

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. Е. СКАЧКОВА

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ПРАВОВОГО АКТА О БЮДЖЕТЕ**

Учебное пособие



Санкт-Петербург

2006

1

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Е. СКАЧКОВА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ПРАВОВОГО АКТА О БЮДЖЕТЕ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2006

УДК 34

ББК 67.72

Скачкова, А. Е.

Прокурорский надзор за законностью правового акта о бюджете: Учебное пособие / А. Е. Скачкова; СПб юрид. ин-т ГП РФ. СПб., 2006. 48 с.

Рецензенты

А. М. БОРОДИН, начальник Отдела Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Западном федеральном округе.

Е. М. БУХАРИНА, начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы Прокуратуры Санкт-Петербурга.

Учебное пособие посвящено вопросам организации и методики прокурорского надзора за законностью правового акта о бюджете. Рассмотрены обстоятельства, подлежащие исследованию при проведении проверки, указаны наиболее часто встречающиеся в бюджетной сфере нарушения, а также перечислены меры прокурорского реагирования на них.

Предназначено для использования в подготовке и повышении квалификации прокурорско-следственных кадров.

© Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2006

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ¹

В Российской Федерации прокуратура является единственным органом, осуществляющим согласно п. 1 ст. 1, п.1 ст. 22, ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ с изменениями и дополнениями надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в частности за соблюдением бюджетного законодательства всех уровней публичной власти (ст.ст. 2, 11 БК РФ).

Законность в бюджетной сфере составляет предмет надзора как территориальных, так и специализированных прокуратур. Данными о нарушениях располагают структурные подразделения прокуратуры: надзирающие за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере; надзирающие за расследованием преступлений в бюджетной сфере на досудебной стадии уголовного судопроизводства; государственные обвинители; надзирающие за оперативно-розыскной деятельностью при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий по фактам готовящихся, совершенных либо совершаемых преступлений в бюджетной сфере; прокуроры, участвующие в арбитражном суде и судах общей юрисдикции по спорам, связанным с нарушением бюджетного законодательства. Это обуславливает особую организацию надзора, ее комплексный характер.

Основную роль в обеспечении законности в бюджетной сфере играет надзор за исполнением законов и законностью правовых актов.

Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере в качестве «общенадзорного» направления выделен приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30.

¹ Термин «надзор за соблюдением бюджетного законодательства» используется как обобщающий надзор за законностью правовых актов и за исполнением законов в бюджетной сфере.

Организация прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства является важным и сложным процессом, требующим учета объективных и субъективных факторов, который в конечном счете определяется оптимальностью достижения задач и целей деятельности органов прокуратуры в целом и на определенном участке надзорной деятельности в частности².

Объективными определяющими являются принцип единства и централизации органов прокуратуры и предметно-зональный принцип деятельности, обязательное разграничение компетенции территориальных и специализированных прокуратур, вышестоящих и нижестоящих органов прокуратуры.

К субъективным факторам, проявляющимся при распределении обязанностей в прокуратуре одного уровня системы органов прокуратуры, относятся состояние законности в бюджетной сфере на поднадзорном участке деятельности, а также профессионализм и численный состав сотрудников прокуратуры.

Организация надзора в части разграничения компетенции территориальных и специализированных прокуратур, вышестоящих и нижестоящих органов прокуратуры осуществляется по общим правилам и не имеет существенных особенностей. В ряде прокуратур субъектов России, учитывая значимость вопросов правового регулирования бюджетной сферы для устройства публичной власти, надзор за законностью правовых актов муниципальных образований относят к компетенции прокуратуры субъекта России (прокуратуры Свердловской области, Смоленской области).

² Излагаемая проблематика организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере представлена с учетом данных анкетирования обучавшихся в Санкт-Петербургском институте Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокуроров прокуратур субъектов Федерации, надзирающих за соблюдением бюджетного законодательства (Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Алтайский край, Краснодарский край, Приморский край, Хабаровский край, Иркутская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Псковская область, Рязанская область, Самарская область, Сахалинская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Челябинская область, Ярославская область, Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ).

