



УДК 342.9

© *А. В. Рябцев, 2011*

## **ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ О МЕСТНОМ БЮДЖЕТЕ**

*Рябцев А. В.* – канд. юрид. наук, доц. кафедры «Государственно-правовые дисциплины», тел. (4212) 61-43-61, e-mail: ryabtsev\_alex@mail.ru (ДВЮИ МВД России)

В статье рассматриваются проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства на стадии исполнения решения о местном бюджете. Анализируются материалы практики прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства. Предлагаются меры по совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства на стадии исполнения решения о местном бюджете.

In the article the problems of realization of public prosecutor's supervision of budget law execution at the stage of execution of a decision on local budget are considered. The materials on practice of public prosecutor's supervision of budget law execution are analyzed. The measures on perfection of organization of public prosecutor's supervision of budget law execution at the stage of execution of a decision on local budget are offered.

*Ключевые слова:* прокурорский надзор, бюджет, бюджетные правонарушения, исполнение бюджета, муниципальные образования.

Надзор за исполнением бюджетного законодательства – одно из ведущих направлений в надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Отметим, что регулирование бюджетных отношений осуществляется нормативными правовыми актами, изданными на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Проблема эффективного управления финансами муниципальных образований является в настоящее время достаточно острой и первостепенной. Осуществление прокурорского надзора в сфере реализации органами местного самоуправления полномочий, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации, предполагает следующие направления:

1) анализ законодательства и практики прокурорского надзора для свое-

временного выявления правонарушений, посягающих на бюджетные правоотношения;

2) привлечение лиц, виновных в бюджетных правонарушениях, к ответственности;

3) принятие мер к восстановлению нарушенных прав;

4) устранение условий, способствующих противоправному поведению.

Исполнение бюджета является стадией бюджетного процесса и обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов [1].

Исполнение решения о бюджете означает необходимость исполнения бюджета по доходам, а также исполнение бюджета по расходам.

Исполнение бюджета по доходам предусматривает:

1) зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным Кодексом РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

2) возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

3) зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

5) перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.



Что касается исполнения бюджета по расходам, то действующее законодательство предусматривает необходимость поэтапного его исполнения (ст.219 БК РФ). Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- 1) принятие бюджетных обязательств;
- 2) подтверждение денежных обязательств;
- 3) санкционирование оплаты денежных обязательств;
- 4) подтверждение исполнения денежных обязательств.

Как показывает практика прокурорского надзора, значительное количество нарушений бюджетного законодательства совершается именно при исполнении бюджета по расходам.

Исполнение расходной части бюджета обеспечивается местной администрацией. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган.

Участниками бюджетного процесса на рассматриваемой стадии являются:

- 1) главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- 2) главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- 3) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- 4) получатели бюджетных средств.

Деятельность данных субъектов регламентируется соответствующими статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. ст. 158, 160.1, 160.2, 161, 162).

Таким образом, при осуществлении прокурорского надзора на данной стадии бюджетного процесса, нормы, определяющие правовой статус названных субъектов, должны находиться в поле зрения прокурора.

Наиболее часто встречающимися нарушениями в ходе исполнения бюджета по доходам является замена реального денежного исполнения бюджета: взаимозачеты, поставки продукции, выполнение работ, оказание услуг, внесение налоговых сертификатов, ценных бумаг.

Взаимозачеты представляют собой освобождение налогоплательщика от обязанности по уплате налогов, обусловленное поставкой им товаров бюджетной организации, унитарному предприятию, финансируемым из соответствующего бюджета. Данный акт оформляется протоколом взаимозачета. В данном случае налогоплательщик после оформления взаимозачета получает право не платить законно установленные налоги, что в свою очередь является нарушением требований ст. 39 БК РФ.

Как нарушение законодательства также следует рассматривать использование в качестве средства платежа в бюджет векселей, эмитированных органами местного самоуправления. Правовым основанием для прокурорского реагирования в данном случае является отступление от требований ст. 2 Федерального закона от 11.03.1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом вексе-

ле» [2], в соответствии с содержащимся в ней правилом муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом.

В процессе осуществления прокурорского надзора надлежит проверить законность выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг, которые также служат источником привлечения заемных средств. Правовое регулирование порядка выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг определено Федеральным законом от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [3] и Федеральным законом от 29.07.1998 г. №136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»[4].

Указанными нормативными правовыми актами установлены ограничения по выпуску ценных бумаг, выполнение которых необходимо проверять при изучении соответствующих правовых актов:

- 1) эмитентом муниципальных ценных бумаг может выступать только соответствующий исполнительный орган;
- 2) эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только в случае утверждения решением соответствующего органа о бюджете на текущий финансовый год двух показателей.

Оценивая правомерность предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными унитарными предприятиями, следует исходить из того, что в силу положений п. 4 ст. 66 ГК РФ, п. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» 21, п. 2 ст. 7 Федерального закона от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и, следовательно, вносить вклады в их уставные капиталы, если иное не предусмотрено законом.

Внесение муниципального имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ как один из способов приватизации такого имущества предусмотрено Федеральным законом от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного или муниципального имущества» 23 (п.п. 9 п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 25) при условии, что доля муниципального образования в общем количестве обыкновенных акций такого акционерного общества не может составлять менее, чем 25 % плюс одна акция.

При проверке правомерности размещения бюджетных средств в уставные капиталы хозяйственных обществ в качестве вклада соответствующего муниципального образования необходимо также изучить вопросы, касающиеся участия представителей муниципального образования в хозяйственных обществах.

