

Кечайкина Елена Михайловна

кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры социально-экономических дисциплин
Саранского кооперативного института (филиала)
Российского университета кооперации

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация:

В работе исследуется вопрос правового регулирования организации и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации. Бюджетный контроль направлен на определение результативности и рациональности использования государственных бюджетных средств. Бюджетные правоотношения в области бюджетного контроля находят свое закрепление в системе федеральных законов и подзаконных актов. Правовую основу организации контрольной деятельности государства в финансово-бюджетной сфере составляют правовые акты федерального исполнительного органа государственной власти. Система подзаконных актов Минфина России, Федерального казначейства отражает качественные и количественные показатели, критерии в методике при проведении аудита расходования бюджетных средств. Это позволяет проводить эффективный финансовый контроль расходования бюджетных средств, повышает результативность использования государственных средств. Анализируются примеры из судебной практики, определяющие содержание бюджетного контроля.

Ключевые слова:

бюджет, бюджетный контроль, контрольные органы, государство, закон.

Kechaykina Elena Mikhaylovna

PhD in History, Associate Professor,
Social and Economic Sciences Department,
Saransk Cooperative Institute,
branch of Russian University of Cooperation

THE FEATURES OF LEGAL REGULATION OF BUDGETARY CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND PRACTICE

Summary:

This study reviews the legal regulation of the budgetary control procedures in the Russian Federation. Budgetary control is aimed to determine the efficient use of the state budget. Budgetary legal relations in budgetary control are enshrined in the system of federal laws and by-laws. The subordinate legislation of the federal executive bodies forms the legal framework of the state control over fiscal management. The subordinate legislation of the Ministry of Finance and the Federal Treasury of the Russian Federation reflects the qualitative and quantitative indicators in the auditing of expenditure of budgetary funds. This provides better financial control over budgetary expenditures and allows one to use state budgetary resources effectively. The case-law that defines the content of budgetary control is analyzed.

Keywords:

budget, budgetary control, supervisory authorities, state, law.

Бюджетный контроль как вид финансового контроля следует понимать как целостную организационную систему, состоящую из взаимосвязанных между собой элементов – субъектов, объектов, средств контроля (виды, методы, технология) и нормативно-правового обеспечения [1]. Его назначение заключается в выявлении нарушений установленных принципов законности, обеспечении эффективности и экономии расходования бюджетных ресурсов в целях принятия корректирующих мер, а в ряде случаев для привлечения виновных к ответственности.

Система бюджетного контроля в Российской Федерации строится на основе национального законодательства и в соответствии с требованиями международных правовых актов. В частности, Лимская декларация, в которой обозначены универсальные международные принципы финансового контроля, стала основой в организации и проведении финансового контроля в бюджетной сфере, при формировании системы независимых контрольно-счетных органов в Российской Федерации [2].

Конституция РФ выступает основополагающим источником правового регулирования бюджетного контроля, т. е. в ней содержатся общие принципы и нормы, но не содержится исчерпывающей регламентации его проведения. Согласно ст. 101 указанного закона для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета была образована Счетная палата Российской Федерации. Это есть прямое закрепление института бюджетного контроля, которое находит дальнейшее расширенное законодательное закрепление [3].

Правовое регулирование бюджетных правоотношений, в частности вопросов организации бюджетного контроля, обеспечивается нормами бюджетного и финансового права. Кроме того, несмотря на кодифицированный характер бюджетного законодательства, институт бюджетного контроля составляют также нормы иных федеральных законов и подзаконных актов. К примеру,

элементы бюджетного контроля обнаруживаются в деятельности многих государственных и общественных органов. В то же время существует целый ряд подсистем государственных органов, которые заняты исключительно реализацией данных функций и полномочий.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ФЗ № 145) содержит раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», в котором рассмотрены виды и методы проведения контроля в бюджетной сфере, перечислены полномочия государственных органов власти, наделенных контрольными функциями в бюджетных правоотношениях. Однако в ФЗ № 145 не содержится определения понятия «бюджетный контроль», статьи носят узкий специализированный характер, закрепляются контрольные полномочия органов, осуществляющих бюджетный контроль [4].

Порядок организации и проведения бюджетного контроля соответствующими уполномоченными органами вводится соответственно федеральными законами. Так, институт бюджетного контроля составляют ФЗ № 41 [5], ФЗ № 6 [6], регламентирующие деятельность Счетной палаты Российской Федерации и устанавливающие общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Указы президента, постановления правительства Российской Федерации, ведомственные подзаконные акты, правовые акты муниципальных образований в правовом обеспечении бюджетного контроля имеют ключевое значение. Так, Министерство финансов РФ согласно Указу Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 2 февраля 2016 г. и постановлениям Правительства РФ «О Министерстве финансов РФ» от 30 июня 2004 г., «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»)» от 28 ноября 2013 г. осуществляет «координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы и Федерального казначейства» [7].

Минфин России осуществляет методологическое руководство бюджетным контролем посредством издания приказов, письменных разъяснений. На Федеральное казначейство возложены прямые функции по проведению контроля в финансово-бюджетной сфере.

Если до февраля 2016 г. Федеральное казначейство занималось правоприменительной деятельностью в части исполнения и кассового обслуживания бюджетов бюджетной системы, то с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в его компетенцию вошли контрольно-надзорные полномочия не только в финансово-бюджетной сфере, но и в сфере контроля качества работы аудиторских организаций и отчасти в области валютного контроля.