Вместе с тем полагаем нецелесообразным отделять надзор за законностью правовых актов от надзора за исполнением законов. Правовые акты в бюджетной сфере являются и объектами надзора и правовой основой поднадзорной деятельности, отражают действия участников бюджетных правоотношений. Эта особенность бюджетного законодательства при раздельном рассмотрении правовых актов вне связи с их исполнением не позволяет в полной мере выявлять нарушения бюджетного законодательства, например такие, как осуществление определенных операций по исполнению бюджета до внесения изменений и дополнений в бюджет (п. 1 ст. 5, абз. 8 ст. 31 БК РФ). Кроме того, правовой акт может являться основанием для прокурорской проверки исполнения бюджетного законодательства.

Эффективность прокурорского надзора может быть повышена, если возложить надзор за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере на группу «уполномоченных» прокуроров. Подобным опытом располагают прокуратуры Республики Татарстан, Кировской области и др.

Однако, учитывая малочисленный состав общенадзорных подразделений, такая возможность в подавляющем большинстве прокуратур затруднительна. Возникает вопрос, какое иное надзорное направление целесообразно вменить в функциональные обязанности прокурора, надзирающего за соблюдением бюджетного законодательства, что позволило бы говорить о сохранении необходимого уровня надзорной деятельности прокуратуры.

Исследование показало возможность нескольких вариантов распределения функциональных обязанностей. Так, допустимо рекомендовать присоединение такого направления деятельности, как надзор за соблюдением налогового законодательства (данная позиция поддержана 78% респондентов и соответствует тенденции бюджетного законодательства). Согласно поставленным в анкете вопросам высказывались мнения о присоединении надзора за соблюдением банковского законодательства (60% — за, 25% — против). Соглашаясь с такой возможностью, хотим обратить внимание, что органы денежно-кредитного регулирования являются участниками бюджетного процесса (ст.ст. 152, 155, 156 БК РФ), наделены бюджетными полномочиями (п. 1 ст. 151 БК РФ) и несут ответственность за нарушения бюджетного законодательства (ст. ст. 304—306 БК РФ). Равно может быть обоснованной и позиция присоединения надзора за соблюдением

ем законодательства о государственной (муниципальной) собственности, поскольку использование данного имущества представляет собой доходную часть бюджета (п. 4 ст. 41, ст.ст. 42, 43 БК РФ), а бюджетные учреждения (государственные (муниципальные) учреждения) являются участниками бюджетных правоотношений (ст.ст. 152, 161 БК РФ). При традиционном разделении общенадзорной деятельности на экономическую и социальную сферы надзора полагаем целесообразно поручать проведение прокурорских проверок своевременности выплаты заработной платы работникам коммерческих организаций прокурору, надзирающему за соблюдением бюджетного законодательства, ввиду схожести методик проверок, наличия у прокурора-предметника определенных познаний законодательства в области финансов и бухгалтерского учета, а также учитывая, что ст. 145¹ Уголовного кодекса РФ устанавливает преступность деяния вне зависимости от источников финансирования. Большинство респондентов высказались, что присоединение более двух надзорных направлений может привести к снижению эффективности прокурорского надзора.

Надзор за законностью правовых актов в силу п. 3 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30 относится к текущей надзорной деятельности прокурора, проводится независимо от поступления информации о нарушениях законности, начинается на стадии представления проекта правового акта.

Такая организация надзора продиктована необходимостью оперативного реагирования прокуратуры на каждый факт принятия поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов.

Целью организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере является своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений прав личности на получение гарантированных Конституцией России социальных компенсации и услуг, интересов общества и государства, обеспечение надлежащего соблюдения контрольных функций соответствующими органами в бюджетной сфере, законности правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами, своевременное принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению вреда и восстановлению на-

рушенных прав граждан.

Актуальными аспектами надзора за соблюдением бюджетного законодательства являются законность правовых актов, в частности правового акта о бюджете; соблюдение бюджетного законодательства при закупке товаров, работ, услуг для государственных, муниципальных нужд; деятельность органов бюджетного контроля.

