Федеральное агентство по образованию

Томский Государственный Университет (ТГУ)

Экономический факультет

Кафедра финансов и учета

Реферат

Правовое обеспечение государственного финансового контроля в Российской Федерации

Руководитель:

Старший преподаватель

Сагайдачная Н.К

Автор работы:

Студентка III курса 965группы

К.А. Бабурина

Томск 2009

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение

1. Общие положения и система правового обеспечения государственного финансового контроля

2.Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России и проблемы, связанные с этим понятием

3.Федеральный закон «О государственном финансовом контроле», как одна из попыток решения проблем в ГФК

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Выбор темы «Правовое обеспечение государственного финансового контроля в РФ» обусловлен тем, что на данном историческом этапе усилено внимание к правовому регулированию финансовых отношений в области финансового контроля, организации работы органов, осуществляющих государственный финансовый контроль.

Создание системы государственного контроля требует формирования его правовой базы, так как в Конституции РФ и действующих федеральных законах сама категория государственного контроля практически отсутствует. Правовая база контроля определяет принципы и порядок его осуществления. В документальном выражении правовая база финансового контроля это: конституционное определение и закрепление основных целей и полномочий контроля; законодательное установление задач, функций и полномочий контрольных органов и их работников; регламентирование и регулирование содержания, деталей и особенностей процесса контроля путем издания подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе и собственных актов контрольных органов.

Современная правовая база государственного финансового контроля в Российской Федерации уже довольно основательная, но в силу исторически сложившихся обстоятельств разнородна, внутренне противоречива. Самое главное в том, что в целом правовая составляющая системы государственного финансового контроля все еще отстает от экономической реальности, интересов общества и задач государства в финансовой сфере. Отсутствие правовых решений становится препятствием для организационно-практических действий и достижения ощутимых для экономики результатов.[[1]](#footnote-1)

Объектом исследования я выбрала государственный финансовый контроль, а предметом моей работы- правовое обеспечение контроля.

Цель моей работы исследовать современные тенденции, сложившиеся в правовом обеспечении государственного финансового контроля. Это обуславливает постановку следующих задач:

* Выявить основные понятия и систему нормативно-правового обеспечения ГФК;
* Дать оценку правового обеспечения ГФК в современной России и проанализировать основные проблемы в этой области;
* Рассмотреть пути решения проблем, предложенные экономистами.

Таким образом, поставленные задачи определили структуру моей работы: введение, три параграфа, заключение.

При написании реферата были использованы статьи таких авторов, как И.Г Гараев, В.В Бурцев, Л.Н Овсянников и другие.

**1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Финансовый контроль как любая категория системы законодательства представлен определенной совокупностью нормативных правовых актов, характеризующих состояние и степень разработанности контрольной правовой системы. Система законодательства, формируясь в процессе разработки, обнародования в официальных актах и систематизации правовых норм, имеет сложную структуру.[[2]](#footnote-2)

В целом система нормативно-правовых актов ГФК представляется четырехуровневой:

1 уровень - законы, положения, указы, приказы, распоряжения и постановления по вопросам ГФК (предполагается, что акты будут содержать как принципиальные нормы, исходя из которых будут формироваться положения нижестоящих уровней, так и определенные императивные правила (кроме стандартов), регулирующие правоотношения в сфере ГФК);

2 уровень – профессиональные стандарты и этический кодекс ГФК (включающий в себя свод норм профессионального поведения работников сферы ГФК, состоящий из правовых аспектов и аспектов профессиональной морали);

3 уровень – разъяснении к актам 1 и 2-го уровней, инструкции, методические рекомендации по их применению в конкретных сферах деятельности или видах организации и др. (к данному уровню относятся интерпретационные акты, носящие рекомендательный, разъясняющий и уточняющий характер);

4 уровень – внутренние документы (регламенты) органов ГФК.

