



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

10.7256/1999-2807.2013.02.10

И.Б. Лагутин

ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Основоположник организационной науки А.А. Богданов в своем фундаментальном произведении «Тектология. Всеобщая организационная наука» указывал, что «Всякая человеческая деятельность объективно является организующей или дезорганизующей. Это значит: всякую человеческую деятельность — техническую, общественную, познавательную, художественную — можно рассматривать как некоторый материал организационного опыта и исследовать с организационной точки зрения». Не является исключением и бюджетный контроль.

Система представляет собой многосоставное образование, включающее с себя как взаимосвязанные, так и разрозненные элементы, объединяющиеся общей целью и задачами. По мнению В.Г. Афанасьева «огромное значение в определении качественной специфики системы, ее особенностей, свойств имеет структура — внутренняя форма системы, представляющая собой способ взаимосвязи, взаимодействия образующих ее компонентов»¹.

Следовательно, при изучении системности организации бюджетного контроля в Российской Федерации важнейшее значение имеет исследование ее элементов, выявление их особенностей и установление механизма взаимосвязи.

Важно также отметить то, что не все элементы имеют одинаковое значение для системы. Так, одни элементы являются *системообразующими*, а другие *дополняющими* систему элементами. Более того, эле-

менты системы могут различаться и качественно, а именно *формировать основу системы* (теоретические элементы) и являться *непосредственно ее структурными элементами* (в управленческих отношениях это органы, учреждения, должностные лица).

Итак, система организации бюджетного контроля, включает в себя *теоретические и практические элементы*:

- *теоретические элементы являются фундаментом системы организации бюджетного контроля, ее основой*. К ним относятся: понятие бюджетного контроля, иные понятия и категории бюджетного контроля, входящие в его содержание, а также принципы и формы организации бюджетного контроля;
- *практические элементы — это непосредственно организационные элементы* (органы, учреждения, должностные лица), в полномочия которых входит осуществление бюджетного контроля в Российской Федерации.

Системообразующими элементами системы организации бюджетного контроля в России являются *государственный федеральный бюджетный контроль*, который представляет собой организацию учреждений бюджетного контроля, включая их территориальные управления, созданных федеральными органами власти с целью проверки законности и эффективности использования федеральных бюджетных средств; *государственный региональный бюджетный контроль* и *муниципальный бюджетный контроль*.

По мнению автора, *связующим элементом* при организации системы бюджетного контроля в Россий-

¹ См.: Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М., 1981. — С. 24.

ской Федерации является именно *государственный региональный бюджетный контроль*, который фактически выполняет функцию соединительного звена между федеральным и местным уровнями в системе организации бюджетного контроля в Российской Федерации.

В связи с тем, что понятие «региональный» в российском законодательстве, юридической науке и правоприменительной практике трактуется по-разному, было бы целесообразным остановиться подробнее на вопросе о том, что в данной работе под «региональным» измерением в отношении государственного регионального бюджетного контроля понимается деятельность органов бюджетного контроля законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Термин «региональный» часто применяется и в отношении других направлений финансовой системы государства: региональный бюджет, региональные налоги, региональное имущество и прочее. В ст. 140 БК РФ устанавливается, что «совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образуют региональный фонд компенсаций».

Понятие «государственный региональный бюджетный контроль», по мнению автора, необходимо закрепить и в законодательстве, так как многие одноуровневые понятия уже имеют нормативную основу (в ст. 14 БК РФ определяется понятие «региональный бюджет», а в п. 3 ст. 12 Налогового кодекса (далее НК РФ) устанавливается понятие «региональный налог»). Подобная мера позволит учесть специфику региональных контрольных правоотношений и разграничить понятие «государственный региональный бюджетный контроль» со схожим понятием «территориальный бюджетный контроль». Под *территориальным бюджетным контролем в работе понимается деятельность территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ по осуществлению бюджетного контроля* (Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства).

Помимо системообразующих элементов организации бюджетного контроля — *государственного федерального бюджетного контроля, государственного регионального бюджетного контроля и муниципального бюджетного контроля*, подразделяющихся по территориальному принципу в системе организации бюджетного контроля можно выделить и *дополнительные элементы*.

Однако, важно отметить, что системообразующие элементы организации бюджетного контроля неоднородны по своему содержанию и состоят из специализированных органов бюджетного контроля, органов

бюджетного контроля общей компетенции и иных органов и должностных лиц, в полномочия которых входит осуществление бюджетного контроля. К специализированным органам бюджетного контроля относятся: на федеральном уровне — Счетная палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, включая ее территориальные отделения; на региональном уровне — контрольно-счетные органы субъектов РФ и органы бюджетного контроля исполнительной власти; на муниципальном уровне — контрольно-счетные органы муниципальных образований.

