

Бюджетное законодательство: концептуальные основы надзорной деятельности

Финансовое обеспечение является одной из основных социальных первооснов жизнедеятельности человека, существования общества и функционирования государства.

Отсутствие или недостаточность материально-обеспечительной базы на всех уровнях социализации влечет негативные последствия, способствует дестабилизации и росту социальной напряженности в обществе, в ряде случаев приводит к изменениям политического строя в государстве.

Бюджет, как основной и наиважнейший государственно-правовой механизм финансового обеспечения, состоящий из совокупности финансовых средств различного рода и уровня, позволяет обеспечивать функционирование и поступательное развитие государства и всех его институтов, а также выполнение социально-экономических, политических, административно-управленческих и иных функций государства.

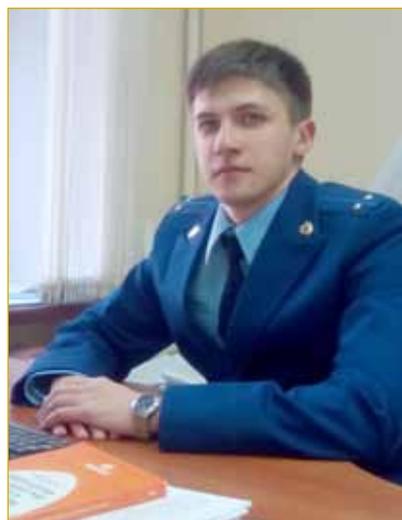
Вместе с тем, бюджет, как совокупность материальных средств и финансовых ресурсов, не способен самостоятельно решать возложенные на него задачи без соответствующих нормативно-правовых регуляторов и субъектов правоприменения, обеспечивающих исполнение бюджета.

В целом указанное бюджетное устройство позволяет приводить в движение бюджетные правоотношения, тем самым осуществляя бюджетный процесс.

Данное стратегическое положение бюджетного механизма требует от органов прокуратуры его беспрепятственной и эффективной охраны.

В первую очередь при осуществлении прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства необходимо четко определить его пределы.

Следует учитывать, что бюджет это сложная совокупность взаимосвязанных финансовых механизмов, рассчитанных органами государственной власти и местного самоуправления, наделенными исключительной компетенцией в данной сфере, на определенную «нагрузку» исходя из существующих объективных условий и потребностей, в связи с чем любое



А.Н. Соколов

*Прокурор отдела по надзору
за исполнением законов в сфере
государственного управления
управления по надзору за соблюдением
федерального законодательства
прокуратуры Нижегородской области,
юрист 3 класса*

чрезмерное воздействие на бюджет может привести к «сбоям» в данном механизме и невозможности выполнения возложенных задач.

В связи с этим при осуществлении надзора за исполнением бюджетного законодательства прокуроры не вправе в императивном порядке вмешиваться в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по формированию бюджета, требовать от них предусмотреть в бюджете средства на те или иные цели, требующие, по мнению прокурора, финансирования в определенном объеме.

При этом указанное не исключает возможности прокурора информировать исполнительные и представительные органы власти о выявляемых в ходе осуществления надзорной деятельности нарушениях, требующих соответствующего бюджетного финансирования с предложением включить в расходную часть бюджета средства на данные мероприятия.

При применении городскими и районными прокурорами Нижегородской области мер реагирования, направленных на принуждение органов государственной власти или местного самоуправления выполнить какие-либо мероприятия, осуществляемые за счет средств бюджетов, необходимо учитывать, что принятие указанных мер, требующих соответствующего бюджетного финансирования, возможно только при условии их бюджетной обеспеченности.

На начало 2015 финансового года бюджеты большинства муниципальных образований Нижегородской области сформированы с учетом предельно допустимого дефицита, бюджет области также является дефицитным при значительной величине государственного долга.

В этих условиях чрезмерное и неэффективное обращение взыскания на средства указанных бюджетов может повлечь невозможность исполнения других, в том числе социальных обязательств, что является недопустимым.

В связи с этим, в каждом конкретном случае при принятии мер реагирования, требующих бюджетного обеспечения, прокурорам необходимо тщательно взвешивать объективную необходимость в реализации тех или иных мероприятий, а также учитывать реальную возможность их выполнения. При этом в случае невозможности финансирования тех или иных мероприятий в условиях недостаточности доходной части бюджета в текущем финансовом году, прокурорам следует принимать меры, направленные на их финансирование в следующем финансовом году.