Следовательно, Федеральному казначейству отведены исключительные контрольные полномочия в бюджетной сфере, так как на сегодня это единственный орган исполнительной власти, обладающий контрольно-надзорными полномочиями в финансово-бюджетной сфере.

Контрольные полномочия в финансово-бюджетной сфере основываются на ведомственных правовых актах (в частности, приказ Федерального казначейства от 16 октября 2014 г. № 240) [8], в которых закрепляются цели, задачи осуществления внутреннего контроля в ведомственной Федеральному казначейству сфере, а также методики, стандарты и формы отчетности (приказ Казначейства России от 31 марта 2016 г. № 73) [9].

Единая методология и стандарты бюджетного учета и бюджетной отчетности установлены приказом Минфина России в виде Инструкции от 28 декабря 2010 г. № 191н, в соответствии с которой бюджетная отчетность должна включать в себя: отчет об исполнении бюджета, баланс исполнения бюджета, отчет о финансовых результатах деятельности, отчет о движении денежных средств, пояснительную записку [10]. Так, в определении Верховного суда РФ от 29 мая 2017 г. сделан вывод о том, что финансовый контроль, проводимый контрольно-счетными органами муниципальных образований в отношении выделенных органам местного самоуправления бюджетных средств, осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством, со стандартами внешнего муниципального финансового контроля, исходя из тех критериев и методик, которые разработаны для осуществления бюджетного контроля [11].

Бюджетный контроль осуществляется государственными органами законодательной власти, органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами, в целях законного исполнения государственного и муниципальных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, контракты, предполагающие удовлетворение публичных интересов за счет бюджетных средств, если законом не установлено иное, в целях обеспечения иного публично значимого интереса, должны не только заключаться, но и исполняться с соблюдением принципов открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков и исполнителей, предотвращения и противодействия коррупции, ответственности за результативность и эффективность реализации вложенных бюджетных средств, что закреплено в определении Верховного суда РФ от 28 июля 2017 г. [12].

Бюджетный контроль выступает направлением в финансово-бюджетной деятельности государства, ориентированным на проверку управления движением централизованных денежных

фондов государства и муниципальных образований. Он осуществляется всеми органами власти и управления независимо от характера их основной деятельности и уровня в системе органов государственной и муниципальной власти. Так, согласно норме определения Верховного суда РФ от 12 декабря 2007 г. исполнение бюджета субъекта РФ и контроль за его исполнением осуществляют органы государственной власти субъекта РФ [13].

В своем содержании бюджетный контроль включает в себя три элемента: получение необходимой информации; анализ и оценка полученной информации; реагирование на выявленные в ходе контроля отклонения от требований, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

Анализ законодательства и судебной практики позволяет выделить необходимые для разрешения актуальные проблемы:

- разработка единой концепции государственного финансового контроля как системы общепринятых взглядов на его сущность, виды, цели, способы, формы и задачи;
- обеспечение доступной прозрачности для населения деятельности организаций, использующих бюджетные средства, в том числе посредством повсеместного внедрения новых технологий проведения контрольных проверок наряду с традиционно используемыми;
- законодательное определение аудита эффективности использования бюджетных средств как разновидности государственного финансового контроля;
- разработка единой для контрольно-счетных органов и иных органов финансового контроля методологической базы проведения аудита эффективности в соответствии с общепринятыми в разных странах принципами и методами;
- законодательное закрепление персональной ответственности получателей бюджетных средств за нарушение бюджетного законодательства и законодательства о бухгалтерском учете и снятие ограничения на возврат средств, израсходованных незаконно или не по целевому назначению.

Таким образом, бюджетный контроль является объективной необходимостью воспроизводственного процесса, обусловленной сущностью финансов. Для обеспечения эффективного бюджетного контроля в России и его соответствия уровню экономически развитых государств необходимо безотлагательно и поэтапно реализовать совокупность мер правового, организационного и методологического плана. Это могло бы стать необходимым условием принятия правильных управленческих решений, обеспечения финансовой стабильности и профилактики финансовых правонарушений.

Ссылки:

1. Leuz C., Wysocki P.D. The Economics of Disclosure and Financial Reporting Regulation: Evidence and Suggestions for Future Research // Journal of Accounting Research. 2016. Vol. 54, no. 2. P. 525–622.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Госдумой ФС РФ 17 июля 1998 г. : одобрен Советом Федерации ФС РФ 17 июля 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
5. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон РФ от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ : принят Госдумой ФС РФ 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации ФС РФ 27 марта 2013 г. // Там же. 2013. № 14. Ст. 1649.
6. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон РФ от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ : принят Госдумой ФС РФ 28 янв. 2011 г. : одобрен Советом Федерации ФС РФ 2 февр. 2011 г. // Там же. 2011. № 7. Ст. 903.
7. Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс]. М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе [Электронный ресурс] : приказ Федерального казначейства от 16 окт. 2014 г. № 240. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями Федерального казначейства при осуществлении ими контрольной и аудиторской деятельности [Электронный ресурс] : приказ Казначейства России от 31 марта 2016 г. № 73. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации : приказ Минфина России от 28 дек. 2010 г. № 191н // Российская газета. 2010. 5 марта.
11. Определение Верховного суда РФ от 29 мая 2017 г. № 304-КГ17-1710 по делу № А46-14976/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Определение Верховного суда РФ от 28 июля 2017 г. № 305-ЭС15-20073 по делу № А40-188599/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Определение Верховного суда РФ от 12 дек. 2007 г. по делу № 44-Г07-25 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».