

Бюджетный контроль как способ минимизации нарушений бюджетного законодательства

Шичанин Михаил Алексеевич

магистрант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), mashichanin@mail.ru

В данной статье автором анализируется такой элемент финансово-правовой науки, как бюджетный контроль, его текущее состояние и перспектива возможного дальнейшего развития, а также влияние бюджетного контроля на нарушения бюджетного законодательства. Кроме того, исследуется расширение бюджетного контроля благодаря использованию сравнительно нового контрольного механизма – казначейского сопровождения, с помощью которого бюджетный контроль непрерывно проводится на всех стадиях использования бюджетных средств. Делается вывод о важности бюджетного контроля как инструмента привлечения к ответственности и минимизации нарушений, а также казначейского сопровождения как инструмента достижения прозрачности расходования бюджетных средств.

Ключевые слова: контроль, бюджетный контроль, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, казначейское сопровождение.

Контроль – неотъемлемая составляющая как повседневной жизни, так и любой хозяйственной (экономической) деятельности. При отсутствии контроля в любом обществе возрастает социальная напряженность и может начаться анархия. Особую значимость контроль приобретает в финансово-правовой сфере, поскольку бесконтрольные денежные потоки могут не достичь тех целей, которые приоритетны для государства в конкретный исторический период. При этом, очень важно понимать, что означает контроль в целом как общественное явление. Например, в толковом словаре русского языка контроль определяется как «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»¹ (например, проверка и наблюдение за правильным направлением и расходованием бюджетных средств). В финансово-правовом и бюджетно-правовом преломлении контроль можно рассматривать в виде трех ступеней: выявление правонарушений (проверки, ревизии), предупреждение правонарушений и осуществление контроля в целях установления законности исполнения бюджетов и достоверности учета и отчетности. Из вышеизложенного можно сделать вывод об актуальности в реалиях современного «экономического права» государственного (муниципального) финансового контроля. В гл. 26 («Основы государственного (муниципального) финансового контроля») Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)² не дается определения финансового контроля, однако конкретизируются его цели – обеспечение «соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения», и отмечаются его виды – внешний и внутренний, предварительный и последующий. При этом, в действующей редакции данного федерального закона не определяется понятие бюджетного контроля, а также его место в системе финансового контроля. Кроме того, отмечается, что в финансовый контроль входит «контроль за исполнением федерального

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. — М.: ООО «А ТЕМП», 2006. — С. 716.

² "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ»¹.

Представляется интересным рассмотрение доктринальных источников относительно понятия бюджетного контроля. Так, О.В. Болтинова считает, что бюджетный контроль является деятельностью «представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования, распределения и использования основного финансового плана - бюджета, осуществляемая на всех стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации»². Д.Л. Комягин отмечает, что «бюджетный контроль можно определить как разновидность финансового контроля, осуществляемого уполномоченными органами за деятельностью участников бюджетного процесса, связанную с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы»³. А.Н. Козырин пишет о том, что бюджетный контроль представляет из себя «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев – и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности»⁴. В литературе можно встретить и такое определение бюджетного контроля: «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»⁵. Однако, при необходимости, под данное определение можно подвести любую разновидность контроля – от бюджетного до санитарного, поэтому данное определение, по нашему мнению,

нельзя считать подходящим. Приведенные определения бюджетного контроля имеют некоторое сходство между собой, главное из которых – бюджетный контроль входит в финансовый, является его неотъемлемой частью.

