ПРАВО

УДК 336.6

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-25-30

А.З. Арсланбекова, П.М. Гереева

Актуальные проблемы обеспечения единства системы бюджетного контроля в Российской Федерации

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; tanima22@mail.ru, p.gereeva@mail.ru

В статье авторы проводят анализ проблем осуществления бюджетного контроля в рамках бюджетного процесса. Цели и статьи – исследование норм действующего бюджетного законодательства и подготовка предложений, направленных на совершенствование порядка организации бюджетного контроля.

Научная новизна заключается в том, что авторы предлагают принять специальный федеральный закон о финансовом контроле в РФ.

При написании статьи были использованы следующие методы исследования: логический, формально-юридический, метод правового моделирования и анализа.

В заключение делается вывод о необходимости совершенствования действующего бюджетного законодательства с целью законодательного определения статуса органов бюджетного контроля РФ и ее субъектов, места и роли каждого контролирующего органа в его целостной системе.

Ключевые слова: *бюджетный контроль, нецелевое использование бюджетных средств, Бюджетный кодекс РФ, бюджетная система, органы бюджетного контроля, Счетная палата РФ.*

В связи с переходом экономики России к рыночным механизмам хозяйствования финансовая деятельность государства значительно усложнилась: возросли объемы движения финансовых ресурсов, расширился круг субъектов, использующих денежные средства из бюджета. Поскольку ядром финансовой системы любого государства является бюджетная система, то ослабление бюджетного контроля ведет к негативным процессам в экономике страны. Бюджетный контроль охватывает общественные отношения, которые возникают в сфере бюджетной деятельности государства, т. е. в процессе образования, распределения и использования бюджетных денежных средств.

Бюджетный контроль направлен на выявление отклонений от принятых стандартов законности, эффективности и целесообразности управления бюджетом государства, а при наличии подобных отклонений – на своевременное применение соответствующих мер принуждения.

На сегодняшний день реальной угрозой экономической безопасности РФ является масштабное нецелевое использование бюджетных средств и материальных ресурсов страны. Упомянутые факторы обуславливают необходимость в усилении бюджетного контроля, модернизации его законодательных форм, видов и особенного правового статуса органов бюджетного контроля.

В современных условиях рынка и экономической свободы бюджетный контроль отличается многоплановостью задач и целей. Бюджетный контроль – это не только проверка правильности ведения финансово-хозяйственной деятельности, прежде всего

– это строгое соблюдение норм бюджетного законодательства, законность и эффективность распоряжения соответствующими должностными лицами доверенной им в управление собственностью, которая имеет специальное целевое назначение, определенное содержание и специфические способы осуществления [1, с. 11].

Деятельность государства в бюджетной сфере, являясь основой в регулировании социальных и экономических процессов, связана с использованием бюджета в качестве инструмента государственной политики и с его особой ролью в осуществлении задач и функций государства. Это связано как с объемами и направлениями расходования бюджетных средств, так и с их мобильностью, т. е. возможностью изменения цели их использования. Как верно было подмечено П.М. Годме, «опасность правонарушений в бюджетной сфере гораздо реальнее, поскольку нет возможности, как, например, при сборе доходов, рассчитывать на сопротивление налогоплательщиков всем незаконным требованиям властей. В этом случае скорее тот, кто получает выгоду от незаконных расходов, обычно никогда против этого не протестует. Поэтому администраторы почасту более стремятся произвести неучтённый расход, чем на расходе сэкономить» [2, с. 281].

Подобные расходы зачастую влекут за собой цель обогащения за счет бюджетных средств. Следует отметить, что данная проблема типична для многих государств, а для РФ переросла в особый феномен, который можно охарактеризовать «как использование государственного бюджета как одного из способов первоначального накопления капитала госаппаратом и приближенными к нему коммерческими структурами» [3].

В целях борьбы с ненадлежащим использованием бюджетных средств целесообразно введение в действующее законодательство ответственности должностных лиц не только за нецелевое, но и за неэффективное расходование средств бюджета. Будучи председателем Счетной палаты РФ С.В. Степашин просил обратить внимание на данную проблему приводя многочисленные примеры неэффективного использования средств из национального бюджета [4, с. 6].

Проводя анализ правовых аспектов бюджетного контроля, нельзя не упомянуть о редакционных недостатках некоторых положений Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ). В соответствии со статьей 6 БК РФ бюджетный контроль рассматривается как одна из стадий бюджетного процесса, что способствует исполнению бюджета и является завершением данного процесса. В то же время законодатель ввел в БК РФ раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», в котором закрепляются контрольные функции государственных органов, реализуемые ими не только на стадии исполнения бюджета. Т. е. бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса – от составления проекта бюджета до его исполнения.

