

БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Рябухин

Мониторинг действующего законодательства и правоприменительной практики является необходимым элементом создания эффективно работающей правовой системы страны.

О существующих юридических проблемах нам многое известно, не является исключением в этом плане и бюджетное законодательство. С момента вступления в силу с 1 января 2000 года основного бюджетного акта – Бюджетного кодекса Российской Федерации – в кодекс было внесено 24 изменения и дополнения.

Изменение бюджетного законодательства – процесс положительный, позволяющий корректировать старые ошибки, вносить определенные правовые новации. Соответственно, от качества этой работы зависит и состояние бюджетного права в целом.

В первую очередь хотел бы отметить особое значение качества и системности федерального бюджетного законодательства.

В настоящее время становится очевидным, что региональное бюджетное законодательство со своими недостатками сформировалось не само по себе, а в условиях слабого федерального регулирования.

Нечеткое федеральное бюджетное законодательство не смогло стать правовой опорой в создании бюджетной системы Российской Федерации. На этом фоне появились случаи открытого игнорирования положений Бюджетного кодекса Российской Федерации участниками бюджетного процесса, среди которых были отмечены не только региональные органы государственной власти, но также федеральные.

Продолжающийся с 2000 года процесс приведения регионального законодательства в соответствие с нормами федерального законодательства не даст положительных результатов до тех пор, пока Бюджетный кодекс Российской Федерации не станет по-настоящему основным законом, определяющим бюджетные отношения.

Считаю, что в настоящее время необходимо приступить к усилению законодательного регулирования бюджетных отношений.

С каждым годом увеличивается количество отсылочных статей бюджетных законодательных актов. Только одна глава 16 Бюджетного кодекса, посвященная межбюджетным отношениям, содержит 15 статей, отсылающих к решениям Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти. Средства финансовой помощи федерального бюджета по-прежнему распределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации на основании методики, утверждаемой Правительством Российской Федерации. Федеральный закон о федеральном бюджете, являющийся согласно Конституции Российской Федерации законодательным актом прямого действия, также переполнен статьями, отсылающими к актам органов исполнительной власти.

Бюджетный процесс превращается в сборник ведомственных инструкций с огромным количеством изменений. Такая ситуация приведет к тому, что основными нормативными источниками, определяющими межбюджетную государственную политику, станут подзаконные акты органов исполнительной власти.

Серьезным, с моей точки зрения, остается вопрос разграничения бюджетных полномочий, который в первую очередь касается межбюджетных отношений.

Консолидированный бюджет Российской Федерации по-прежнему находится в состоянии разбалансированности. Основная часть регионов выживает благодаря финансовой помощи, направляемой из федерального бюджета. Как ни странно, но именно в этой ситуации Счетная палата Российской Федерации – высший орган государственного финансового контроля – теряет право проверять бюджеты субъектов Российской Федерации. Не принимается во внимание то, что часто зависимость регионального бюджета связана с серьезными ошибками в планировании региональных финансов, которые приводят к дополнительным нагрузкам на федеральный бюджет.

Проверки исполнения региональных бюджетов позволяют Счетной палате формировать уникальную аналитическую базу состояния региональных финансов, на основании которой можно объективно оценивать принимаемые органами исполнительной власти финансовые решения.

Тем не менее авторы идеи сокращения полномочий Счетной палаты утверждают, что все сделано правильно, что Счетная палата должна контролировать федеральные бюджетные средства, а средства других бюджетов проконтролируют контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Считаю, что приведенных аргументов недостаточно для того, чтобы согласиться с данным суждением. Понимая значение принципа федерализма нашего государства, нельзя не учитывать и других конституционных принципов, направленных на сохранение и поддержание государственного единства и целостности Российской Федерации.

Законодательное регулирование финансовых, включая и бюджетных, отношений должно способствовать поддержанию единства бюджетной системы. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в своих решениях указывал на то, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации.