Необходимо отметить, что в проекте БК РФ⁶ бюджетный контроль также не определяется, однако, исходя из названия Раздела IX («Государственный (муниципальный) бюджетный контроль»), можно констатировать, что бюджетный контроль, по сути, заменил собой ранее существовавший финансовый контроль. Однако, его цели практически не изменились: к вышеотмеченным целям существующего финансового контроля добавилось также следующее: «... и (или) обусловливающих публичные обязательства, договорные обязательства, соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров о предоставлении денежных средств из бюджета, а также соблюдения условий договоров, заключенных в целях исполнения указанных контрактов (договоров)». Кроме того, в ст. 1 проекта получили свое определение органы внешнего бюджетного контроля (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, контрольно-счетные органы муниципальных образований). Анализируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что в случае принятия проекта БК РФ бюджетный контроль полностью заменит финансовый, поскольку «финансовая деятельность органов управления сводится таким образом к задаче выполнения государственного бюджета. Финансовый контроль есть в значительной мере бюджетный контроль»⁷. Согласно устоявшемуся на сегодняшний день мнению, финансовый контроль распадается на несколько отдельных видов контроля: бюджетный, налоговый, валютный и т.д.⁸ Однако, при анализе современного законодательства, можно заметить следующее: налоговый контроль регламентируется Налоговым кодексом РФ⁹, правовое регулирование валютного контроля содержится в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле»¹⁰ и т.д. В случае принятия проекта БК РФ, регламент бюджетного контроля будет закреплён в БК РФ, что само по себе будет являться фактом, свидетельствующим о единообразии российского законодательства. Следовательно, принятие изменений, закреплённых в проекте Бюджетного кодекса РФ, представляется целесообразным и необходимым.

¹ Указ Президента РФ от 25.07.1996 N 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс».

² Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / Д.Л. Комягин; общ. ред. А.Н. Козырин. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – С. 234.

⁴ Цит. по: Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017, С. 229.

⁵ Качайкина Е.М. Особенности правового регулирования бюджетного контроля в Российской Федерации: теория и практика // Общество: политика, экономика, право. 2017.

⁶ Документ размещен на официальном сайте Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/document/> (дата обращения: 06.11.2018).

⁷ Понтович Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля. – М., 1927. – С. 50.

⁸ См. например: Л.Л. Арзуманова и др. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный закон от 10.12.2003 N 173-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О валютном регулировании и валютном контроле" // СПС «КонсультантПлюс».

Достаточно интересным представляется позиция некоторых судебных инстанций по отношению к бюджетному контролю. Так, в одном из Определений Верховного Суда РФ 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»¹. Необходимо отметить, что складывается не совсем однозначная ситуация: с одной стороны, в действующем БК РФ закреплено правовое регулирование отношений, связанных именно с государственным (муниципальным) финансовым контролем и бюджетный контроль может рассматриваться лишь как его часть, а с другой стороны, при буквальном толковании вывода, содержащегося в данном определении Верховного Суда РФ, получается, что финансовый контроль должен осуществляться с помощью «критериев и методик» бюджетного контроля. При этом, представляется не совсем понятным, где закреплены и кем разработаны вышеотмеченные критерии и методики. «В этой связи представляется необходимым разработка и принятие концепции осуществления государственного финансового контроля. Проекты концепции более десяти лет разрабатываются различными ведомствами, но до настоящего времени не удалось принять единого документа, что стало бы основой для совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля на современном этапе развития нашего общества»². По мнению отдельных ученых «Закон о Счетной палате, пришедший на смену Федеральному закону от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", в сочетании с БК РФ <1> и Законом о деятельности КСО субъектов РФ в определенной мере реализует концепцию создания системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля»³. Однако, по состоянию на сегодняшний день, единого документа (концепции), посвященного осуществлению финансового контроля, так и не было разработано.

Взаимосвязь бюджетного контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства проследить достаточно легко. Практически всегда ответственность является следствием проведения контроля. «Однако не всегда осуществление бюджетного контроля завершается применением ответственности. Также ответственность за нарушения бюджетного законодательства ино-

гда может применяться без предварительного проведения контрольных мероприятий»⁴ (примером наложения ответственности без контрольных мероприятий может служить приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства).