Основополагающими направлениями надзора в сфере исполнения бюджетного законодательства являются надзор за нормативно-правовым регулированием бюджетных правоотношений и надзор за правомерным использованием бюджетных средств.

Проведенные в 2014 году прокуратурой области и городскими и районными прокуратурами области проверки соблюдения требований бюджетного законодательства показали, что на обоих направлениях органами государственной власти области и местного самоуправления допускаются существенные нарушения требований бюджетного законодательства.

Наиболее типичными нарушениями, выявляемыми в нормативно-правовой сфере является несвоевременное приведение регионального и муниципального бюджетного законодательства в соответствие с федеральным, непринятие органами местного самоуправления предусмотренных БК РФ нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения на муниципальном уровне, неправомерное определение в указанных актах компетенции представительных и исполнительных органов власти и т.д.

Указанные нарушения влекут невозможность эффективного и качественного управления бюджетными процессами, исполнения бюджетных обязательств, обеспечения правомерности использования бюджетных средств.

С учетом того, что бюджетное законодательство является одним из наиболее динамично изменяющихся в правовой системе России, с целью обеспечения законности в данной сфере, прокурорам необходимо на постоянной основе осуществлять мониторинг бюджетного законодательства и своевременно информировать органы государственной власти и местного самоуправления о необходимости внесения соответствующих изменений и дополнений в региональные и муниципальные правовые акты, а в случае неприведения указанных актов в соответствие с федеральным законодательством в установленные сроки, опротестовывать их.

Наиболее острым в настоящее время является вопрос обеспечения правомерного использования бюджетных средств. Факты неправомерного использования бюджетных средств являются наиболее грубыми и существенными нарушениями, допускаемыми в сфере бюджетного законодательства, причиняющими ущерб как интересам отдельных социальных групп населения, так государству и обществу в целом.

Указанное положение требует от прокуроров решительных и конструктивных действий в данной

сфере, направленных, в первую очередь, на предотвращение и недопущение фактов неправомерного использования бюджетных средств.

С этой целью прокуроры обязаны обладать самой актуальной информацией о параметрах бюджета, ведомственной структуре расходов, реализуемых на поднадзорной территории государственных и муниципальных программах, анализировать и проверять фактическое исполнение государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ и оказание услуг, организовать межведомственное взаимодействие с другими правоохранительными органами и органами государственного (муниципального) финансового контроля, добиваться от них системной и эффективной работы.

Наиболее распространенными фактами неправомерного использования бюджетных средств, выявляемыми в ходе надзорной деятельности прокурорами, является оплата государственными и муниципальными заказчиками в соответствии с подложными актами приема–передачи фактически не выполненных работ или выполненных не в полном объеме.

Например, проведенной Арзамасской городской прокуратурой проверкой установлено, что между АМУ «Стройгород» и ООО «РемондисАрзамасСервис» был заключен муниципальный контракт на выполнение работ по строительству сетей канализации в микрорайоне «Кирилловский» г. Арзамаса. В рамках исполнения указанного муниципального контракта среди прочих работ подрядчик ООО «РемондисАрзамасСервис» обязался выполнить работы по приобретению и установке резервуара. Согласно акту приемки АМУ «Стройгород» приняло указанные работы и произвело расчет с подрядной организацией. При этом проверкой установлено, что фактически указанные работы не выполнены.

По направленным Арзамасской городской прокуратурой в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалам проверки СО по г. Арзамас СУ СК России по Нижегородской области возбуждено уголовное дело в отношении директора АМУ «Стройгород» по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, по факту причинения ущерба бюджету г. Арзамаса на сумму 872 140 руб. 40 коп.

Приговором Арзамасского городского суда директор АМУ «Стройгород» признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, и ему назначено наказание в виде штрафа в сумме 50 000 руб.

Не менее распространенными являются случаи неправомерного получения и использования бюджетных средств физическими лицами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами.

Так, Павловской городской прокуратурой в ходе проверки реализации Положения о порядке предоставления и расходования субсидий на реализацию мероприятий по содействию трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места установлено, что директор ООО «Охотничий нож» с целью незаконного получения средств субсидий представил в ГКУ «Центр занятости населения г. Павлово» поддельные документы, подтверждающие создание рабочих мест для инвалидов, на основании которых из бюджета области на расчетный счет ООО «Охотничий нож» были перечислены средства в размере 138 тыс. руб.

