

ЭКОНОМИКА

Ковалевская Анастасия Юрьевна

студентка

Школа экономики и менеджмента

ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»

г. Владивосток, Приморский край

Лихачева Валентина Владимировна

доцент

Школа экономики и менеджмента

ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»

младший научный сотрудник

ФГБУН «Институт экономических исследований ДВО РАН»

г. Владивосток, Приморский край

ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В ПРИМОРСКОМ КРАЕ

***Аннотация:** данная статья посвящена проблеме реализации бюджетного контроля. Авторами обоснована актуальность темы, подробно рассмотрено понятие «бюджетный контроль» и детально проанализированы инструменты и механизмы реализации бюджетного контроля в Приморском крае. Исследователи приходят к выводу о тенденции к универсализации бюджетного контроля на уровне субъектов РФ, однако Приморский край имеет свои собственные контрольные финансовые органы и определяет сферу и объем их контрольных полномочий.*

***Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, субъекты России, субъекты бюджетного контроля, Приморский край, реализация бюджетного контроля, инструменты реализации.*

Рассмотрение вопроса об инструментах и механизме реализации бюджетного контроля в Приморском крае в настоящее время крайне актуально. Одной

из важнейших функций российского государства является контроль в сфере финансовых правоотношений. Механизм государственного финансового контроля выявляет нарушение установленных принципов законности, а также обеспечивает целевое и эффективное расходование финансовых ресурсов. Правовые акты, в том числе и БК РФ, выделяют бюджетный контроль как вид финансового контроля. Бюджетный контроль, являясь разновидностью государственного финансового контроля, осуществляется в сфере бюджетной деятельности. Его цель – установление законности, достоверности экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса. Цель данного исследования – путем анализа нормативного материала (как федерального уровня, так и уровня субъекта федерации) выявить основные проблемы правового регулирования механизма и инструментов реализации бюджетного контроля в Приморском крае.

Как мы сказали выше, в науке финансового права финансовый контроль за осуществлением бюджетной деятельности получил название «бюджетный контроль». Глава 26 БК РФ [1], посвященная в основном данному виду контроля, названа «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», однако, на наш взгляд, более точное название для этой главы – «Бюджетный контроль», поскольку государственный финансовый контроль кроме бюджетного включает и другие виды контроля.

Механизм бюджетного контроля – это определенная последовательность процедур бюджетного контроля в совокупности с используемыми инструментами [2, с. 134]. Наиболее существенными элементами контроля, которые оказывают существенное влияние на осуществление контрольно-ревизионных мероприятий, являются субъекты, объекты, предмет и методика контроля [3, с. 108]. При этом наиболее действенными инструментами такого контроля являются проверка и ревизия.

Итак, ниже будет рассмотрена специфика инструментов и механизма бюджетного контроля в субъекте РФ на примере Приморского края.

Бюджетный контроль субъектов РФ связан с системой государственного финансового контроля в целом и государственного бюджетного контроля в частности. В связи с тем, что государственный бюджетный контроль осуществляется на двух уровнях – федеральном и субъектов РФ (региональном), бюджетный контроль субъектов РФ обладает теми же признаками, что и государственный финансовый контроль, однако имеет и особенности, обусловленные государственным устройством Российской Федерации.

Особенности бюджетного контроля субъектов РФ проявляются, прежде всего, в специфике правового статуса субъектов контроля, которая обусловлена самостоятельностью бюджетной деятельности субъектов РФ, а также в специфике объектов и предметов бюджетного контроля субъектов РФ.

Правовую основу бюджетного контроля в Приморском крае, кроме БК РФ также составляют Устав Приморского края [4], Закон Приморского края от 02.08.2005 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» [5], Постановление Администрации Приморского края от 25 октября 2012 г. № 295-па «О департаменте бюджетного учета Администрации Приморского края» [6] и иные нормативные акты.

В соответствии со п. 3. ст. 61 Устава Приморского края формирование, утверждение, исполнение краевого бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти Приморского края самостоятельно с соблюдением требований, установленных федеральным законом [4].

Значительную роль в механизме реализации бюджетного контроля играют контрольные органы субъектов Российской Федерации. При этом все чаще прослеживается тенденция, в соответствии с которой законодательные (представительные) органы субъектов федерации наделяются контрольно-властными полномочиями в сфере финансового контроля. Не исключением является и Приморский край. Статья 29 Устава Приморского края предусматривает, что законодательное собрание Приморского края осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Приморского края, исполнением краевого бюджета, испол-

нением бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Приморского края, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Приморского края [4].

