УДК 336.148

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-4-92-97

А.З. Арсланбекова, Л.С. Омарова

Проблемы развития бюджетного контроля

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

В статье рассматриваются проблемы организации и совершенствования бюджетного контроля в Российской Федерации. Авторами выявлены недостатки Бюджетного кодекса РФ, касающиеся терминологической базы.

Целью статьи является подготовка предложений по совершенствованию норм Бюджетного кодекса РФ и практики осуществления бюджетного контроля в РФ.

В статье на основе анализа норм Бюджетного кодекса РФ сформулированы главные направления совершенствования порядка осуществления бюджетного контроля в РФ.

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

В заключение делается вывод о необходимости внесения изменений в положения Бюджетного кодекса РФ, касающихся организации бюджетного контроля в РФ.

Ключевые слова: *Бюджетный кодекс РФ, нарушение бюджетного законодательства, финансовый контроль, бюджетный контроль, бюджетное законодательство, бюджетные правоотношения.*

Бюджет является эффективным механизмом управления, посредством которого осуществляется финансовая политика государства. Отсутствие проблем в бюджетной сфере – обязательное условие стабильности любого государства.

Эффективная работа бюджетной системы Российской Федерации создает реальные условия для устойчивого социально-экономического роста и развития страны.

Обеспечение законности при совершении операций с денежными средствами бюджетов, должная оценка целесообразности и экономической эффективности их проведения, пресечение нерационального использования бюджетных средств являются основными целями бюджетного контроля.

Актуальность исследования развития бюджетного контроля в Российской Федерации обусловлена тем, что механизм правового регулирования бюджетного контроля по-прежнему содержит существенные пробелы и неточности, которые необходимо устранить.

В условиях жестких внешних экономических санкций (введены в отношении России с 2014 года), а также в связи с проблемами внешних заимствований российской экономики, особенно в бюджетной сфере, требуется повышенное внимание к целевому и рациональному использованию имеющихся финансовых ресурсов, что в свою очередь актуализирует проблему бюджетного контроля.

Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) включает отдельный раздел, регламентирующий проведение бюджетного контроля, однако в нем не дается нормативно установленное определение бюджетного контроля.

В то же время в БК РФ финансовый контроль в бюджетной сфере фактически

отождествляется с государственным финансовым контролем (Глава 26 БК РФ «Основа государственного (муниципального) финансового контроля» посвящена бюджетному контролю, его значению и содержанию) [1].

Исследователи и практики высказывают разные мнения на этот счет: одни считают, что это следствие несовершенства бюджетного законодательства, и предлагают внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс, другие – что именно бюджетный контроль занимает ключевое, центральное место в системе государственного финансового контроля. Думается, обе точки зрения справедливы.

БК РФ устанавливает, что финансовый контроль на государственном и муниципальном уровнях проводится с целью обеспечения соблюдения бюджетного законодательства в РФ. По сути речь идет о бюджетном контроле, который является разновидностью финансового контроля, осуществляемого государственными и муниципальными органами.

Несмотря на множество толкований различными авторами термина «бюджетный контроль» [2, 3], их определения имеют немало общего. Все они указывают следующее: бюджетный контроль рассматривается как часть финансового контроля; контроль осуществляется в ходе реализации бюджетного процесса; контроль за использованием средств бюджета проводится специальными органами; основной целью бюджетного контроля является обеспечение соблюдения субъектами бюджетных правоотношений бюджетного законодательства.

Резюмируя вышесказанное, можно согласиться с мнением М.В. Демидова о том, что «бюджетный контроль можно определить как целенаправленную деятельность органов государственной и муниципальной власти, а также сформированных ими специальных органов внешнего и внутреннего финансового контроля по проверке законности, правильности образования, распределения, целевого и эффективного расходования бюджетных средств на всех этапах бюджетного процесса» [4].

Бюджетный контроль имеет свои недостатки, в частности:

- существуют противоречия в нормах, регламентирующих бюджетные и межбюджетные отношения;
- отсутствует иерархичная система органов, осуществляющих бюджетный контроль;
- встречается дублирование функций органов, осуществляющих управление в сфере бюджетных отношений;
- плохо организовано взаимодействие органов бюджетного контроля.

Так, в целях совершенствования норм бюджетного контроля в РФ в 2013 г. внесены существенные изменения в главу 26 БК РФ: «вместо форм финансового контроля введено понятие видов финансового контроля» [5].

«Виды бюджетного контроля в свою очередь делятся в зависимости:

- 1) от времени – на предварительный, текущий и последующий;
- 2) от субъектов, осуществляющих его, – на внешний и внутренний» [6].

Методы в БК РФ определяются как методы осуществления контрольных мероприятий, таких, как ревизия, проверка, обследование, анализ и т. д.

Несмотря на то, что институт бюджетного контроля стал более совершенным, нельзя не отметить некоторые имеющиеся недостатки.

1. Неправильное определение понятий. Так, в бюджетном законодательстве не следует использовать термин «финансовый контроль», т. к. БК РФ закрепляет порядок осуществления бюджетного контроля. В связи с этим следует заменить термин «финансовый контроль» на «бюджетный контроль» не только в БК РФ, но и во всем бюджетном законодательстве субъектов РФ.

