

А. В. Петручак*

Правовое регулирование бюджетного контроля в городах федерального значения в Российской Федерации (на примере города Севастополя)

***Аннотация.** Бюджетный контроль рассматривается автором как важнейший вид государственного финансового контроля. В статье анализируются подходы к пониманию бюджетного контроля, рассматриваются источники правового регулирования бюджетного контроля в городах федерального значения в Российской Федерации, виды и методы бюджетного контроля в городах федерального значения (на примере города Севастополь). Автор приходит к выводу, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения — по-разному детализируют вопросы бюджетного контроля и в ряде случаев региональное бюджетное законодательство в городах федерального значения противоречит федеральному, в связи с чем требуется приведение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Вместе с тем отсутствие единого нормативного правового акта, регулирующего порядок бюджетного контроля на федеральном уровне, ведет к пробелам и неточностям в механизме правового регулирования контрольно-бюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** бюджетный контроль, финансовый контроль, бюджет, бюджетная система, бюджетное право, финансовое право, бюджетное законодательство, города федерального значения, Севастополь, доходы бюджета.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.104.7.043-048

Государственный финансовый контроль, являясь неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства, не только обеспечивает контроль над этапами формирования, распределения и использования фондов денежных средств, но и способствует планомерному социально-экономическому развитию государства.

Одним из важнейших видов государственно-го финансового контроля является бюджетный

контроль. Контрольные функции сопровождают все бюджетные отношения и способствуют предотвращению и устранению нарушений бюджетного законодательства.

В настоящее время понятийное определение бюджетного контроля в законодательстве отсутствует. Кроме того, новая редакция БК РФ также не содержит определения бюджетного контроля. В связи с тем что определение понятия «бюджетный контроль» в законодательстве

© Петручак А. В., 2019

* Петручак Анастасия Валерьевна, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) anastasia.chushnikova@yandex.ru 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

на данный момент отсутствует, в литературе существуют различные подходы к пониманию данного термина.

Так, Е. Ю. Грачева, Л. А. Хорина рассматривают бюджетный контроль как вид государственного финансового контроля¹. И. И. Кучеров, наряду с другими направлениями финансового контроля (налоговый, валютный), выделяет и бюджетный контроль². О. В. Болтинова, И. В. Петрова конкретизируют понятие бюджетного контроля и рассматривают его как деятельность 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 финансового плана — бюджета, осуществляемую на всех стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации³.

Учитывая изложенное, следует предположить, что бюджетный контроль в субъекте РФ, являясь важнейшим видом государственного финансового контроля, представляет собой деятельность органов государственной власти субъекта РФ по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования, распределения и использования бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, осуществляемую на всех стадиях бюджетного процесса в субъекте РФ.

Основным источником правового регулирования бюджетного контроля в РФ является БК РФ, а именно нормы гл. 26 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля».

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что вопросы, связанные с правовым регулированием бюджетного контроля, решаются неоднозначно и весьма спорно. Так, например,

название гл. 26 БК РФ не соответствует ее содержанию, о чем справедливо и обоснованно говорит Е. Ю. Грачева: «Бюджетный контроль — разновидность финансового контроля, проводимого в бюджетной сфере. Логичнее в БК РФ говорить именно о бюджетном контроле, а не о финансовом контроле в целом»⁴.

В связи с тем что бюджет субъекта РФ представляет собой основной финансовый план формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств субъекта РФ, предназначенный для финансового обеспечения исполнения возложенных на субъект РФ публичных обязательств, важную роль в формировании финансовой дисциплины приобретает контроль в бюджетной сфере, проводимый на каждой стадии бюджетного процесса субъекта РФ.

Статья 65 Конституции РФ закрепляет перечень субъектов РФ. На текущий момент в Российской Федерации насчитывается 85 субъектов. Из них 3 субъекта — Москва, Санкт-Петербург, Севастополь — являются городами федерального значения.

Так как Севастополь является одним из самых молодых субъектов РФ, в настоящей статье попробуем проанализировать, каким образом с 2014 г. — с момента принятия Севастополя в состав РФ — в Севастополе удалось осуществить правовое регулирование бюджетного контроля, при этом, конечно, не удастся избежать сравнений с другими городами федерального значения — Москвой и Санкт-Петербургом.

Особое значение в регулировании бюджетных полномочий субъекта РФ имеют конституции и уставы субъектов РФ. Вместе с тем существуют различные подходы к детализации бюджетных полномочий в указанных актах.

Так, например, в городе Москве основы правового регулирования бюджетных отношений закреплены в гл. 5 Устава города Москвы⁵: уста-

¹ Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. М., 2005. С. 91.

² Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М., 2002. С. 243.

³ Болтинова О. В., Петрова И. В. Бюджетный контроль. М., 2018. С. 29—30.

⁴ Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М., Харьков, 2012. С. 204.