Органы публичной власти, выполняющие функции финансового контроля в бюджетной сфере, занимают особое место в надзорной деятельности (ст. 21, п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Указ Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» от 3 марта 1998 г. № 224). Они действуют самостоятельно в пределах поставленных перед ними задач и предоставленных полномочий. Эти органы, созданные как законодательными (представительными) (ст. 153 БК РФ), так и исполнительными органами (ст. 154 БК РФ) соответственно уровню публичной власти (ст. 31 БК РФ), имеют собственные полномочия, определяемые «природой» бюджетных средств (уровнем бюджетной системы). Финансовый контроль со стороны исполнительной власти осуществляют финансовый орган, главные распорядители, распорядители бюджетных средств. Их полномочия ограничены уровнем бюджетной системы, формой осуществления контроля, а также характером бюджетных правоотношений. Не подменяя органы контроля, прокуратура осуществляет надзор за полнотой, своевременностью, эффективностью и законностью их деятельности.

Так, контроль за исполнением федерального бюджета (исполнением федерального закона о федеральном бюджете) осуществляют Счетная палата России³; Министерство финансов РФ⁴ и находящиеся в его ведении Федеральное казначейство (осуществляет предварительный и текущий контроль)⁵ и Феде-

³ О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ с изменениями и дополнениями.

⁴ О Министерстве финансов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 с изменениями и дополнениями.

⁵ О Федеральном казначействе: Постановление Правительства России от 01.12.2004 г. № 703 с изменениями.

ральная служба финансово-бюджетного надзора (осуществляет последующий контроль)⁶; Министерство юстиции РФ⁷ как орган, осуществляющий общий контроль за законностью нормативных правовых актов (включая их территориальные органы); главные распорядители и распорядители средств федерального бюджета (ст.ст. 159, 160 БК РФ).

При проведении прокурорских проверок возникают трудности с привлечением специалистов в области бюджета. Как показало исследование, проблемы обусловлены установленным порядком создания органов бюджетного контроля и ограниченностью их полномочий «природой бюджетных средств», отсутствием на уровне райгорпрокуратур структурных подразделений федеральной службы финансово-бюджетного надзора, а также соответствующих государственно-экспертных учреждений (центр документальных проверок и ревизий МВД России и подразделения органов внутренних дел по налоговым преступлениям не в состоянии в полной мере обеспечить прокуроров необходимыми специалистами и могут быть использованы только при проверке данных, указывающих на признаки преступления⁸). На эффективность работы органов государственного, муниципального финансового контроля влияют и субъективные факторы, не позволяющие с полной уверенностью обеспечить объективность и беспристрастность заключений привлеченных специалистов.

Одним из способов разрешения названных проблем может стать принятие в штат прокуратуры на должности специалистов лиц, обладающих познаниями в области финансов, бухгалтерского учета и отчетности⁹. Положительным примером является опыт прокуратуры Саратовской области, эффективно использующей такую возможность.

Проверка законности правовых актов в бюджетной сфере проводится по общему правилу. Однако своевременная и полная

⁶ Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Утв. Постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 278.

⁷ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 с изменениями и дополнениями.

⁸ См.: Инструкция о порядке проведения сотрудниками милиции проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности. Утв. Приказом МВД РФ от 02.08.2005 г. № 636.

⁹ Как показывает практика, часто это лица из числа бывших работников контрольно-ревизионных управлений Минфина России.

оценка законности такого правового акта, как бюджет, в рамках текущей надзорной деятельности затруднительна.

Так, проверка соблюдения требований ст. 37, главы 16, 20, ст.146 БК РФ вызывает необходимость привлечения широкого круга специалистов органов государственного (муниципально-го) финансового контроля, в том числе для уяснения арифметических показателей бюджета.

Важным обстоятельством, подлежащим исследованию при проведении проверки, является полнота отражения доходов и расходов бюджета (ст.ст. 30, 31, 32 БК РФ). Следовательно, необходим предварительный анализ правовых актов, составляющих расходные обязательства соответствующего уровня публичной власти¹⁰ (ст.ст. 6, 32, 65, гл. 16 БК РФ), а также регламентирующих формирование доходной части бюджета (ст.ст. 30, 41 БК РФ, ст. 5 НК РФ). Этими сведениями обладают прокуроры, надзирающие за соблюдением законов в иных сферах общественных отношений и зачастую состоящие в различных структурных подразделениях.