При формировании нормативной базы решаются такие задачи, как определение терминологии и понятийного аппарата, разработка методологии ГФК, определение организационной структуры системы, органов правового регулирования, их права и обязанности, определение субъектов права ГФК, предмета, отношения регулирования, целей, задачей системы нормативно-правовых актов, основных источников права и уровней нормативно-правового регулирования, порядка построения системы актов, их структуры и содержания, разработка порядка систематизации актов, обозначение основных аспектов взаимосвязи правовых актов ГФК с актами иных сфер финансового права, а также с другими отраслями права. При этом система нормативно-правовых актов ГФК должна строиться с учетом следующих основных требований: они не должны иметь противоречий, дублировать друг друга, должны быть четко определены, какие конкретные вопросы ГФК рассматривает тот или иной уровень нормативного регулирования, как он взаимодействует с другими уровнями, какие виды актов входят в разные уровни, необходимо четко установить обязательность применения, порядок разработки и согласования нормативно-правовых актов ГФК.[[3]](#footnote-3)

Конституция РФ является юридической базой российского законодательства, распространяя свое действие и на финансовые отношения. Виды финансового контроля практически различаются в зависимости от специфики финансовых отношений. На основе конституционных норм в российском законодательстве появилось значительное количество нормативных актов, регулирующих отношения в области финансового контроля, которые можно разбить на 5 групп: базовые нормативные правовые акты по основным подотраслям финансового законодательства (Бюджетный кодекс РФ,Налоговый кодекс и т.д.), нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус органов финансового контроля(федеральные законы), нормативные правовые акты, прямо не входящие в систему правового регулирования финансового контроля, но обеспечивающие проведение ведомственного, внутрихозяйственного, независимого финансового контроля, законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы, регулирующие финансовые отношения в области контрольной деятельности субъектов РФ, акты органов местного самоуправления.[[4]](#footnote-4) Современная Россия в условиях формирования рыночной экономики и правового государства идет по пути создания необходимой правовой базы финансового контроля. В развитие положений Конституции РФ принят Федеральный закон «О Счетной Палате РФ». Вопросы государственного и муниципального контроля широко отражены в Бюджетном Кодексе РФ, где сформулирован и решен целый ряд нормативных правовых проблем, связанных с организацией и содержанием финансового контроля, который отражен в 9 разделе «Государственный и муниципальный финансовый контроль».[[5]](#footnote-5) В Бюджетном Кодексе предусмотрено распределение контрольных полномочий в бюджетной сфере между законодательными и исполнительными органами власти и полномочи между контрольными органами. Получили законодательное закрепление формы финансового контроля-предварительный, текущий и последующий контроль. Наряду с определением их содержания появилась регламентация, кто, в каком порядке и при каких обстоятельствах применяет названные формы контроля. Основным документом, регламентирующим налоговый контроль, служит Налоговый Кодекс РФ, законодательство по налоговому контролю- наиболее динамичная подотрасль финансово-контрольного законодательства. Нормы налогового законодательства регулируют те финансовые отношения, которые складываются в процессе аккумуляции денежных средств публичными субъектами в виде налогов и в процессе контроля за их сбором. [[6]](#footnote-6)

Обобщая вышеизложенное можно сделать вывод о том, что нормативно-правовое обеспечение финансового контроля в России пока нельзя назвать системным. Эта сфера регулируется актами бывшего СССР, Российской Федерации и международно-правовым, его базу составляют документы разного уровня.[[7]](#footnote-7) Основы ГФК закреплены в Конституции РФ, в конституциях республик в составе Федерации, а также в основных законах и правовых актах представительных органов местного самоуправления и органов исполнительной власти.[[8]](#footnote-8)

**2. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЭТИМ ПОНЯТИЕМ**

В свете происходящих в нашей стране перемен, как административных, так и правовых, можно с определенной уверенностью утверждать, что предпосылки успешной реализации всех задач, стоящих перед государством, коренятся в эффективной системе финансового контроля. Данное обстоятельство требует четкого правового регулирования института финансового контроля. Действенная нормативная база ГФК- одно из ключевых условий его системности, она обеспечивает его легитимность и целостность, взаимосвязь элементов. Нынешнее состояние института государственного финансового контроля, когда отсутствует единое понимание самого понятия «государственный финансовый контроль», когда существует система контролирующих органов, объединенных одной целью, но тем не менее имеющих разную правовую основу и пересекающихся и порой дублирующих направления деятельности, не может удовлетворить потребности общества в эффективной реализации задач хозяйственной деятельности.[[9]](#footnote-9)

