимость создания иной системы финансового контроля, например, сверху (в системе органов управления)»².

Не менее важной проблемой осуществления финансового контроля в России является несовершенство законодательства. Первым нормативно-правовым актом о государственном финансовом контроле стал Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по осуществлению государственного финансового контроля в Российской Федерации». Всего в Российской Федерации существует более 260 законов, указов, постановлений, в которых регулируется контрольная деятельность. В большей степени она регламентирована такими нормативно-правовыми актами как Бюджетный Кодекс РФ³, ФЗ «О Счетной палате РФ»⁴, [ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации \(Банке России\)»](#)⁵, ФЗ «О банках и банковской деятельности»⁶, Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации»¹, Постановление Правительства РФ «Вопросы Министерства Финансов»². Кроме того, был разработан единый и общий закон о государственном финансовом контроле, но он не был одобрен Государственной Думой.

Многие положения финансового законодательства имеют неоднозначное толкование. Например, согласно п. 1 ст. 23 Налогового Кодекса РФ налогоплательщик обязан уплачивать законно установленные налоги, но ничего не сказано об уплате сборов. Как утверждает Л.Н. Овсянников, «отсутствие законодательного определения ревизии и проверки дает простор ненужной ведомственной самодеятельности, граничащей, по существу, с произволом,

действительно ущемляющей интересы юридических лиц и права граждан <...> В целом сейчас правовая база контроля аморфна и разнородна. Даже на законодательном уровне она представляет собой эклектичный набор неупорядоченных установлений, содержащихся в различных актах, которые нередко противоречат друг другу. Их невозможно рассматривать как единое правовое поле, в котором нормы и правила согласованно способствуют решению стоящих перед контрольными органами и подразделениями задач, определяемых экономическими факторами. Напротив, современное состояние нормативно-правового обеспечения контроля зачастую сводит на нет полезность конкретных усилий финансовых ревизоров. При всем обилии документов нормативно-правовая база ГФК неполна»³.

Отсутствует единая терминология, что часто приводит к путанице в понятиях. Кроме того, многие законодательные акты оставляют лазейки (например, та же 23 статья, согласно которой налогоплательщик вообще может не уплачивать сборы), которые используются для ухода от уплаты налогов и сборов, а также незаконное и нецелевое использование бюджетных средств и государственной собственности. Кроме того, по словам С.В. Степашина, «еще одним системным нарушением являются схемы по уклонению от уплаты НДС. В результате, налоговые вычеты по НДС за последние пять лет увеличились с 84% до 93%, что приводит к существенным потерям для федерального бюджета. Одной из основных причин здесь является несовершенство существующей системы регистрации налогоплательщиков, которая допускает создание фирм-однодневок»⁴.

Говоря о проблемах финансового контроля, нельзя не упомянуть коррупцию и бюрократизм. Они приобрели всеобъемлющий характер и присутствуют во всех государственных институтах, финансовый контроль не избежал этой участи. «Коррупция официально признана в качестве одной из системных угроз национальной безопасности»¹. Нечистые на руку служащие помогают преступникам легализовывать доходы, полученные незаконным путем, подделывают результаты аудиторских проверок, способствуют расхищению бюджетных средств и государственной собственности. Как утверждает К.Р. Шаповалова, «в России из вновь регистрируемых компаний примерно половина создается по подложным документам и несуществующему адресу. По словам главы Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Н. Гетмана, из 4,5 млн. зарегистрированных отечественных предпринимательских структур добросовестно работают только 1,5 млн. Остальные формируют теневой сектор экономики, составляющий от 15 до 20% ВВП России. До половины всех регистрируемых ежегодно фирм создается исключительно для участия в схемах по уходу от налогов и другой незаконной предпринимательской деятельности»².

Почти полностью отсутствует внутриведомственный контроль. Нет четкой схемы проверки деятельности служащих, работающих в органах государственного финансового контроля, что приводит к коррумпированности процесса. В контрольно-финансовых органах работает огромное количество сотрудников. Так, на конец 2009 года, на федеральном и региональном уровнях работало: в Министерстве финансов – 1274 человека, в Федеральной таможенной службе – 64228 человек, Федеральной службе по финансовому мониторингу – 593 человека, в Счетной палате – 1202 человека, Федеральной налоговой службе – 179333 человека³. Большое количество сотрудников приводит к увеличению количества уровней управления, следовательно, к бюрократизации процесса и снижению производительности, эффективности деятельности. Итак, главными проблемами финансового контроля в России являются отсутствие согласованности в деятельности государственных органов, занимающихся финансовым контролем, несовершенство законодательства, коррупция и бюрократизм. На самом деле проблем гораздо больше, но в большинстве своем они вытекают из этих трех.