Необходимо отметить, что обязанностью, а не правом субъектов РФ является создание органов государственного бюджетного контроля, образованных законодательными органами государственной власти субъекта РФ (контрольно-счетных органов), что обусловлено обязательностью процедуры внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ. Контрольно-счетные органы субъектов РФ обладают разными правовыми статусами, их правовое положение в структуре государственной власти в различных субъектах РФ имеет свою специфику. Статья 106 Закона 02.08.2005 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» предусматривает, что бюджетный контроль как разновидность финансового контроля осуществляют: контрольно-счетная палата Приморского края, органы государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти Приморского края, финансовый орган Приморского края [5]. В соответствии с Постановлением администрации Приморского края от 25 октября 2012 г. №295-па «О департаменте бюджетного учета Администрации Приморского края» Департамент бюджетного учета администрации Приморского края является органом исполнительной власти Приморского края, который ведет бухгалтерский учет при осуществлении деятельности Администрации Приморского края, аппарата Губернатора Приморского края, аппарата Администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края, являющихся главными распорядителями и получателями бюджетных средств в соответствии с законом о краевом бюджете на очередной финансовый год, на основании соглашений о передаче отдельных бюджетных полномочий главного распорядителя средств краевого бюджета. При этом он составляет, и представляет в соответствующие органы бухгалтерскую, налоговую и иную отчетность главных распорядителей бюджетных средств [6].

Также департамент осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств краевого бюджета, предусмотренных на реализацию полномочий, возложенных на администрацию Приморского края, аппарат Губернатора Приморского края, аппарат администрации Приморского края и органы исполнительной власти Приморского края, не являющиеся главными распорядителями бюджетных средств [6].

Объектами бюджетных контрольных правоотношений в Приморском крае являются действия участников регионального бюджетного процесса по составлению и утверждению проектов бюджетов Приморского края (бюджета территориального Фонда обязательного медицинского страхования РФ), а также исполнению бюджета Приморского края и бюджета территориального Фонда обязательного медицинского страхования РФ [7, с. 37].

Наиболее значимой сферой контрольных полномочий органов, осуществляющих бюджетный контроль, является стадия исполнения бюджета Приморского края и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Объектом бюджетного контроля в Приморском крае являются действия получателей бюджетных средств по правомерному, целевому, эффективному их использованию, по соблюдению получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Предметом бюджетного контроля выступают документы, оформляемые в целях бюджетного учета, а также бюджетная отчетность.

Статья 111(1) Закона Приморского края определяет порядок внешней проверки отчета об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год. Отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год до его рассмотрения в Законодательном Собрании подлежит внешней проверке, включающей внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов средств краевого бюджета и подготовку заключения на отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год [5].

Внешняя проверка отчета об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год осуществляется Контрольно-счетной палатой Приморского края в порядке, установленном настоящей статьей, с соблюдением требований БК РФ.

Главные администраторы средств краевого бюджета одновременно с направлением сводной бюджетной отчетности в финансовый орган Приморского края представляют указанную бюджетную отчетность, включающую в себя формы документов, определенные ст. 264(1) БК РФ, в Контрольно-счетную палату Приморского края для внешней проверки. Годовая бюджетная отчетность представляется на бумажном носителе и в электронном виде [5].

Администрация края представляет отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год представляется на бумажном носителе и в электронном виде. Подготовка заключения на отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца [5].

В Контрольно-счетную палату Приморского края одновременно с отчетом об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год представляется отчет об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда администрации края.

Контрольно-счетная палата Приморского края готовит заключение на отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств краевого бюджета.

Заключение на отчет об исполнении краевого бюджета за отчетный финансовый год представляется Контрольно-счетной палатой Приморского края не позднее 1 июня текущего года в Законодательное Собрание с одновременным направлением в Администрацию края [5].

Для эффективной реализации поставленных перед контрольными органами целей и задач необходимы инструменты, которые позволили бы эффективно осуществлять бюджетный контроль. Такими инструментами являются проверка и ревизия.

Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период [3, с. 110].

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Отметим, что результаты проверки и ревизии оформляются актом.

Статья 110 Закона Приморского края определяет, что внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляется главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, главным администратором доходов краевого бюджета, главным администратором источников финансирования дефицита краевого бюджета в соответствии с БК РФ [5].

Необходимо отметить, что в правовом регулировании инструментов реализации бюджетного контроля в Приморском крае имеются пробелы, в частности, не получили достаточно развернутой правовой регламентации порядок проведения проверки и ревизии, порядок оформления материалов, права и обязанности субъектов контроля и ревизии. А между тем, эти инструменты бюджетного контроля являются основными, с помощью них реализуются задачи и достигаются цели, поставленные перед бюджетным контролем, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта федерации. Такая тенденция к принижению роли этого инструмента бюджетного контроля практике создает дополнительное правовое основание для оспаривания законности ее проведения.