На современном этапе механизм бюджетного контроля продолжает развиваться. Это связано, в первую очередь, с введением такого инструмента, как казначейское сопровождение, которое является одним из ключевых достижений в развитии Федерального казначейства за последние 10 лет⁵. Появление этого механизма связано с важностью минимизации нарушений бюджетного законодательства, необходимостью достижения бюджетными средствами своей конечной цели, а также с требованием «существенно ужесточить контроль за движением государственных средств, включая федеральные и региональные субсидии предприятиям промышленности и сельского хозяйства»⁶. На сегодняшний день основным нормативным правовым актом, которым предусмотрен данный механизм, является Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»⁷. В этой связи целесообразно отметить и нормы проекта БК РФ (например, в ст. 1 получило свое закрепление понятие «казначейское обслуживание». Кроме того, в ст. 210 закреплена обязанность юридических лиц по открытию и ведению в Федеральном казначействе лицевых счетов для учета операций по исполнению бюджета; появилась новая ст. 215 «Лицевые счета» и т.д.). На современном этапе существует несколько разновидностей казначейского сопровождения. При базовом казначейском сопровождении «операции по зачислению и списанию целевых средств отражаются на лицевых счетах, открываемых юридическим лицам, получающим целевые средства, в территориальных органах Федерального казначейства»⁸. Иными словами, использование предоставленных бюджетных средств данными юридическими лицами должно иметь подтверждение в соответствии с целями и задачами, для которых предназначаются конкретные бюджетные средства.

Механизм *расширенного* казначейского сопровождения «предусматривает не только прохождение средств через казначейские счета, но и предоставление расходной декларации, необходи-

⁴ Комягин Д.Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. N 6.

⁵ См. подробнее: Казначейство России уверенно смотрит в будущее и динамично развивается // Финансы. 2017. № 11. С. 7.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ "РГ", N 279, 08.12.2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Совместное письмо Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства по вопросу возмещения произведенных расходов по государственным контрактам, средства по которым подлежат казначейскому сопровождению. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/dokumenty/kaznacheyskoe-soprovozhdenie/> (дата обращения: 11.11.2018).

¹ Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2017 N 304-КГ17-1710 по делу N А46-14976/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

² Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. 2013. № 2(2). С. 34.

³ Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИздСп, КОНТРАКТ, 2016. // СПС «КонсультантПлюс».

мость ведения раздельного учета затрат поставщиками и последующая проверка исполнения обязательств по контракту»¹. Расширенное казначейское сопровождение отличается также следующим:

1) осуществление контроля территориальными органами Казначейства России за соответствием информации, содержащийся в документах, подтверждающих факт поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, о сроках поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) и количестве товаров (объеме работ, услуг) условиям государственного контракта (контракта, договора), а также фактов поставки товара, выполнения работ, оказания услуг с использованием фото-, видеотехники;

2) при выявлении несоответствия информации требованиям и (или) несоответствия информации фактам поставки товара, выполнения работ, оказания услуг необходимо незамедлительно уведомить государственного заказчика (исполнителя, соисполнителя);

3) в случае несоответствия количества поставленных товаров (объема выполненных работ, оказанных услуг) требованиям или выявления нарушения фактов поставки товара, выполнения работ, оказания услуг с использованием фото-, видеотехники осуществляется возврат платежных документов государственному заказчику (исполнителю, соисполнителю).

Наконец, существует третий вид казначейского сопровождения, (назовем его «сопровождение под ключ»), который заключается в полном сопровождении финансово-хозяйственной деятельности организаций. Для применения данного вида казначейского сопровождения необходимо решение Правительства Российской Федерации. Данная разновидность механизма призвана обеспечить полную прозрачность всех операций, связанных с бюджетными средствами.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо сделать вывод о том, что механизм казначейского сопровождения на сегодняшний день безусловно нуждается в дальнейшей корректировке и последующем совершенствовании. Однако, нельзя обойти вниманием и тот факт, что благодаря появлению казначейского сопровождения, бюджетный контроль и его возможная форма реализации – ответственность за нарушение бюджетного законодательства выходят на новый уровень. Прозрачность всех операций, связанных с бюджетными средствами, теперь обеспечивается инструментами нового механизма, который в скором времени может стать одним из наиболее действенных способов борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств и иными нарушениями бюджетного законодательства. Благодаря использованию казначейского сопровождения, контроль

за использованием бюджетных средств (бюджетный контроль) стал проникать во все области использования государственных денег и нарушения бюджетного законодательства, в скором времени, будут сведены к минимуму.