В соответствии с этим стоит предусмотреть в качестве одной из его стадий контроль за исполнением бюджета. Несмотря на присутствие бюджетного контроля на всех этапах бюджетного процесса, данному виду контроля за исполнением бюджета следует придать самостоятельное значение как завершающей стадии всего процесса, в рамках которой контроль является значимым сам по себе, т. к., следя за государственными расходами, он подводит итог соответствия израсходованных бюджетных средств нормам закона о бюджете.

Существенным недостатком БК РФ является и то, что в раздел IX входят положения о порядке составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. Причем правовые основы такой деятельности закреплены в главе 26 БК РФ вместе с основами государственного (муниципального) финансового контроля. А значит, вполне оправдано мнение о самостоятельном характере деятельности по составлению, рас-

смотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета [5, с. 164]. Следует отметить, что прямого отношения к бюджетному контролю данная деятельность не имеет, т. к. включает организационные отношения по сбору, подготовке и рассмотрению документации. Контрольные полномочия соответствующих государственных органов по своей сути являются лишь вспомогательными.

В РФ качество бюджетного контроля определяется во многом правовым статусом органов бюджетного контроля, которые занимают важное место в правовой системе государственных отношений [6, 7]. В настоящее время бюджетный контроль, главным образом, осуществляется специальными государственными органами (Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальными образований, главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств), различными государственными органами, в пределах своей компетенции осуществляющими вневедомственный контроль за органами государственной власти, организациями с целью проверки соответствия ими целевого расходования государственных бюджетных средств, выявления нарушений законности и эффективности финансовых операций, а также установления как своевременности, так и полноты расчетов с государственными бюджетными и внебюджетными фондами [8].

На сегодняшний день на уровне РФ и ее субъектов функционирующие элементы системы бюджетного контроля зачастую вместо взаимного дополнения затрудняют и порой даже блокируют координацию деятельности супротивных им контрольных органов, что снижает эффективность бюджетного контроля в целом [9]. Таким образом, задачей особой важности является централизация государственного бюджетного контроля. В действующей системе существует слишком много проверяющих органов, что препятствует эффективному осуществлению бюджетного контроля.

По данным Главного контрольного управления Президента РФ, на сегодняшний день в системе федеральных контрольных органов действует около 66 служб и подразделений, имеющих широкий круг полномочий в области финансового контроля. При этом большинство из них имеет собственные представительства в федеральных округах и субъектах РФ. Контрольные структуры в федеральных округах в настоящее время сформированы такими контрольными службами, как Генеральная прокуратура РФ, МВД России, Минюст России, Минфин России и целым рядом других государственных органов. Контрольные функции выполняют также различные комитеты, управления, департаменты исполнительных и представительных органов субъектов РФ. Т. е. существует достаточно разветвленная система органов, имеющих строго определенную компетенцию и сферу действия. Однако деятельность контролирующих структур в большей мере накладывается, друг на друга вследствие чего пересекаются направления их деятельности, что в свою очередь порождает неоправданное дублирование, размывается ответственность контрольных органов.

В настоящее время проблемы обеспечения единства системы бюджетного контроля занимают важное место. Примером активного межведомственного взаимодействия является соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой РФ, ФСБ, МВД, Генпрокуратурой и Следственным комитетом в борьбе с коррупцией в государственных органах, с практикой проведения совместных оперативно-следственных мероприятий не только в сторонних организациях, но и внутри самих служб. К сожалению, принимаемые поправки в БК РФ не смогли решить проблему законодательного обеспечения системы бюджетного контроля в РФ.

Согласно БК РФ контроль, осуществляемый в бюджетной сфере, определен как финансовый. Это действительно одно из важных его направлений. Однако бюджетный контроль не охватывает всей сферы государственного финансового контроля.

Поэтому возникает необходимость принятия федерального закона о государственном финансовом контроле, в котором должны быть закреплены базовые понятия финансового контроля. Следует разграничить внутренний, внутриведомственный контроль и внешний независимый бюджетный контроль. Внешний бюджетный контроль осуществляется прежде всего Счетной палатой [10, 11], а внутренний – различными министерствами и ведомствами. Одним из главных направлений является необходимость разработки единых стандартов контрольных мероприятий. Централизованная аккумуляция бюджетных средств и организация их перераспределения требуют создания четкой системы бюджетного контроля, которая должна обеспечить законность, эффективность и целесообразность бюджетной деятельности государства.

