

Секция «Государственный аудит: право и управление»

Бюджетный и налоговый контроль в теории федерализма

Воронцов Олег Григорьевич

Студент (специалист)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа
государственного аудита, Москва, Россия

E-mail: argyraspis@yandex.ru

В области проблем финансово-правового регулирования учёными и практиками поднимается вопрос о совершенствовании правового регулирования бюджетного и налогового контроля. Между тем, осуществление финансового контроля в бюджетно-налоговой сфере в федеративном государстве имеет ряд специфических особенностей.

Федеративные отношения сложны, объёмны и многогранны. Наука российского финансового права исследует распределение компетенции в сфере бюджетных и налоговых полномочий между публично-правовыми образованиями в составе Российской Федерации. Однако сохраняется дискуссионный характер некоторых аспектов современной теории федерализма, так как она пока не представляет собой комплексной системы научных знаний. Теория федерализма оперирует такими категориями как «бюджетный федерализм» [2, 3, с. 240] и «налоговый федерализм» [7, 9,] в содержание которых помимо прочего входят и отношения по поводу осуществления финансового контроля [10, с. 33]. Высказываются также разные мнения относительно их правовой природы [4, с. 41, 10, с. 31]. Однако разработке их содержания уделяется недостаточно внимания [7] и требуется уточнение соотношения этих категорий. Кроме того, федеративное устройство России предопределяет наличие в системе национального финансового контроля сферы государственного (муниципального) аудита, который осуществляется не только высшим органом государственного аудита - Счётной Палатой Российской Федерации, но и контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации и соответствующими органами на муниципальном уровне.

Финансовая деятельность государств федеративного типа является более сложной, чем финансовая деятельность унитарных государств. Это обусловлено многообразием территориальных систем (элементов федерации) в составе федеративного государства и наличием финансово-правовых отношений не свойственных унитарным государствам: межбюджетные отношения, отношения, связанные с распределением налоговых полномочий, отношения, отношения по поводу предоставления бюджетных кредитов одного бюджета бюджетной системы в другой, отношения, складывающиеся при осуществлении бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации и т.д.). Следовательно, и вопросы финансового контроля движения денежных потоков в федеративном государстве также имеют свои особенности.

Одной из актуальных проблем финансового контроля в сфере федеративных финансово-правовых отношений является наличие значительного количества вопросов, возникающих на практике при применении бюджетных мер принуждения в сфере межбюджетных отношений. Статья 306.8. Бюджетного кодекса Российской Федерации [1] (далее - БК РФ) устанавливает, что нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления межбюджетных трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет применение таких мер как бесспорное взыскание суммы межбюджетного трансферта и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Таким образом предусматривается возможность элективного применения одной меры или кумулятивного - обеих мер сразу.

Процессуальная сторона применения бюджетных мер принуждения сформулирована в БК РФ в краткой форме и носит административный характер. Отсутствие более подробной регламентации процессуального порядка применения мер бюджетных мер принуждения в БК РФ привело к большому количеству запросов государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за разъяснениями. Например, одно из Писем Министерства финансов РФ [6] разъясняет, что при применении бюджетных мер принуждения в виде приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и бесспорного взыскания средств бюджета необходимо обеспечить достижение цели мер принуждения - минимизация негативных последствий для исполнения бюджета при возмещении использованных с нарушением средств бюджета. Однако ни БК РФ, ни письма Министерства финансов РФ не устанавливают четкое разграничение случаев и последовательности применения таких мер.

Кроме того, в соответствии с частью 5 статьи 136 БК РФ финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов соответствующим местным бюджетам без уведомлений органов государственного финансового контроля в случае нарушения предельных значений, установленных пунктом 3 статьи 92.1 и статьёй 107 БК РФ или в случае несоблюдения органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации. Механизм реализации решений финансовых органов, принятых на основании статьи 306.3 и части 5 статьи 136 БК РФ одинаков. Представляется необходимым учитывать положения части 5 статьи 136 БК РФ и установленный механизм их реализации при подготовке порядка исполнения решения при приостановлении предоставления межбюджетных трансфертов [5]. В соответствии со статьёй 130 БК РФ для федерального уровня порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления утвержден приказом Министерства финансов Российской Федерации [8]. Установленный приказом правовой механизм применения такой бюджетной меры государственного принуждения как приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) носит общий характер. В приказе отсутствует детализация полномочий сторон-участников [5] такого специфического правоотношения, что негативно сказывается на прозрачности и стабильности системы бюджетных мер принуждения. Межбюджетные отношения крайне важны для федеративного государства, а механизм устранения обнаруженных в них отклонений должен быть прозрачным и стабильным. Такой механизм должен быть в достаточной степени подробно установлен на законодательном уровне, а не на уровне подзаконных актов, это и обеспечит его стабильность.

Источники и литература

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 12 авг.
- 2) Козырин А.Н. Правовые основы бюджетного федерализма в России. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.kozyrin.ru/userfiles/documents/frag1.pdf> (дата обращения 29.03.2015).

- 3) Крохина Ю.А. Финансовое право России. М.: Норма, 2011.
- 4) Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. д.ю.н. наук. Саратов, 2001.
- 5) Лапина М.А., Карпухин Д.В. Процессуально-правовые аспекты применения бюджетных мер принуждения // Финансы и управление. 2014. № 2. С. 28-45.
- 6) Письмо Министерства финансов РФ от 07 ноября 2013 г. № 02-10-010 / 47612 // «Официальные документы в образовании», № 9, март, 2014.
- 7) Пинская М.Р. Реализация принципа федерализма в налоговой системе России. // Финансы и кредит. 2009. № 34 (370). С. 29-32.
- 8) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. N 105н (ред. от 24.12.2007) «Об утверждении порядка приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их представления» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 52, 24.12.2007.
- 9) Сулейманов М.М. Принципы и функциональное содержание налогового федерализма. // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 10. С. 55- 63.
- 10) Сулейманов М.М. Развитие налогового федерализма в условиях формирования децентрализованной модели федеративных отношений в России: дис. кандидата экономич. наук. Махачкала. 2011.