Мы считаем, что одними консервативными методами проблемы государственного финансового контроля не решить. Можно было бы попробовать внести очередные поправки в текущее законодательство, создать новые контрольные органы, провести массовые сокращения сотрудников, но это не будет полным решением имеющихся проблем. Российская правовая и законодательная система настолько несовершенна, что никакие полумеры не помогут. Необходимо модернизировать правовую систему на основе принципов сетевого права¹. Реализация этих принципов поможет не только решить многие имеющиеся проблемы финансового контроля, но и откроет дальнейшие перспективы для повышения его эффективности.

Президент РФ Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года призвал использовать инновационные методы: «Я представил свою политическую стратегию: опираясь на ценности демократии, модернизировать экономику и создать стимулы для прогресса во всех областях; воспитать поколение свободных, образованных, творчески мыслящих граждан; поднять стандарты жизни людей на качественно новый уровень; утвердить статус России как современной мировой державы, достигшей успехов на инновационной основе...»². А сетевое право является именно инновацией. Однако как сетевое право поможет решить проблемы государственного финансового контроля?

Теория сетевого права предлагает особый метод, согласно которому необходимо «использование сетевых технологий для комплексной автоматизации процессов правотворчества и правореализации с целью мгновенного доведения созданной нормы до субъекта и исполнения ее

средствами автоматике точно так же, как она задумывалась законодателем»³. В области права далеко не везде возможно применение данного метода, но его применение именно в финансовой сфере поможет снизить произвол чиновников в области государственного финансового контроля. Создание единой информационной инфраструктуры позволит, прежде всего, облегчить процесс получения и проверки требуемой информации, избежать принятия недостоверных данных. Гораздо проще будет контролировать перемещение всех денежных потоков в стране. Далее, станет возможным полный пошаговый надзор над использованием бюджетных средств, причём речь идет об автоматических процедурах, совершаемых информационными системами по специальным программам. Появится возможность эффективного контроля и быстрого реагирования на нарушения законодательства.

Внедрение современных информационных технологий в работу контрольно-финансовых органов, даст возможность более оперативно и эффективно решать задачи, стоящие перед ними. Сетевое право позволит снизить уровень коррупции в стране, избежать лоббирования интересов, особенно при проведении конкурсов на государственные закупки. Повсеместное введение электронных денег осложнит возможность получения взяток, так как все перемещения денежных средств могут быть отслежены при необходимости. Появление единой информационной базы позволит проверять всех новых сотрудников, что даст возможность избавиться от непрофессионализма и недобросовестности среди сотрудников. Введение единого независимого контролирующего органа в рамках создания электронного правительства позволит сократить количество служащих, а, следовательно, это приведет к повышению их заработной платы. Кроме того, создание этого органа не только позволит избавиться от рассогласованности в действиях, но и снизит бюрократизм в работе служащих. Так, согласно Ж. Элькаиму, от введения электронного правительства ожидаются такие результаты: выигрыш времени и снижение расходов, дематериализация процедур, надежность и безопасность¹.

Однако существует и несколько причин, препятствующих введению вышеперечисленных мер. Прежде всего, аргументом «против» выступает необходимость огромного количества инвестиций в этот проект. «Требуются миллионные средства на создание и установку программного обеспечения, на покупку оборудования и его обслуживания, на обучение служащих»². Также, наиболее актуальной проблемой введения сетевого права является проблема информационной безопасности. «Киберпреступность постепенно переходит из редких явлений в разряд обыденных, что подтверждается статистикой. По данным SecurIT, затраты на информационную безопасность (ИБ) в 2010 году выросли на 25-30% и сравнялись с докризисным 2008 годом»³. Кроме того, «все большие финансовые потери приносят вирусные атаки на компьютерные сети. Так, запущенный через электронную почту Интернет в мае 2000 года вирус «I

love you» вывел из строя свыше пяти миллионов компьютеров и нанес ущерб свыше 10 млрд. долларов»⁴. Но, на наш взгляд, выгода, которую можно получить от введения сетевого права, полностью покрывает его недостатки. К тому же, уже сделаны первые шаги в реализации этих мер. Федеральная целевая программа «Электронная Россия», подготовленная Министерством экономического развития Российской Федерации была одобрена Правительством Российской Федерации 28 июня 2001 года. Программа была направлена на координацию действий государственных органов власти всех уровней в области развития и массового распространения информационных и коммуникационных технологий. Предполагалось, что исполнение программы должно было обеспечить «кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления»¹.