Таким образом, основными факторами, ограничивающими действенность бюджетного контроля в РФ, являются:

1. Отсутствует четкая и полная нормативно-правовая база и собственно само определение бюджетного контроля в бюджетном законодательстве, отсутствует единый федеральный закон о системе бюджетного контроля.
2. Система органов бюджетного контроля недостаточно отражает специфику федеративного государственного устройства РФ.
3. Законодательно не определены статус органов бюджетного контроля РФ и ее субъектов, место и роль каждого контролирующего органа в его целостной системе.
4. Нет четкого разграничения сфер деятельности, что вызывает перекалывание ответственности между органами бюджетного контроля.
5. Контрольные органы слабо взаимодействуют между собой, что приводит к разобщенности в приоритетах деятельности этих органов.
6. Отсутствует единая информационная база, единый методологический подход к процессу осуществления бюджетного контроля.

Проведенный анализ в полной мере отражает нерациональное распределение полномочий в контрольной сфере между государственными органами. Их деятельность зачастую дублируется и не носит общего характера. Четкое разделение полномочий в необходимой мере не улучшит ситуацию без формирования адекватных механизмов взаимодействия контрольных органов.

Литература

1. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. – М., 2002.
2. Годме П.М. Финансовое право. – М.: Прогресс, 1978.
3. Белолипецкий В.Г. О совершенствовании государственного финансового контроля России // Финансы. – 1998. – № 4.
4. Степашин С.В. Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счётной палаты РФ. – 2009. – № 3.
5. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. – М., 2002.

6. Зилов А.Ф. Счетная палата как субъект финансового контроля // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 4.

7. Лапина М.А. Совершенствование законодательства, регламентирующего юрисдикционную деятельность Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 10.

8. Алиева Э.Б. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – Вып. 1.

9. Расулов Т.Ф. Некоторые проблемы реализации положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – Вып. 2.

10. Янкевич С.В. Счетная палата Российской Федерации и законодательная реформа внешнего государственного финансового контроля // Финансовое право. – 2014. – № 9.

11. Расулов Т.Ф. Счетная палата РД: новый этап развития внешнего государственного финансового контроля // Юридический вестник ДГУ. – 2012. – № 2.

Literatura

1. Rodionova V.M., Shlejnikov V.I. Finansovyy kontrol'. – M., 2002.
2. Godme P.M. Finansovoe pravo. – M.: Progress, 1978.
3. Belolipectiy V.G. O sovershenstvovanii gosudarstvennogo finansovogo kontrolya Rossii // Finansi. – 1998. – № 4.
4. Stepashin S.V. Aktual'nye problemi obespecheniya edinstva sistemi finansovogo kontrolya v Rossijskoy Federacii // Byulleten' Schyotnoy palati RF. – 2009. – № 3.
5. Gorbunova O.N., Selyukov A.D., Drugova YU.V. Byudzhethnoe pravo Rossii. – M., 2002.
6. Zilov A.F. Schetnaya palata kak sub"ekt finansovogo kontrolya // Pravo i upravlenie. XXI vek. – 2015. – № 4.
7. Lapina M.A. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego yurisdikcionnuyu deyatel'nost' Schetnoy palati Rossijskoy Federacii i kontrol'no-schetnyh organov sub"ektov Rossijskoy Federacii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. – 2015. – № 10.
8. Alieva E.H.B. Problemi pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Yuridicheskij vestnik DGU. – 2016. – № 1.
9. Rasulov T.F. Nekotorye problemi realizacii polozheniy Federal'nogo zakona ot 7 fevralya 2011 goda № 6-FZ «Ob obshchih principah organizacii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnyh organov sub"ektov Rossijskoy Federacii i municipal'nyh obrazovaniy» // Yuridicheskij vestnik DGU. – 2013. – № 2.
10. Yankevich S.V. Schetnaya palata Rossijskoy Federacii i zakonodatel'naya reforma vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Finansovoe pravo. – 2014. – № 9.
11. Rasulov T.F. Schetnaya palata RD: Novyj etap razvitiya vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Yuridicheskij vestnik DGU. – 2012. – № 2.

Поступила в редакцию 24 ноября 2016 г.

UDK 336.6

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-25-30

Topical problems ensuring the unity in the system of the Russian Federation budgetary control

A.Z. Arslanbekova, P.M. Gereeva

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; tanima22@mail.ru, p.gereeva@mail.ru

The article deals with the analysis of the problems in the budget process control. The authors focus their attention on the analysis of the norms in the current budget legislation and preparation of some initiatives, aimed at the streamlining in the order of budget control organization.

The scientific novelty is based on the initiative to adopt a special federal law on financial control in the Russian Federation.

The methods of the research: logical, technical, the method of statutory regulation and analysis.

In conclusion, the authors make an inference on the need to improve the current budget process; to define the legal status for the bodies of the RF budget control and its subjects, the place and the role of each supervising authority in the given system.

Keywords: *budgetary control, the misuses of budget funds, Budget code, budget system, budgetary control authorities of the accounts, Chamber of the Russian Federation.*

Received 24 November, 2016