Проблема правовой неурегулированности ГФК высвечивает ряд причин, ее обуславливающих: нечеткость формулировок, ведущая к неправильному толкованию правовых норм,несогласованность нормативно-правовых актов,отсутствие актов, принятие которых диктуется практикой. Наряду с этим следует признать, что за последние годы правовая база ГФК несколько расширилась, отдельные его стороны освещают Бюджетный, Налоговый, Таможенный Кодексы РФ, законодательные акты о контрольных органах. [[10]](#footnote-10)

Однако Бюджетный Кодекс не решил и не мог решить все вопросы правового регулирования ГФК. Здесь нет трактовки термина «бюджетный контроль», а даны понятия государственного и муниципального. Раздел 9 «Основы гос. и муниципального финансового контроля» посвящен не контролю,а формальным вопросам подготовки и рассмотрению отчета об исполнении бюджета, в ст.157 «Органы гос. и муниципального финансового контроля» говорится не об органах контроля,а об их функциях и других документах, определяющих их полномочия.[[11]](#footnote-11)

И так, ГФК в нашей стране осуществляется таким образом, что на основе его результатов можно принимать лишь частичные решения. Данные контроля не позволяют давать полномасштабные оценки характера и итогов движения финансовых потоков. Одна из причин того, что ГФК свои экономические задачи решает не в полной мере, кроется в его сложившейся правовой базе. Чтобы привести в действие экономические рычаги, с помощью которых контроль может влиять на финансовые результаты, необходим надежный правовой инструментарий. Сейчас правовая база контроля неполна, аморфна и разнородна. Даже на законодательном уровне она представляет собой эклектичный набор неупорядоченных установлений, содержащихся в различных актах, начиная с Конституции РФ. Нередко эти установления противоречат друг другу. Их невозможно рассматривать как единое правовое поле.[[12]](#footnote-12)

**3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ», КАК ОДНА ИЗ ПОПЫТОК РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ В ГФК**

Снятие коллизий в законодательном обеспечении финансового контроля и восполнения дефицитных норм можно добиться, лишь приняв специальный Федеральный закон «О государственном финансовом контроле», что пытаются решить как в науке финансового права, так и на законодательном уровне уже на протяжении многих лет. Более того, законодатель осознавал необходимость принятия данного закона. Так, Президент РФ в п.5 Указа «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ»[[13]](#footnote-13)в свое время дал поручение Правительству РФ разработать проект федерального закона о финансовом контроле. Однако в последствии (Указом Президента РФ «О признании утратившим силу пункта 5 Указа Президента РФ от 25 июля 1996г № 1095) данный пункт был признан утратившим силу, и поручение осталось невыполненным. [[14]](#footnote-14)

Первоначально инициатором законопроекта был Минфин России. Он готовил документы силами Контрольно-ревизионного управления и Научно-исследовательского финансового института с участием широкого круга высококвалифицированных специалистов финансового контроля. Была достигнута высокая степень готовности проекта, но в силу влияния различных обстоятельств до внесения его в законодательный орган дело так и не дошло. Сейчас Росфиннадзор считает, что подобный федеральный закон не нужен. Счетная палата РФ отстаивает позицию о необходимости закона. [[15]](#footnote-15)

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что в современных условиях необходимо урегулировать следующие вопросы: о законодательном закреплении определений понятий «финансовый контроль», «надзор» и др.,должны быть определены принципы, виды и формы финансового контроля, а также системы финансового контроля; об иерархии органов финансового контроля и о принципах их взаимодействия и координации; о стандартизации контрольной деятельности органов финансового контроля; о механизме взаимодействия органов гос. фин. контроля и законодательной и исполнительной ветвей власти,систем федерального и регионального, муниципального финансового контроля; об ответственности органов гос. фин. контроля должностных лиц за нарушения законодательства в области контроля и др.[[16]](#footnote-16)

Конечно нельзя все сводить к одной причине. На эффективности контроля наряду с отсутствием закона отрицательно сказываются и другие факторы. Это и неправильное подчинение контролирующих органов в системе исполнительной власти, и слабо маскируемое нежелание руководства некоторых из них выявлять реальные факты растранжиривания государственных средств, докапываться до причин нарушений, и слабость или развал ведомственного контроля в государственных учреждениях, и недостаточная квалификация основной массы финансовых контролеров. Но отрицательное влияние других факторов несравнимо с деструктивными последствиями отсутствия закона.