Проверки бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации часто указывают на слабые места федерального законодательства. К примеру, взять резервные фонды органов исполнительной власти и местного самоуправления. Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации пришлось разбираться с вопросом, может ли губернатор по своему усмотрению финансировать праздники и другие торжественные мероприятия, включая расходы на приобретение подарков, из средств резервного фонда.

Сложно себе представить, что государственные праздники и иные мероприятия невозможно запланировать, и по этой причине приравнять финансирование официального мероприятия к проведению аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций под общей категорией «непредвиденные расходы бюджета».

Органам прокуратуры, инициировавшим данный процесс, было отказано в удовлетворении заявления по той причине, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации в полном объеме не определе-



но понятие «непредвиденные расходы». Безусловно, подобные законодательные пробелы необходимо исправлять, предусмотрев в Бюджетном кодексе более четкое правовое регулирование по вопросам резервных фондов с обязательным включением исчерпывающего определения непредвиденных расходов.

Несколько слов хочется посвятить вопросам ответственности в бюджетном законодательстве.

Например, часть четвертая Бюджетного кодекса, посвященная ответственности за нарушения бюджетного законодательства, практически не изменилась с момента его принятия в 1998 году. По-прежнему сложным остается как процесс привлечения виновных лиц к ответственности за нарушения бюджетного законодательства, так и процедура применения к виновным лицам принудительных мер.

Контрольными мероприятиями Счетной палаты выявляется большое количество нарушений бюджетного законодательства. Это и нецелевое использование бюджетных средств, и осуществление государственных (муниципальных) закупок с нарушением установленного порядка, частым нарушением в последнее время становится финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись.

Выявление финансовых нарушений не самоцель, государство должно восстановить свои имущественные интересы и привлечь к ответственности виновных лиц. Только тогда можно будет считать, что виновные лица понесли объективную юридическую ответственность. К сожалению, на практике все складывается иначе, и причины этого связаны с несовершенством законодательства.

Приведу небольшой пример. Должностное лицо органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимает незаконное решение и направляет бюджетные средства не по назначению. В ходе контрольного мероприятия по проверке исполнения бюджета факт совершения должностным лицом нарушения зафиксирован. Но выясняется, что к административной ответственности должностное лицо привлечь нельзя, поскольку прошел срок давности, который в настоящее время составляет 2 месяца со дня совершения нарушения. Более того, привлечение должностного лица органа власти Бюджетный кодекс не позволяет, так как органы государственной власти не относятся к категории получателей бюджетных средств, а являются их распределителями. Только вот в бюджетном законодательстве нет статей, устанавливающих ответственность чиновников за ошибки, которые они допускают при распределении государственных средств. Таким образом, решение должностного лица, которое фактически привело к нецелевому использованию государственных средств, будет квалифицировано как ошибка бюджетного планирования.

Но это лишь одна сторона существующей проблемы, касающаяся ответственности лица, совершившего финансовое нарушение.

Что же происходит с восстановлением имущественных интересов государства?

Серьезный ущерб имущественным интересам государства наносят нарушения, связанные с осуществлением государственных закупок. Почти каждая проверка фиксирует случаи нарушения порядка проведения конкурсов на получение госзаказа. При этом необходимо учитывать, что на госзакупки приходится почти 30% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, который в 2004 году по доходам составил 5429,9 млрд. рублей. Несложно представить себе объем государственного ущерба. Причины такой ситуации все те же. Нечеткое и противоречивое региональное законодательство, которое в настоящее время регулирует вопросы государственных закупок. В некоторых регионах дошли до того, что в конкурсной документации предусмотрели право конкурсной комиссии на любой стадии проведения конкурса разделить государственный заказ по своему усмотрению между любыми участниками конкурса. Понятно, что в подобных условиях ни о добросовестной конкуренции, а тем более экономии государственных средств речи быть не может.