Например, в последнее время широко распространены нарушения прав личности на получение социальных компенсаций и услуг, гарантированных Конституцией России, в связи с заменой льгот денежными компенсациями¹¹. Прокурорами выявлены факты принятия субъектами России правовых актов, не соответствующих требованиям подп. 24 п. 2 ст. 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изменениями и дополнениями и других федеральных законов при определении субъектов социальных гарантий, мер социального обеспечения. Следствием этого явилось отсутствие либо занижение (недостоверность) в бюджете расходов на решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания (ст.ст. 32, 37,

¹⁰ Это практически все нормативно-правовые акты постоянного характера, принятые поднадзорными органами. Следует также учитывать тенденции федерального законодательства к передаче значительного объема вопросов, особенно социального характера, в ведение субъектов России, к расширению компетенции муниципальных образований. В связи с этим может потребоваться проведение дополнительной проверки соответствия законодательства субъекта России и правотворческой деятельности муниципальных органов изменениям, внесенным в федеральные правовые акты.

¹¹ См.: Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

293 БК РФ). Остро стоят проблемы, вызванные отсутствием в законах о бюджете субъектов России расходов на гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹². Необходимой информацией располагают прокуроры, надзирающие за соблюдением прав граждан в социальной сфере, за соблюдением прав несовершеннолетних.

Источники и объем формирования доходной части бюджета должны соответствовать не только бюджетному, но и налоговому законодательству (ст.ст. 41, 180, 189 БК РФ), поэтому для проведения проверки в обязательном порядке требуются сведения от прокурора, надзирающего за соблюдением налогового законодательства, и т. д.

Определенность даты принятия правового акта о бюджете, потребность в привлечении прокуроров различных структурных подразделений и специалистов в разных областях знаний обуславливают необходимость отнесения проверки законности правового акта о бюджете к плановому мероприятию. Проведенные исследования показали проблематичность оперативной и полной оценки законности правового акта о бюджете в рамках текущей надзорной деятельности (отмечено 90% респондентов). Положительным следует признать опыт организации надзора в прокуратуре Республики Саха (Якутия), прокуратуре Челябинской области, где оценка законности принятого правового акта о бюджете включается в план работы прокуратуры на текущий период (октябрь—ноябрь).

Взаимодействие прокурора, надзирающего за соблюдением бюджетного законодательства, и прокуроров, надзирающих в иных отраслях надзорной деятельности, других правоохранительных и контролирующих органов — важный фактор эффективной работы прокуратуры, поскольку позволяет обеспечить комплексный анализ состояния законности в бюджетной сфере, выявить и устранить нарушения в сфере бюджетных правоотношений, выделить актуальные направления прокурорского надзора.

При проверке законности правовых актов необходимо учитывать, что функционирование государства связано с необходимостью бюджетного финансирования и осуществляется посред-

¹² См.: О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ с изменениями и дополнениями.

ством правовых актов. Любые изменения даже незначительные, например переименование органа власти, требуют дополнительного бюджетного финансирования. Поэтому оценка законности правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и их должностными лицами, должна быть основана на итогах проверки соблюдения соответствующего отраслевого (согласно отношениям, которые регулирует определенный правовой акт) и бюджетного законодательства.

В целях своевременного и полного принятия мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению вреда и восстановлению нарушенного права при организации надзора необходимо учитывать следующие особенности правового регулирования бюджетной сферы.

Значительное число регулятивных норм Бюджетного кодекса РФ (ст.ст. 289, 293, 296—303) содержат специальное указание о допустимости квалификации деяния как административное правонарушение, если нет признаков преступления.

Отсутствие в деянии лица признаков преступления, а равно назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1, п. 7 ст. 24.5, ст. 28.9 КоАП РФ). Кроме того, факт прекращения производства по делу за отсутствием в деяниях лица признаков преступления (п. 1 ч. 1 ст. 24УПК РФ) не исключает возможности привлечения к административной ответственности, если противоправные деяния этого лица подпадают под административное правонарушение. Правом возбуждения административного производства наделен прокурор (ст. 25.11, 28.4 КоАП РФ, ст.ст. 25, 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), должностные лица органов внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ) и органов бюджетного контроля (ч. 1, абз. 3 ч. 5, ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ). Рассмотрение названной категории дел согласно уровню бюджетной системы предоставлено федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ст.23.7 КоАП РФ), органам, определенным законом субъекта РФ (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ). Одновременно нарушение бюджетного законодательства, помимо административ-

ной, уголовной ответственности, влечет применение бюджетных санкций, предусмотренных Частью четыре БК РФ. Правом привлекать к бюджетной ответственности наделены руководители органов, исполняющих бюджет (ст.ст. 284, 284.1 БК РФ).