Предлагаемый закон должен определить идеологию государственного финансового контроля, задачи и полномочия его органов. Образец нужного подхода можно найти в Федеральном законе о Счетной палате. Он развивает конституционные положения в отношении финансового контроля, прошел проверку временем и в основном ее выдержал. На его основе Счетная палата работает уверенно и продуктивно, все полнее выполняя назначенную ей Конституцией РФ роль независимого, фактически высшего финансового контрольного органа в стране. Но и этот закон постепенно отстает от реальностей контроля и потребностей общества, нуждается в корректировке, уточнении ряда позиции, изначально сохраняющихся неизменными. А некоторые общие проблемы контроля в нем решить просто невозможно.

В новом законе нельзя не учитывать то, что в контрольном процессе участвуют две изначально равноправные стороны (органы исполнительной власти и субъект проверки). Закон должен определить их права и обязанности при осуществлении контроля, установить формы взаимодействия, сотрудничества.

Правовое установление требований к организации внутреннего контроля, взаимодействию внутреннего и внешнего контроля, процедур такого взаимодействия, определение ответственности за отсутствие внутреннего контроля, порядок или корректировка действий органа внешнего контроля в таком случае- одна из существенных составляющих предлагаемого закона. Ее актуальность становится наиболее очевидной именно с позиции экономической необходимости.

В этом плане существует еще одна проблема, нуждающаяся в законодательном решении. Сейчас контролирующие органы заметно отличаются разницей подходов к решению стоящих перед ними задач, хотя в принципе занимаются одним и тем же делом. Они регулируют и регламентируют свои действия каждый по-своему, ведомственными документами, которые не только сильно различаются, но и не всегда соответствуют действующему законодательству. В результате контрольное дело сильно страдает.

Исправить положение может Федеральный закон о ГФК. Надо, чтобы органы контроля различались дифференциацией объектов, но пользовались относительно их равными правами, предъявляли одинаковые требования.

Государственный финансовый контроль - неотъемлемая составляющая государственного устройства любой цивилизованной страны в современном мире. Система ГФК содействует повышению эффективности власти. Но по своей сути власть в демократическом государстве есть уполномоченное учреждение для ведения дел общества. Поэтому основная задача контроля- информирование общества о действиях власти, представление данных для оценки их эффективности, влияния на улучшение социально-экономических условий в стране. Ее также правомерно поставить перед органами ГФК федеральным законом.[[17]](#footnote-17)

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Финансовый контроль как любая категория системы законодательства представлен определенной совокупностью нормативных правовых актов, характеризующих состояние и степень разработанности контрольной правовой системы. Нормативно-правовое обеспечение финансового контроля в России пока нельзя назвать системным. Эта сфера регулируется актами бывшего СССР, Российской Федерации и международно-правовым, его базу составляют документы разного уровня. Основы ГФК закреплены в Конституции РФ, в конституциях республик в составе Федерации, а также в основных законах и правовых актах представительных органов местного самоуправления и органов исполнительной власти.

ГФК в нашей стране осуществляется таким образом, что на основе его результатов можно принимать лишь частичные решения. Данные контроля не позволяют давать полномасштабные оценки характера и итогов движения финансовых потоков. Снятие коллизий в законодательном обеспечении финансового контроля и восполнения дефицитных норм можно добиться, лишь приняв специальный Федеральный закон «О государственном финансовом контроле».

Сторонники принятия закона о ГФК добиваются не усиления административного вмешательства государства в экономику, а более полной реализации существующих конституционных возможностей управления финансовыми потоками, корректировки их экономических результатов в соответствии с общественными потребностями. Отсутствие федерального закона о ГФК приводит к тому, что усилия финансовых контролеров слабо влияют на улучшение управления финансами, повышении результативности госрасходов, использования госимущества и защиту финансовых интересов граждан. Из всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что нужно определение термину «госфинконтроль» и что такое орган государственного финансового контроля, одной из основных функций органов ГФК нужно определить систематическую проверку деятельности органов исполнительной власти, на которые возложено проведение финансовой, бюджетной, кредитной, денежной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и ее субъектах.

Ввиду недостаточно разработанной теоретической базы и несовершенства правовой регламентации финансового контроля необходимо четко определить принципы и структуру финансового контроля, выстроить систему контролирующих органов, установить формы и методы финансового контроля.