Экономическая санкция за подобное нарушение установлена статьей 301 Бюджетного кодекса в виде блокировки соответствующих расходов, то есть сокращения лимитов бюджетных обязательств. Однако статья 231 Бюджетного кодекса, определяющая порядок блокировки расходов бюджета, не предусматривает сокращения бюджетных обязательств за нарушения порядка осуществления госзакупок. Вот пример коллизии правовых норм, которая препятствует восстановлению имущественных прав государства. Судебная статистика также подтверждает имеющиеся противоречия по данному вопросу.

О необходимости принятия базового федерального закона о госзакупках Счетная палата заявила еще в 2002 году. В настоящее время данный закон уже принят в первом чтении



с учетом предложений и замечаний, в том числе и нашего заключения. Обязательным условием для регионов и муниципалитетов станет приведение их законодательства в соответствие с новым законом. Крайняя необходимость скорейшего принятия и вступления закона в силу обусловлена увеличением со следующего года объемов муниципальных заказов.

Сложным остается процесс привлечения к финансово-бюджетной ответственности. Например, Счетная палата, контрольный финансовый орган, до сих пор не имеет возможности принятия элементарных превентивных мер для того, чтобы приостановить либо предотвратить финансовое нарушение.

Запутанная система мер принуждения, установленная Бюджетным кодексом, не дает возможности эффективного взыскания бюджетных средств.

Практика контрольной работы Счетной палаты показывает недостаточный уровень исполнения представлений Счетной палаты, направляемых для устранения выявленных финансовых нарушений. Одной из причин, с моей точки зрения, является избыточная концентрация процессуальных бюджетных полномочий у органов, исполняющих бюджет. Контрольные финансовые органы представительных органов власти по действующему бюджетному законодательству обязаны каждый раз обращаться за согласованием вопроса принятия соответствующих мер принуждения к органам, исполняющим бюджет.

Новой бюджетной политике, ориентированной на результаты бюджетных расходов, скоро потребуется своя законодательная база для достижения поставленных планов. Бюджетный кодекс не сможет обеспечить необходимого правового регулирования. Счетная палата в этом убедилась, поскольку уже третий год занимается вопросами аудита эффективности использования бюджетных средств. Правовой базы для проведения аудита эффективности недостаточно, методика определяется внутренними ведомственными актами, понятно, что и результат от этой работы незначительный.

Правовым началом аудиту эффективности должен стать специальный федеральный закон. Думаю, что потребуется также внесение изменений в Бюджетный кодекс. Возможно, что некоторые положения, устанавливающие компетенцию органов государственного финансового контроля, необходимо будет отразить и в разрабатываемом сейчас Советом Федерации проекте федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации».

Тема государственного финансового контроля должна как можно скорее стать не просто теоретической концепцией, а приобрести законодательную форму.

Системы государственного финансового контроля в стране до сих пор не существует.

Отсутствие базового федерального закона создает условия для бессистемного управления государственными финансами и имуществом на всех уровнях власти, а также на местном уровне.

Положения Бюджетного кодекса, устанавливающие основы государственного и муниципального финансового контроля, не обеспечивают достаточного регулирования.

Недостаточность правового регулирования приводит к замкнутости контроля по уровням бюджетной системы Российской Федерации, оторванности контрольных органов друг от друга. Действующее федеральное законодательство практически не регламентирует организацию финансового контроля на региональном, а тем более на муниципальном уровне, оставляя это на усмотрение региональных и местных органов власти. Ни для кого не секрет, что на муниципальном уровне система финансового контроля также не сформирована. Из 11,5 тыс. действующих сегодня муниципальных образований контрольно-счетные органы сформированы лишь в нескольких десятках, в то время как ожидаемое увеличение количества муниципалитетов к концу 2005 года планируется в 2,5 раза. Именно для решения этих задач необходимо срочно принять и ввести в действие с 2006 года федеральный закон «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации».

СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ПРИ УЧАСТИИ
ЮРИСТА ДЕПАРТАМЕНТА КОНТРОЛЯ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА С БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СЧЕТНОЙ
ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
К.А. Жарикова