Литература

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. — М.: ООО «А ТЕМП», 2006. — С. 716;

2. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013 // СПС «КонсультантПлюс»;

3. Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / Д.Л. Комягин; общ. ред. А.Н. Козырин. — М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. — С. 234;

4. Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017, С. 229;

5. Кечайкина Е.М. Особенности правового регулирования бюджетного контроля в Российской Федерации: теория и практика // Общество: политика, экономика, право. 2017;

6. Понтович Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля. — М., 1927. — С. 50;

7. Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2017 N 304-КГ17-1710 по делу N А46-14976/2015 // СПС «КонсультантПлюс»;

8. Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. 2013. № 2(2). С. 34;

9. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016. // СПС «КонсультантПлюс»;

10. Комягин Д.Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. N 6;

11. Казначейство России уверенно смотрит в будущее и динамично развивается // Финансы. 2017. № 11. С. 7;

12. Роман Артюхин: Механизм казначейского сопровождения интенсивно развивается. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/> (дата обращения: 09.11.2018).

Budget control as a way to minimize violations of budget legislation Shichanin M.A.

National Research University "Higher School of Economics" (HSE)
In this article the author analyzes such element of financial-legal science as budget control, its current condition and prospect of further possible development, and also influence of budgetary control on infringements of budgetary legislation. Besides that, the author analyzes the expansion of budget control through the use of a relatively new control mechanism - treasury support,

¹ Роман Артюхин: Механизм казначейского сопровождения интенсивно развивается. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/> (дата обращения: 09.11.2018).

through which budgetary control is continuously carried out at all stages of Budget funding. At the end of the article there is a conclusion about the importance of budget control as an instrument for bringing to responsibility and minimization of violations, as well as Treasury support as an instrument for achieving transparency of budget funds spending.

Key words: control, budget control, responsibility for budget legislation violation, treasury support.

References

1. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. 4th ed., Ext. - M.: LLC "A TEMP", 2006. - p. 716;
2. Legal regulation of financial control in the Russian Federation: problems and prospects: monograph / L.L. Arzumanova, O.V. Boltinova, O. Yu. Bubnova et al.; rep. ed. E.Yu. Grachev. M.: NORMA, INFRA-M, 2013 // SPS ConsultantPlus;
3. Komyagin D.L. Budget Law of Russia: textbook / D.L. Komyagin; total ed. A.N. Kozyrin. - M.: Institute of Public Law Research, 2011. - p. 234;
4. Komyagin D.L. Budget Law: a textbook for universities. M.: Izd. House of the Higher School of Economics, 2017, p. 229;
5. Kechaykina E.M. Features of legal regulation of budgetary control in the Russian Federation: theory and practice // Society: politics, economics, law. 2017;
6. Pontovich E.E. Treasury and control. State-legal characteristic of financial control. - M., 1927. - p. 50;
7. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 05.29.2017 N 304-KG17-1710 in case No. A46-14976 / 2015 // ATP ConsultantPlus;
8. Gracheva E.Yu. Main Trends in the Development of Budget Control in the Russian Federation // Financial Law and Management. 2013. № 2 (2). P. 34;
9. Control in the financial and budgetary sphere: scientific and practical guide / I.I. Kucherov, N.A. Povetkina, N.E. Abramova et al.; rep. ed. I.I. Kucherov, N.A. Povetkina. M.: IZISP, CONTRACT, 2016. // ATP "Consultant Plus";
10. Komyagin D.L. Responsibility for violations of budget legislation // Financial Bulletin: finance, taxes, insurance, accounting. 2014. N 6;
11. The Russian Treasury confidently looks to the future and is developing dynamically // Finance. 2017. No. 11. P. 7;
12. Roman Artyukhin: The mechanism of treasury escort is developing intensively. [Electronic resource]. URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/> (appeal date: 11/09/2018).