Как при проверке законности решения представительного органа о бюджете, так и в стадии исполнения бюджета следует обратить внимание на обоснованность выдачи муниципальных гарантий (поручительств) за счет



средств бюджета (ст. 117 БК РФ).

Муниципальная гарантия является способом обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого субъект федерации или муниципальное образование – гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью либо частично.

В соответствии со ст. 115 БК РФ, муниципальные гарантии предоставляются соответствующими органами, как правило, на конкурсной основе. Исполнение государственных и муниципальных гарантий должно быть отражено в составе расходов бюджетов как предоставление кредитов.

Перед их предоставлением финансовый орган обязан провести проверку финансового состояния получателя указанной гарантии, а также проверить наличие задолженности по платежам в бюджет либо в государственные внебюджетные фонды.

Отсутствие рассмотренных юридически значимых обстоятельств, является основанием внесения представления о нарушении законодательства, и в необходимом случае предъявления иска в суд.

В целях установления возможных нарушений требований ст.ст. 72-73 БК РФ, проверке также подлежит законность расходования бюджетных средств при закупке товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Следует учитывать, что правила проведения конкурса определяются нормативным правовым актом, принятым в конкретном муниципальном образовании. В случае отсутствия такого акта необходимо руководствоваться правилами ГК РФ.

Перед проведением проверки законности поставок продукции и размещения заказов на выполнение работ для муниципальных нужд, необходимо изучить законность правовых актов, устанавливающих правила проведения конкурса; заключенных договоров; протоколы проведенных конкурсов; документы об оплате поставок, работ и услуг за счет средств соответствующего бюджета.

В случае выявления нарушений законодательства, повлекших причинение ущерба бюджету, следует давать уголовно-правовую оценку действиям должностных лиц, а также решать вопрос о предъявлении исков в арбитражный суд с требованием о признании торгов и заключенных договоров недействительными.

Необходимо выяснить, соблюдаются ли требования ст. 92 БК РФ в случае принятия местных бюджетов с дефицитом. Был ли при исполнении бюджетов соблюден принцип единства кассы, и какие меры принимались органами местного самоуправления по реализации этого принципа.

В ходе проверки также необходимо выяснить, имело ли место принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации норма-



тивных правовых актов, в соответствии с которыми изменяются бюджетные полномочия органов местного самоуправления, увеличиваются бюджетные расходы или уменьшаются бюджетные доходы муниципальных образований. Имели ли место случаи наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых финансовых ресурсов.

Соблюдены ли условия, предусмотренные ст. 135 БК РФ, при получении муниципальными образованиями межбюджетных трансфертов.

Исполнение бюджетов любого уровня находится под постоянным контролем органов власти.

Полномочия органов местного самоуправления по контролю над исполнением бюджета можно подразделить на две группы: во-первых, это полномочия по организации контроля, а во-вторых, – собственно контрольные полномочия.

К первой группе относятся полномочия по определению организационных форм контроля; установлению порядка и сроков представления местной администрацией информации по исполнению бюджета; организации аудиторской проверки исполнения бюджета.

Ко второй группе, как уже указывалось, относятся собственно контрольные полномочия: непосредственный контроль хода исполнения бюджета самим представительным органом. С этой целью представительный орган муниципального образования в процессе исполнения бюджета вправе потребовать от местной администрации, ее финансовых и других органов управления любую информацию, связанную с исполнением бюджета.

Порядок и организационные формы осуществления контроля над исполнением местного бюджета определяются представительными органами местного самоуправления в положении о бюджетном процессе на территории данного муниципального образования. Исполнительные органы местного самоуправления осуществляют контроль над использованием предприятиями, учреждениями и иными организациями выделенных им бюджетных средств.

Контрольные полномочия исполнительных органов местного самоуправления неразрывно связаны с их функцией по исполнению бюджета, т.е. они контролируют бюджет, исполняя его.

Важная роль в исполнении бюджетов принадлежит финансовым органам, которые осуществляют практическую работу по составлению и исполнению бюджетов.

Функции текущего контроля над расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета, осуществляет Управление федерального казначейства РФ в субъекте Российской Федерации, созданные им на местах отделения. Функции последующего контроля над расходованием средств федерального бюджета осуществляет территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ.



Функции муниципального финансового контроля осуществляют финансовые управления муниципальных образований и созданные в их составе ревизионные отделы, управления.

При осуществлении проверки необходимо проверить, соблюдены ли органами местного самоуправления требования ст. 157 БК РФ в части определения полномочий созданных ими органов муниципального финансового контроля.

На наш взгляд, при осуществлении проверки за исполнением бюджетного законодательства на стадии исполнения решения о местном бюджете необходимо ответить на следующие вопросы: какова эффективность деятельности этих органов? Насколько полно ими используются предоставленные законодательством полномочия по выявлению и пресечению правонарушений в бюджетной сфере? Каков охват проверками подконтрольных объектов? Насколько обоснованны и своевременны применяемые ими меры взыскания к нарушителям? Правомерно ли освобождение их от наложения штрафов и иных санкций? Каково реальное взыскание наложенных санкций, в том числе в судебном порядке? Как осуществляется взаимодействие органов контроля с правоохранительными органами?

Активный и последовательный прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства в деятельности органов финансового контроля позволяет своевременно выявлять наиболее распространенные правонарушения, отслеживать намечающиеся негативные тенденции в различных сферах экономики и, тем самым, способствует укреплению законности.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [5], необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства. Обеспечить надлежащее взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь – со Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства при реализации приоритетных национальных проектов, законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции.

### **Библиографические ссылки**

1. Ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ.
2. *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1997. – № 11. – Ст. 1238.



3. *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.
4. *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3814.
5. *Законность*. - 2008. – № 3.