К органам общей компетенции относятся те органы и учреждения, для которых бюджетный контроль не является основной функцией, а выступает в качестве сопутствующей основной или дополнительной деятельности. *Важнейшее место в России среди органов бюджетного контроля общей компетенции занимает Федеральное казначейство*.

Иные органы и должностные лица, в полномочия которых входит осуществление бюджетного контроля, определяются БК РФ. К ним можно отнести *главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований* и др. Данные субъекты могут существовать как организационно-обособленных форм, так и находится в структуре органов и учреждений.

Итак, система организации бюджетного контроля в Российской Федерации это сложносоставное образование, состоящее из системообразующих и дополнительных элементов, которое, по мнению автора, схематично выглядит следующим образом:

В настоящее время в научной литературе встречаются несколько подходов к классификации элементов системы организации финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации. Так, например О.Б. Шемякина, в зависимости от уровней бюджетной системы выделила три уровня финансового контроля, соответствующих уровням бюджетной системы РФ: федеральный уровень финансового контроля; региональный уровень финансового контроля; местный уровень финансового контроля². Однако, О.Б. Шемякина в своей классификации явно имеет в виду бюджетный контроль, так как на региональном и местном уровнях, кроме бюджетного контроля никаких иных видов контроля не осуществляется.

² См.: Шемякина О.Б. Внешний финансовый контроль как необходимый элемент и подсистема государственной системы финансового контроля // Финансовое право. — 2007. — № 5. — С. 14.

Далее, О.Б. Шемякина в системе государственного финансового контроля выделяет две подсистемы — внешний и внутренний финансовый контроль³. При этом в такой классификации теряется муниципальный уровень, который, как известно, не входит в систему государственного финансового контроля, но при этом контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют по закону внешний финансовый контроль.

Примерно такой же концепции придерживается и Э.С. Карпов, который рассматривает именно систему бюджетного контроля, подразделяя ее на федеральный, региональный и местный (по территориальному принципу), а также на внутренний и внешний бюджетный контроль⁴.

По мнению автора, подход к классификации системы организации бюджетного контроля через призму внутренние и внешние органы является устаревшим, так не учитывает современные реалии управленческих отношений в сфере бюджетного контроля. Данный подход, по мнению автора, основан исключительно на нормах БК РФ, где внешние органы контроля это те органы, которые наделены правом осуществления внешней проверки отчета об исполнении бюджета. Отсюда и понятие «внешние органы контроля». Такой подход отличается от зарубежного опыта, где к внешним органам относятся учреждения организационно независимые от проверяемых ими субъектов. В этой связи, если орган бюджетного контроля исполнительной власти субъекта РФ осуществляет проверку муниципального образования, например получателя дотации, то такой контроль также будет являться внешним.

Подводя итог, можно заключить, что наиболее правильно, применительно к системе организации бюджетного контроля в Российской Федерации в качестве критерия классификации применять только территориальный принцип, что не противоречит ни научным подходам, ни действующему законодательству. Более того, органы бюджетного контроля, помимо территориального принципа, можно дополнительно разграничивать и по цели их организации. Так, органы бюджетного контроля в России можно разделить на *специализированные* (созданные исключительно для осуществления бюджетного контроля), и на *органы бюджетного контроля общей компетенции* (для которых бюджетный контроль является сопутствующей основной или дополнительной деятельностью). Также в качестве критерия может использоваться отношение органа контроля к ветви власти, так в этой части можно выделить *органы бюджетного контроля законодательной (представительной) власти* и *органы бюджетного контроля исполнительной власти и исполнительно-распорядительной власти органов местного самоуправления*. Но эти критерии являются дополнительными и многими оспариваются. Так, Счетная палата РФ, по мнению ряда авторов, не относится ни к одной из ветвей власти.

Более того, важно не забывать, что система организации бюджетного контроля в Российской Федерации также должна учитывать не только практические элементы (современную организационную структуры бюджетного контроля), но теоретические элементы, цель которых именно в усовершенствовании существующей организационной системы.

Библиографический список:

1. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М., 1981.
2. Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации. — М., 2012.
3. Шемякина О.Б. Внешний финансовый контроль как необходимый элемент и подсистема государственной системы финансового контроля // Финансовое право. — 2007. — № 5.

References (transliteration):

1. Afanas'ev V.G. Obshchestvo: sistemnost', poznanie i upravlenie. — M., 1981.
2. Karpov E.S. Byudzhethnyy kontrol' v Rossiyskoy Federatsii. — M., 2012.
3. Shemyakina O.B. Vneshniy finansovyy kontrol' kak neobkhodimyy element i podsistema gosudarstvennoy sistemy finansovogo kontrolya // Finansovoe pravo. — 2007. — № 5.

³ Там же. — С. 14.

⁴ См.: Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации. — М., 2012. — С. 57.