Возможно, из-за некоторой пробельности регионального законодательства, существуют некоторые проблемы в функционировании ревизии как инструмента бюджетного контроля. Однако, сложившаяся ситуация не меняет существа ревизии как наиболее эффективного и действенного инструмента бюджетного контроля, представляющего собой целевую систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности, эффективности совершаемых в проверяемом периоде операций с бюджетными средствами, по проверке финансово-хозяйственной деятельности подотчетного объекта, законности и правильности действий должностных лиц [8, с. 127–128].

Законодательная неопределенность относительно ревизии и проверки препятствует реализации задач и функций контрольных органов, ограничивает оперативность бюджетного контроля и требует для легитимности контрольного мероприятия привлекать сотрудников других органов государственной власти.

Проверка и ревизия всегда представляют собой определенное вмешательство в финансово-хозяйственную деятельность бюджетных органов. Однако такое вмешательство преследует, прежде всего, защиту публичных интересов, связанные с контролем того, насколько эффективно расходуются средства государства, субъекта федерации и налогоплательщиков. Следовательно, необходимо четкое законодательное закрепление порядка ревизии и проверки, проводимой в сфере бюджетного контроля, на уровне закона Приморского края. Только принятие такого закона сможет обеспечить стабильность контрольных правоотношений между всеми субъектами. Закрепленная в законе четкая правовая модель контрольного мероприятия, определяющая основания и порядок его осуществления, позволит контрольным органам Приморского края действовать со знанием допустимых границ своего поведения и одновременно с уверенностью в обоснованности и правовой защите полученных результатов контроля.

Итак, делая выводы, необходимо сказать следующее. В настоящее время бюджетный контроль на уровне субъектов федерации (и Приморский край не яв-

ляется исключением) имеет тенденцию к универсализации. Однако универсализация не означает тождественность собственных систем бюджетного контроля субъектов РФ. Приморский край как субъект Федерации имеет свои собственные контрольные финансовые органы и определяет сферу и объем их контрольных полномочий.

Как уже было сказано выше, Бюджетный кодекс достаточно пробельно урегулировал сферу бюджетного контроля на уровне субъекта федерации, в частности, инструменты этого контроля, а также не решил некоторых его актуальных проблем. Глава 26 БК РФ в основном определяет органы, ответственные за осуществление бюджетного контроля на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации, их контрольные полномочия и в некоторых случаях инструменты контроля. Однако она не устанавливает правовых основ самой контрольной деятельности, не предусматривает методов ее проведения, принципов организации специализированных органов бюджетного контроля и механизмов взаимодействия органов, осуществляющих бюджетный контроль. Поэтому для устранения текущих пробелов в правовом регулировании вопроса о механизме и инструментах реализации бюджетного контроля в Приморском крае, необходимо в первую очередь внесение изменений и дополнений в БК РФ в части, касающейся инструментов и механизмов бюджетного контроля. И затем принятие Федерального закона, а на его основе закона Приморского края, которые должны содержать положения, закрепляющие принципы организации и осуществления бюджетного контроля; систему органов бюджетного контроля в Приморском крае, а также полномочия контрольных органов в данной сфере; конкретные инструменты финансового контроля, а также механизм взаимодействия между контрольными органами Приморского края.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 24, 29 ноября, 26 декабря 2014 г., 8 марта 2015 г.) // СПС «Консультант-Плюс».

2. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – изд-е 4-е, перераб. – М.: Норма, 2011. – 720 с.
3. Соколова Э. Современные проблемы бюджетного контроля в субъектах РФ // Вестник ОМГУ. – 2012. – №5. – С. 108.
4. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. №14-КЗ (с изменениями и дополнениями от 26 декабря 2014 г.) // СПС «Консультант-Плюс».
5. Закон Приморского края от 02.08.2005 г. №271-КЗ (в ред. от 03.12.2014 г.) «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» // СПС «Консультант-Плюс».
6. Постановление Администрации Приморского края от 25 октября 2012 г. №295-па «О департаменте бюджетного учета Администрации Приморского края» (в ред. от 24 января 2014 г. № 11-па) // СПС «Консультант-Плюс».
7. Булеев И.П. Роль финансового контроля в предотвращении потерь бюджетных средств / И.П. Булеев, Т.Ю. Корытько, Е.Н. Крук // Бизнес–Информ. – 2012. – №8. – С. 36–38.
8. Путова А.М. Актуальные вопросы бюджетного контроля // Сибирский юридический вестник. – 2013. – №1. – С. 127.