Возбуждение уголовных дел в бюджетной сфере часто осуществляется по материалам общенадзорных проверок и проверок органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ст.ст. 37, 151 УПК РФ, ст. 25, п. 3 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Надзор за законностью возбуждения или отказа в возбуждении уголовных дел этой категории осуществляется согласно общим требованиям приказа Генерального прокурора РФ «О порядке проверки законности постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовных дел» от 4 августа 2000 г. № 115 и возложен не только на подразделения, осуществляющие надзор за расследованием преступлений, но и на каждое подразделение по принадлежности материала.

Согласно абз. 4 п. 4 указания Генерального прокурора РФ «Об обеспечении действенности прокурорского надзора за законностью использования средств федерального бюджета, выделяемых на заработную плату и социальные выплаты населению» от 9 апреля 1997 г. № 13/7 с изменениями от 16 октября 2000 г. № 134 прокуроры на местах обязаны раз в год обобщать прокурорскую и следственную практику. Списки уголовных дел о хищениях, злоупотреблениях и других корыстных преступлениях, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, они должны представлять в Управление по надзору за расследованием преступлений Генеральной прокуратуры РФ.

Поэтому надзор в органах прокуратуры должен обеспечивать своевременный учет этой категории уголовных дел и материалов.

Прокурор, надзирающий за соблюдением бюджетного законодательства, осуществляя проверку соблюдения законности при закупке товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, сталкивается с недостаточностью предоставленных ему полномочий по выявлению признаков преступления. Необходимыми полномочиями обладают сотрудники органов, осуществляющих оперативно-розыскные мероприятия (ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ с изменениями и дополнениями). Поводами для их привлечения к общенадзорной провер-

ке являются факты принятия необоснованных правовых актов («коррупционных»); завышения затрат по ранее размещенному заказу по сравнению с конкурсной ценой; выполнение работ другим лицом, а не победителем отбора либо несколькими лицами; иные систематические нарушения закона, допускаемые руководителем органа, заключающего контракт, комиссией по отбору претендентов, должностными лицами в сфере размещения государственного (муниципального) контракта. Изучение практики показало целесообразность взаимодействия с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, для обмена информацией, ее комплексного анализа при установлении фактов противоправных деяний в бюджетной сфере.

В целях повышения качества расследования преступлений в бюджетной сфере прокурорами-общенадзорниками применяется практика составления юридического заключения с описанием надлежащего бюджетного процесса и сути противоправных деяний его участников (должностных и юридических лиц), а также заключения при возбуждении уголовного дела с изложением квалификации деяний участников бюджетного процесса.

Всесторонность и полнота расследования, определение статуса участника бюджетного процесса и круга лиц, причастных к совершению преступления, требует обширных познаний в области бюджетного законодательства. Такими познаниями обладают прокуроры, надзирающие за соблюдением бюджетного законодательства.

Прокурор, надзирающий за расследованием преступления в бюджетной сфере, осуществляет взаимодействие с прокурором, надзирающим за соблюдением бюджетного законодательства, при оценке таких процессуальных решений следователя, как приостановление производства по уголовному делу, прекращение уголовного дела или уголовного преследования, утверждение обвинительного заключения.

Прокурорский надзор за следствием и дознанием (ст. 115 УПК РФ), равно как и участие прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства, направлен на обеспечение возмещения причиненного преступлением материального ущерба (п. 2.2 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» от 5 июня 2002 г. № 28). Вместе с тем преступление в бюджетной сфере согласно нормам Бюджетного кодекса РФ влечет применение гражданско-правовых мер и к юридическому

лицу. Иски о признании недействительными сделок, о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований, не могут быть заявлены в уголовном деле суда общей юрисдикции. Согласно ст. 52 АПК РФ они подлежат разрешению в арбитражном суде, что исключает возможность заявления такого иска в уголовном процессе. При этом, за некоторым исключением, решение по уголовному делу не влияет на рассмотрение дела арбитражным судом. Поэтому прокурорам, надзирающим за соблюдением бюджетного законодательства, необходимо своевременно готовить и передавать материалы прокурорам, участвующим в суде.