2. Из определения «предварительного контроля» не понятно, когда он осуществляется. Так, согласно п. 4 ст. 265 БК РФ, «предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ». Исходя из этого определения бюджетный контроль осуществляется только на стадии исполнения бюджета, тогда как предварительный контроль проводится и на стадиях рассмотрения, утверждения проектов бюджетов. Законодательные органы осуществляют контроль за правильностью и обоснованностью показателей бюджетов, определенных исполнительными органами, которые составляют проекты бюджетов.

3. В статье 266.1 БК РФ неверно определен объект государственного (муниципального) финансового контроля. По словам А.Б. Пронина, «был выбран неправильный подход, согласно которому под объектом понимаются лица, в отношении которых осуществляется контроль». Очевидно, что субъектами (участниками) правоотношений контроля должны считаться лица, в отношении которых осуществляются меры контроля. Под объектом «надо понимать то, по поводу чего складываются контрольные правоотношения» [7].

4. Некорректно также использование в бюджетном законодательстве термина «аудит». Понятие «аудит» закреплено в ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» [8]. Думается, использование термина «аудит» в сфере государственного бюджетного контроля вызывает много вопросов.

Помимо терминологических ошибок в БК РФ, существует ряд проблем, решение которых позволит повысить эффективность бюджетного контроля в Российской Федерации. Так, несвоевременно вносятся изменения в законодательство субъектов РФ, что явилось основной причиной отказа многих субъектов РФ от внесения изменений в определение текущего и последующего контроля, а также наличия ссылки на текущий контроль. Причинами этого являются несвоевременный мониторинг субъектами РФ изменений, внесенных в федеральное законодательство, и отсутствие компетентных представителей законодательных органов субъектов РФ, отвечающих за подготовку изменений регионального законодательства.

Необходимо усилить общественный контроль в бюджетной сфере. Одним из основополагающих принципов бюджетной системы РФ является принцип прозрачности (открытости), закрепленный в ст. 36 БК РФ. Этот принцип закладывает основы общественного контроля в сфере исполнения бюджета. К сожалению, в настоящее время общественные слушания проводятся в целях формального обеспечения соблюдения прав граждан на открытость бюджетного процесса. Как представляется, решения, принятые в процессе общественных слушаний, должны включаться в документы, представляемые на обязательное рассмотрение проекта бюджета субъекта РФ, даже если они представляют рекомендации.

Необходимо активно использовать и другие формы участия общественности в проведении бюджетного контроля. Так, по мнению И.Б. Лагутина, в целях повышения эффективности государственного регионального бюджетного контроля «необходимо проводить частичную передачу полномочий по осуществлению бюджетного контроля гражданского общества, а именно закрепить в законодательстве правовой порядок привлечения экспертов и представителей общественности для проведения такой формы бюджетного контроля, как аудит эффективности. Предлагается использовать потенциал образовательных учреждений РФ» [9].

Для осуществления экспертной деятельности представителей общественности можно создать постоянно действующие экспертные комиссии при законодательных органах.

Повышение эффективности мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства является следующим необходимым шагом в развитии бюджетного контроля.

ФЗ от 23.07.2013 № 252-ФЗ [10] не только внес в главу 26 БК РФ изменения, касающиеся правового регулирования оснований государственного (муниципального) финансового контроля, но и ввел в действие главы 29 БК РФ «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» и 30 «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение».

Изменения коснулись терминологической базы бюджетного права. Так, если раньше использовался термин «нарушение бюджетного законодательства РФ», то теперь введено понятие «бюджетные нарушения», а понятие «принудительные меры за нарушение бюджетного законодательства РФ» заменено понятием «принудительные меры, применяемые за совершение бюджетных нарушений».

Следует отметить позитивный характер этих изменений, т. к. теперь они позволяют разграничить понятия «бюджетные нарушения» и «нарушение бюджетного законодательства». Понятие «нарушение бюджетного законодательства» шире и включает в себя «бюджетное нарушение», т. к. за совершение бюджетного нарушения наступает бюджетная ответственность, за нарушение бюджетного законодательства – бюджетная, административная и уголовная ответственность.

Из БК РФ исключены статьи, перечисляющие составы бюджетных нарушений, и санкции за их совершение. В БК РФ осталось всего пять бюджетных нарушений.

Однако, несмотря на эти положительные изменения, нормы, закрепляющие ответственность за бюджетные нарушения, имеют существенные недостатки. Так, в БК РФ нет такого состава, как неэффективное использование бюджетных средств. Думается, что такую же статью, закрепляющую административную ответственность за это же правонарушение, необходимо внести в КоАП РФ.

По мнению И.Б. Лагутина, «по результатам традиционных форм бюджетного контроля (проверок) к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены санкции, при этом по результатам аудита эффективности разрабатываются только рекомендации» [11].

Согласно пункту 1 ст. 306.3 БК РФ решение о применении бюджетных мер принуждения принимается финансовым органом на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Применяются принудительные меры Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ или муниципальных образований в соответствии с решениями финансового органа. Поэтому возникает проблема применения бюджетных мер принуждения к самому финансовому органу. Как представляется, целесообразно в БК РФ закрепить право контрольно-счетного органа привлекать к ответственности финансовые органы в случае совершения ими бюджетных нарушений.