⁵ Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

новлены структура бюджетной системы, форма бюджета, правовые основы формирования доходов и расходов бюджета, а также его территориального государственного внебюджетного фонда, вопросы осуществления бюджетного процесса. Формы бюджетного контроля г. Москвы регулируются ст. 31 Устава города Москвы, согласно которой предусмотрены следующие формы: предварительный, текущий и последующий контроль. Вместе с тем согласно БК РФ выделяются только предварительный и последующий бюджетный контроль. Таким образом, можно сделать вывод о несоответствии ч. 5 ст. 31 Устава города Москвы нормам бюджетного законодательства федерального уровня. Кроме того, Устав города Москвы выделяет формы бюджетного контроля как непосредственные составляющие бюджетного контроля, в то время как БК РФ относит предварительный и последующий контроль к видам государственного финансового контроля.

Устав города Москвы распространяет полномочия по осуществлению бюджетного контроля на всю систему органов государственной власти субъекта РФ, предусматривает создание органа внешнего финансового контроля в городе Москве — Контрольно-счетной палаты Москвы.

Как уже отмечалось, субъекты РФ, в том числе и города федерального значения, по-разному детализируют вопросы бюджетного контроля.

Например, в отличие от Устава города Москвы, Устав города федерального значения Севастополя⁶ содержит лишь вопросы осуществления бюджетного процесса в Севастополе. Устав города Севастополя наименее детализирован и по вопросам бюджетного контроля содержит только положение о том, что для осуществления контроля за исполнением бюджета города Законодательное Собрание города Севастополя образует Контрольно-счетную палату города Севастополя. Кроме того, в соответствии со ст. 20 Устава города Севастополь Законодательное Собрание города Севастополя осуществляет, наряду с другими уполномоченными на то ор-

ганами, контроль за исполнением бюджета города Севастополя и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов города Севастополя.

Таким образом, уставы субъектов РФ — городов федерального значения по-разному детализируют вопросы правового регулирования бюджетных отношений в целом и вопросов бюджетного контроля в частности. Вместе с тем следует отметить, что в уставах городов федерального значения в большей степени регулируются вопросы внешнего контроля и статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ как одного из ведущих участников бюджетного процесса. Кроме того, выделение в Уставе города Москвы форм бюджетного контроля, включая текущий бюджетный контроль, свидетельствует о несоответствии Устава города Москвы нормам бюджетного законодательства федерального уровня.

На уровне субъектов РФ внутренний бюджетный контроль осуществляют финансовые органы субъектов РФ, а также территориальные органы Федерального казначейства в части внутреннего контроля за кассовым исполнением региональных бюджетов в соответствии с заключенными соглашениями.

Финансовые органы субъектов РФ осуществляют внутренний предварительный бюджетный контроль с применением метода санкционирования операций и внутренний последующий бюджетный контроль с применением таких методов, как проверка, ревизия и обследование.

Предварительный бюджетный контроль реализуется в части контроля:

- за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации, указанному в платежном документе;
- наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства,

⁶ Закон г. Севастополя от 11.04.2014 № 1-ЗС «Устав города Севастополя» // Севастопольские известия. № 29 (1650). 2014.

⁷ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

подлежащего оплате за счет средств бюджета.

В городе федерального значения Севастополь органом, осуществляющим внутренний бюджетный предварительный контроль, является Департамент финансов города Севастополь. Этот исполнительный орган власти города Севастополя осуществляет функции по составлению и реализации государственной политики в сфере бюджетной деятельности, организации исполнения бюджета города Севастополя, финансового обеспечения государственной службы, контроля в сфере закупок, предусмотренного ч. 5 ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁷, функции по методологическому регулированию государственного финансового контроля, а также нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетного процесса города Севастополя, по участию в реализации финансовой и налоговой политики в городе Севастополь, обеспечению реализации единой государственной политики в сфере обеспечения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд города Севастополь⁸.

После списания бюджетных средств в ходе исполнения бюджетов уполномоченные органы осуществляют последующий бюджетный контроль за использованием денежных средств

с применением, в соответствии со ст. 267.1 БК РФ, таких методов, как проверка, ревизия и обследование.

В Севастополе действует Главное контрольное управление города Севастополя, являющееся исполнительным органом государственной власти города Севастополя, уполномоченным на осуществление внутреннего последующего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, обеспечение полномочий губернатора города Севастополя по контролю деятельности исполнительных органов государственной власти города Севастополя, а также реализации функции по организационно-аналитическому и методическому обеспечению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля в сфере закупок⁹.

Представительные органы субъектов РФ образуют собственные контрольно-счетные органы внешнего бюджетного контроля за поступлением, распределением и использованием средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов, нормативно-правовой основой деятельности которых являются Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁰, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»¹¹, Федеральный закон «Об общих принципах орга-

⁸ См.: постановление Правительства Севастополя от 23.11.2017 № 884-ПП «О передаче Департаменту финансов города Севастополя функций и полномочий по обеспечению реализации единой государственной политики в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд города Севастополя и внесении изменений в постановление Правительства Севастополя от 20.04.2016 № 356-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте финансов города Севастополя и признании утратившими силу постановлений Правительства Севастополя от 17.03.2015 № 180-ПП и от 25.12.2015 № 1276-ПП» // Официальный сайт Правительства Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru>. 23.11.2017.