По данному факту Павловской городской прокуратурой вынесено постановление о направлении материалов проверки в МО МВД России «Павловский» в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам рассмотрения которых возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного по ч. 1 ст. 159.2 УК РФ.

Вместе с тем указанные формы неправомерного использования бюджетных средств не являются исчерпывающими. В ряде случаев с целью завладения финансовыми ресурсами используются различные многоэлементные схемы, позволяющие обезличить бюджетные средства, изменить их целевой характер и произвести соответствующие перераспределения.

Например, в ходе проведенной прокуратурой области проверки выявлен факт незаконного премирования сотрудников МКУ «ГУММиД» на общую сумму 42 млн. рублей за счет бюджетных средств, выделенных на строительство метрополитена.

В нарушение требований законодательства средства на выплату премии сотрудникам муниципального учреждения были перераспределены за счет уменьшения более чем в два раза объемов финансирования строительства объекта «Участок продления II очереди метрополитена от ст. «Московская до ст. «Волга» (Сормовско – Мещерская линия)». С целью осуществления премирования был произведен заведомо неверный расчет, в связи с чем сумма премии была многократно увеличена.

В результате бюджетные средства в размере 42 млн. рублей были выплачены на премии сотрудникам МКУ «ГУММиД». Генеральный директор получил премию в размере более 7,9 млн руб., премии заме–

стителю генерального директора составили от 4 до 5 млн. руб., водителей учреждения от 170 тыс. руб. до 230 тыс. руб.

В связи с выявленными нарушениями прокуратурой области вынесено постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов проверки в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам рассмотрения которого СУ СК России по Нижегородской области возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Не менее общественно опасными являются допускаемые органами государственной власти и местного самоуправления факты неэффективного использования бюджетных средств.

К сожалению, российским законодательством не установлена ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, сама категория «неэффективное использование» является законодательно неконкретизированной, оценочной, что позволяет недобросовестным субъектам бюджетных правоотношений злоупотреблять данным пробелом, «сливать» миллионы бюджетных средств не страшась быть за это наказанными.

При этом сложившаяся в Российской Федерации сложная экономическая ситуация требует от органов государственной власти и местного самоуправления оптимизации расходно-доходной частей консолидированного бюджета, пересмотра подхода к формированию и расходованию средств бюджетов всех уровней, в том числе местных бюджетов, сокращению непродуктивных расходов и исключению фактов неэффективного использования бюджетных средств.

Законодательно установлено, что органы государственной власти и местного самоуправления обязаны использовать бюджетные средства эффективно (ст.ст. 31, 34 БК РФ).

В соответствии с Посланием Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 ключевыми требованиями к осуществлению бюджетных расходов в 2015 году и плановом периоде 2016–2017 годов должны стать бережливость и максимальная отдача, правильный выбор приоритетов, учет текущей экономической ситуации, снижение неэффективных трат бюджета.

Проведенными проверками выявлены многочисленные факты неэффективного использования бюджетных средств органами государственной власти и местного самоуправления.

Так, в 2014 году департаментом образования администрации г. Н. Новгорода был размещен заказ на оказание услуг по предоставлению теплоходов с экипажем в аренду для проведения выездных семинаров руководителей муниципальных образовательных учреждений г. Н. Новгорода на сумму 3 608 850 руб. Условиями заказа являлось предоставление кают класса «люкс», ресторана с 3 разовым питанием, проведение экскурсионной программы.

Аналогичные заказы размещались департаментом образования администрации г. Н. Новгорода в 2011, 2012 и 2013 годах, по результатам которых были заключены и исполнены муниципальные контракты на общую сумму более 10 млн рублей. Указанную практику удалось пресечь в 2014 году только после вмешательства прокуратуры г. Н. Новгорода.

Делая вывод, следует отметить, что нарушения в сфере бюджетного законодательства носят распространенный характер, допускаются на всех стадиях бюджетного процесса всеми субъектами бюджетных правоотношений, причиняющими существенный вред интересам общества и государства, что требует от органов прокуратуры организации системного и качественного надзора за исполнением бюджетного законодательства, пресечения фактов неправомерного использования бюджетных средств и привлечения виновных лиц к соответствующим видам ответственности. ■