Еще одной проблемой является то, что финансовые органы субъектов РФ, на которые возложены функции государственного финансового контроля, не имеют права самостоятельно применять бюджетные меры принуждения. Согласно пункту 1 ст. 306.2 БК РФ бюджетные меры принуждения применяются Федеральным казначейством на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. То есть органы, осуществляющие государственный финансовый контроль, лишены права применения бюджетных мер принуждения. Конечно, если функции финансового органа и органа государственного финансового контроля осуществляет один орган, проблема не возникает, а если они выполняются разными государственными органами субъектов РФ, это не способствует эффективности и оперативности применения бюджетной ответственности.

Подводя итоги исследования современного состояния и развития бюджетного контроля в Российской Федерации, следует отметить, что концепция и реализация бюджетного контроля требуют более детального регулирования.

Литература

1. Блиндюк И.В. Понятие бюджетного контроля как вида финансового контроля // Материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2 ч. – СПб., 2012. – С. 197–201.
2. Макаренко Е.В. Государственный контроль за исполнением федерального бюджета в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. дис. ... к. юр. н. – М., 2003.
3. Саттарова Н.А. Бюджетное право. – М.: Деловой двор, 2009. – 296 с.
4. Демидов М.В. Развитие правовых основ функционирования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. – 2017. – № 4 (30). – С. 98–101.
5. Болтинова О.В. К вопросу о новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 5. – С. 47–54.
6. Болтинова О.В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 74–83.
7. Пронин А.Б. Основные направления совершенствования механизма правового регулирования бюджетного контроля в Российской Федерации // Вестник Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина. – 2016. – № 6. – С. 60.
8. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 15.
9. Лагутин И.Б. Актуальные проблемы теории и практики государственного регионального бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 20.
10. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191.

Literature

1. Blindyuk I.V. Ponyatie byudzhethnogo kontrolya, kak vida finansovogo kontrolya // Materialyi ezhegodnoy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyaschyonnoy pamyati doktora yuridicheskikh nauk, professora, zaslužennogo deyatelya nauki Rossiyskoy Federatsii V.D. Sorokina: v 2 ch. – Sankt-Peterburg, 2012. – S. 197–201.
2. Makarenko E.V. Gosudarstvenniy kontrol za ispolneniem federalnogo byudzheta v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovyye osnovyi: avtoref. dis.... kand. yurid. nauk. – M., 2003.
3. Sattarova N.A. Byudzhethnoe pravo / Pod red. N.A. Sattarovoy. – M.: Delovoy dvor, 2009. – 296 s.
4. Demidov M.V. Razvitie pravovyih osnov funktsionirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Rossiyskogo universiteta kooperatsii. – 2017. № 4 (30). – S. 98–101.
5. Boltinova O.V. K voprosu o novoy redaktsii Byudzhethnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii // Aktualnyie problemyi rossiyskogo prava. – 2016. – № 5. – S. 47–54.

6. Boltinova O.V. Stanovlenie i razvitie byudzhethnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii // Aktualnyie problemy rossiyskogo prava. – 2015. – № 3. – S. 74–83.
7. Pronin A.B. Osnovnyie napravleniya sovershenstvovaniya mehanizma pravovogo regulirovaniya byudzhethnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina. – 2016. – № 6. – S.60.
8. Federalnyiy zakon ot 30.12.2008 g. № 307-FZ «Ob auditorskoy deyatel'nosti» // SZ RF. – 2009. – № 1. – St. 15.
9. Lagutin I.B. Aktualnyie problemy teorii i praktiki gosudarstvennogo regionalnogo byudzhethnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Finansovoe pravo. – 2012. – № 9. – S. 20.
10. Federalnyiy zakon ot 23.07.2013 g. № 252-FZ «O vnesenii izmeneniy v Byudzhethnyiy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdelnyie zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. – 2013. – № 31. – St. 4191.

Поступила в редакцию 23 октября 2018 г.

UDC 336.148

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-4-92-97

Problems of development of budget control

A.Z. Arslanbekova, L.S. Omarova

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

The article deals with the problems of organizing and improving budgetary control in the Russian Federation. The authors have identified the shortcomings of the Budget Code of the Russian Federation regarding its terminological base.

The goal is to prepare proposals for improving the norms of the Budget Code of the Russian Federation and the practice of budget control in the Russian Federation.

The scientific novelty lies in the fact that the article is based on the analysis of the norms of the Budget Code of the Russian Federation formulating the main directions for improving the legal regulation of budgetary control in the RF.

When writing the article, the following research methods were used: logical, formal-legal, legal modeling and analysis method.

In conclusion, it is concluded that it is necessary to make changes to the provisions of the Budget Code of the Russian Federation concerning the procedure for conducting budgetary control in the Russian Federation.

Keywords: Budget Code of the Russian Federation, violation of budget legislation, financial control, budget control, budget legislation, budget legal relations.

Received 23 October, 2018