Естественно, одно создание действенной нормативной базы проблемы не снимет. Нужна как эффективная система правореализации, так и повышенный уровень правосознания и правовой культуры – необходимых атрибутов эффективного юридического процесса.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бюджетный Кодекс РФ;
2. Конституция РФ;
3. Указ Президента РФ от 25 июля 1996г.(с изм. от 18 июля 2001г.) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ.1996.№ 31. Ст. 3696
4. Указ Президента РФ от 18 июля 2001 «О признании утратившим силу пункта 5 Указа Президента РФ от 25 июля 1996г № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ.2001.№ 30. Ст.3156
5. Гринкевич Л.С., Сагайдачная Н.К. Государственные и муниципальные финансы России.-М.:КНОРУС,2007-с.486

Данилевский Ю.А, Овсянников Л.Н «Состояние и правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России».-Финансовый контроль в РФ: проблемы организации и управления. Материалы «Круглого стола» от 26.12.2001г.-М.:Институт экономики РАН.2002.-с64

1. Бурцев В.В. Совершенствование нормативной базы государственного финансового контроля в РФ//Законодательство и экономика.-2004г.-№2.-с.27-31
2. Гараев И.Г. Правовое обеспечение ГФК в современной России//Финансовое право.-2008г.-№3.-с.2-4
3. Гармаева М.А, Горева А.В, Конюхова Т.В. Правовое обеспечение финансового контроля (начало)//Право и экономика. -М.: ЮридДом «Юстицинформ».-2006г.-№4.-с.46-47
4. Овсянников Л.Н. Экономическая необходимость закона о государственном финансовом контроле//Финансы.-2007г.-№6.-с.48-51
5. Рожкова Н.К. Современное состояние нормативно-правового обеспечения финансового контроля в России//Сибирская финансовая школа.-2005г.-№4.-с.12-19
1. Данилевский Ю.А, Овсянников Л.Н «Состояние и правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России.».-Финансовый контроль в РФ: проблемы организации и управления. Материалы «Круглого стола» от 26.12.2001г.-М.:Институт экономики РАН.2002.-с64 [↑](#footnote-ref-1)
2. Н.К Рожкова «Современное состояние нормативно-правового обеспечения финансового контроля в России». [↑](#footnote-ref-2)
3. В.В Бурцев «Совершенствование нормативной базы ГФК в РФ». [↑](#footnote-ref-3)
4. Гармаева М.А.,Горева А.В,Конюхова Т.В «Правовое обеспечение финансового контроля в РФ (начало)». [↑](#footnote-ref-4)
5. Бюджетный Кодекс РФ. [↑](#footnote-ref-5)
6. Гармаева М.А.,Горева А.В,Конюхова Т.В «Правовое обеспечение финансового контроля в РФ (начало)». [↑](#footnote-ref-6)
7. Н.К Рожкова «Современное состояние нормативно-правового обеспечения финансового контроля в России». [↑](#footnote-ref-7)
8. Гринкевич Л.С,Н.К Сагайдачная и др. «Государственные и муниципальные финансы России.»,с.486 [↑](#footnote-ref-8)
9. И.Г Гараев «Правовое обеспечение ГФК в современной России». [↑](#footnote-ref-9)
10. В.В Бурцев «Совершенствование нормативной базы ГФК в РФ». [↑](#footnote-ref-10)
11. Бюджетный кодекс РФ. [↑](#footnote-ref-11)
12. Л.Н Овсянников «Экономическая необходимость закона о государственном финансовом контроле». [↑](#footnote-ref-12)
13. Указ Президента РФ от 25 июля 1996г «О мерах по обеспечению ГФК в РФ». [↑](#footnote-ref-13)
14. И.Г Гараев «Правовое обеспечение ГФК в современной России». [↑](#footnote-ref-14)
15. Л.Н Овсянников «Экономическая необходимость закона о государственном финансовом контроле». [↑](#footnote-ref-15)
16. И.Г Гараев «Правовое обеспечение ГФК в современной России». [↑](#footnote-ref-16)
17. Л.Н Овсянников «Экономическая необходимость закона о государственном финансовом контроле». [↑](#footnote-ref-17)