Однако, по состоянию на конец 2010 года эффективность исполнения программы оценивалась как низкая. В полной мере электронный документооборот между государственными органами, а также электронные коммуникации между государственными органами и гражданами так и не начали функционировать. Кроме того, в 2010 году Правительством РФ была утверждена долгосрочная целевая программа «О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)», разработанная Министерством связи и массовых коммуникаций. «Реализация этой программы должна повысить место России в международном рейтинге по индексу готовности к сетевому обществу, индексу развития информационных технологий, развития электронного правительства»².

Подведем итоги нашей работы. Поскольку государственный финансовый контроль занимает важное место в системе государственного управления, является одним из главных сдерживающих факторов хищения бюджетных средств, государственного имущества, стабилизационного и иных фондов социального направления, то необходимо решить проблемы в их деятельности. Для их решения нами было предложено использовать инновационный способ, что полностью отвечает дальнейшей стратегии развития российского государства, утвержденной президентом Д.А. Медведевым. Введение методов и принципов сетевого права в России во многом позволит решить проблемы государственного финансового контроля и практически полностью избавиться от коррупции в области государственного финансового контроля. Создание единой сетевой информационной инфраструктуры полностью преобразует методы контроля за расходованием бюджетных средств и позволит существенно увеличить приток средств в бюджеты всех уровней. Таким образом, реализация методов и принципов сетевого права превратит финансовый контроль в эффективный инструмент, который наряду с другими мероприятиями поможет

выйти нашей стране на качественно новый уровень развития, открыть новые перспективы и возможности для развития российской промышленности, предпринимательства, а также финансовой деятельности.

Список литературы:

1. Конституция РФ // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Бюджетный Кодекс РФ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. ФЗ от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.
4. ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
- 5.ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» //СЗ РФ. 1991. № 21. Ст. 2.
6. Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства Финансов» // СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3592.
7. Постановление Правительства РФ от 15.05.1995 № 460 «Положение о Федеральной таможенной службе» //СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.
8. Российский государственный ежегодник 2010 год [Электронный ресурс]: сайт ГКС. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/IssWWW.exe/Stg/d1/02-05.htm.
9. Послание президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации. [Российская газета. – 2009. – № 5038 \(214\). – 13 ноября.](#)
10. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О Федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002-2010 годы)"» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
11. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)"» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.
12. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М., 1973. – С. 43.
13. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в

Российской Федерации. – М., 1999.

14. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 2000.

15. Голоскоков Л.В. Теория сетевого права / Под ред. А.В. Малько. – СПб., 2006.

16. Голоскоков Л.В. Принципы сетевого права // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / (Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.); под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 330-356.

17. Львов Д.М. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие // Счетоводство. – 1889. – № 17. – С. 221.

18. Степашин С.В. Казна любит счет [Электронный ресурс]: сайт Счетной палаты РФ. URL: http://www.ach.gov.ru/news/priloj/020621_1.shtml.

19. Степашин С.В. Роль Счетной палаты Российской Федерации в разработке и реализации антикоррупционной политики в России // Бюллетень Счетной палаты. – 2010. – № 7 (151).

20. Овсянников Л.Н. Ключевые проблемы формирования государственного финансового контроля // Финансовый журнал. – 2010. – № 1. – С. 11-24.

21. Лагутин И.Б. Понятие регионального финансового контроля // Финансовое право. – 2009. – № 7. – С. 11-14.

22. Шаповалова К.Р. Уход от налогов. Неизбежное зло или проблема контроля? // Финансовый журнал. – 2010. – № 4. – С. 35.

23. Элькаим Ж. Электронное правительство и эффективность государственных служб // Научный вестник УрАГС. – 2010. – № 3(12).

24. Анищук Н. Россию захлестнула волна киберпреступности // Финанс. – 2011. – № 4 (383).

25. [Булатов С.А.](#) Проблема информационной безопасности в Российской Федерации // Научный вестник УрАГС. – 2010. – № 2(12).