⁹ См.: постановление Правительства Севастополя от 12.09.2016 № 850-ПП «Об утверждении Положения о Главном контрольном управлении города Севастополя» // Официальный сайт Правительства Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru>. 12.09.2016.

¹⁰ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. 11.02.2011. № 29.

¹¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

низации местного самоуправления в Российской Федерации»¹², БК РФ, иные нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ, затрагивающие вопросы финансового контроля.

Реализация функций контрольно-счетных органов проводится на основании законов субъектов РФ, которые принимаются в соответствии с действующим законодательством РФ.

В качестве примера такого закона, принятого городом федерального значения, рассмотрим Закон города Севастополя от 28.12.2015 № 222-ЗС «О контрольной деятельности Законодательного Собрания города Севастополя». Указанный Закон определяет:

- формы и порядок осуществления контрольной деятельности Законодательного Собрания города Севастополя за соблюдением и исполнением законов города Севастополя и (или) постановлений Законодательного Собрания города Севастополя, за исполнением бюджета города Севастополя, исполнением бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования города Севастополя, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью города Севастополя;
- механизм реализации контрольных функций Законодательного Собрания города Севастополя.

В свою очередь, контрольная деятельность Законодательного Собрания города Севастополя регулируется с учетом положений, установленных федеральным законодательством в сфере бюджетных правоотношений.

Объективная реализация контрольной функции Законодательного Собрания города Севастополя не допускает вмешательства в его деятельность иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, объединений граждан, общественных и иных организаций любых форм собственности.

Постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля города федерального значения Севастополя является Контрольно-счетная палата города Севастополя, образуемая Законодательным Собранием города Севастополя и подотчетная ему¹³. Контрольно-счетная палата города Севастополя осуществляет контроль за исполнением бюджета города Севастополя и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов города Севастополя, а также иные полномочия по проведению оперативного контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета города Севастополя, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов города Севастополя.

Делая вывод, следует отметить, что в соответствии с принципами бюджетного федерализма полномочия субъектов РФ в сфере бюджетного контроля ограничиваются нормами федерального законодательства. Вместе с тем субъекты РФ создают собственную систему источников правового регулирования бюджетного контроля.

Нормативные правовые акты субъектов РФ — городов федерального значения по-разному детализируют вопросы правового регулирования бюджетных отношений в целом и вопросов бюджетного контроля в частности. В ряде случаев региональное бюджетное законодательство в городах федерального значения противоречит федеральному, в связи с чем требуется приведение нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Кроме того, следует отметить, что отсутствие на федеральном уровне единого нормативно-правового акта, регулирующего порядок осуществления бюджетного контроля, ведет к неопределенности в понятийном аппарате, а также пробелам и неточностям в механизме правового регулирования контрольно-бюджетных отношений на уровне субъектов РФ.

¹² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹³ См.: Закон г. Севастополя от 10.07.2014 № 36-ЗС «О Контрольно-счетной палате города Севастополя» // Севастопольские известия. № 65 (1686). 16.07.2014.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В., Петрова И. В. Бюджетный контроль. — М., 2018. — 160 с.
2. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. — М., 2005. — 269 с.
3. Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. — М., 2002. — 317 с.

Материал поступил в редакцию 3 октября 2018 г.

LEGAL REGULATION OF BUDGET CONTROL IN THE FEDERAL CITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (A CASE STUDY THE CITY OF SEVASTOPOL)

PETRUCHAK Anastasiya Valerievna, Postgraduate Student of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
anastasia.chushnikova@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The author considers budget control as the most important type of state financial control. The article analyzes approaches to understanding budget control, discusses the sources of legal regulation of budget control in the federal cities of the Russian Federation, types and methods of exercising budget control in federal cities (on the example of the city of Sevastopol). The author comes to the conclusion that normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation — the federal cities of the RF — determine the issues of budgetary control in different ways. In some cases regional budget legislation in federal cities contradicts the federal laws, in connection with which it is necessary to bring normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation into line with the federal legislation. However, the lack of a uniform normative legal act regulating the procedure for budgetary control at the federal level leads to gaps and inaccuracies in the mechanism of legal regulation of control-budgetary relations at the level of the constituent entities of the Russian Federation.*

Keywords: *budget control, financial control, budget, budget system, budget law, financial law, budget legislation, federal cities, Sevastopol, budget revenues.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boltinova O. V., Petrova I. V. Byudzhetnyj kontrol'. — М., 2018. — 160 s.
2. Gracheva E. Yu., Horina L. Ya. Gosudarstvennyj finansovyj kontrol' : kurs lekcij. — М., 2005. — 269 s.
3. Kucherov I. I. Byudzhetnoe pravo Rossii : kurs lekcij. — М., 2002. — 317 s.