В Прокуратуре Санкт-Петербурга введена практика утверждения проекта протеста на незаконный правовой акт прокурором, участвующим в суде, в целях повышения качества надзорной деятельности.

Необходимость обмена информацией между прокурором, надзирающим за соблюдением бюджетного законодательства, и администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу возникает в связи с фактами нарушений законности в действиях управлений (отделов) федерального казначейства.

Взаимодействие при осуществлении надзора за соблюдением бюджетного законодательства и его важность отмечены всеми респондентами. Формы взаимодействия различны: от деловых контактов до образования рабочих групп и издания специального приказа. Мнения прокуроров, надзирающих за соблюдением бюджетного законодательства, о необходимости создания рабочих групп как формального отражения существующего взаимодействия разделились практически поровну. При этом прокуроры тех прокуратур субъектов России, где такие группы созданы и действуют, отметили эффективность их работы (прокуратуры Алтайского края, Тверской области, Республики Саха (Якутия).

Вышеизложенные обстоятельства позволяют говорить о необходимости координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в бюджетной сфере и проведения координационных совещаний с участием органов государственного, муниципального финансового контроля.

Немаловажным аспектом организации надзора является и взаимодействие вышестоящих и нижестоящих территориальных прокуратур. Необходимость такого взаимодействия продиктована как особенностями правового регулирования бюджетных правоотношений и самостоятельностью бюджетов всех уровней бюджетной системы, так и потребностью повышения квалификации сотрудников прокуратуры. Новацией Бюджетного кодекса РФ в области межбюджетных отношений является усиление ответственности органов публичной власти за нарушения бюджетного законодательства. В силу ст.ст. 129, 135, 142 БК РФ межбюджетные трансферты бюджетам других уровней бюджетной системы (финансовая помощь, дотации, субвенции, бюджетные кредиты) могут быть предоставлены только при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах (п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 136 БК РФ).

Исходя из задач и предмета надзора, можно определить направление анализа состояния законности в бюджетной сфере. Это позволит обеспечить полноту и всесторонность надзорной деятельности, решить, какие мероприятия следует включить в план работы прокуратуры. Помимо констатации основных нарушений необходимо выявлять причины и условия как нарушений бюджетного законодательства, так и неисполнения (неудовлетворения) требований прокурора и органов, выполняющих контрольные функции.

Анализируя состояние законности в бюджетной сфере, основное внимание следует уделить исполнению законов и законности правовых актов. Критериями исполнения законов и законности правовых актов в бюджетной сфере являются следующие показатели: законность правовых актов в бюджетной сфере (отдельно — правового акта о бюджете); обеспечение получения гражданами гарантированных Конституцией РФ социальных компенсаций и услуг (отдельно — несовершеннолетними); исполнение бюджета по доходам и расходам; законность в сфере межбюджетных отношений; соблюдение законности органами,

выполняющими контрольные функции в бюджетной сфере; законность в сфере привлечения к административной ответственности за нарушения в бюджетной сфере.

2. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВОГО АКТА О БЮДЖЕТЕ

Важнейшим направлением надзорной деятельности органов прокуратуры согласно п. 3 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30 является надзор за законностью правовых актов, что имеет особое значение в бюджетной сфере, поскольку бюджетный процесс в Российской Федерации осуществляется на основании, во исполнение и согласно определенным правовым актам. Ключевое место среди них занимает правовой акт о бюджете. Согласно ст.ст. 6, 14, 15, 16 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) бюджет — это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Использование иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств органами публичной власти не допускается.

Исходя из предмета прокурорского надзора, определенного в ст.ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», объектами надзора являются нормативные и ненормативные (локальные) правовые акты.

Правовые акты, принимаемые в бюджетной сфере, можно объединить в четыре группы:

первая группа:

- правовой акт о бюджете на определенный финансовый год;
- правовой акт об утверждении отчета об исполнении бюджета на определенный финансовый год;
- правовой акт о территориальном государственном внебюджетном фонде;
- правовой акт об утверждении отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

вторая группа :

- правовые акты, регулирующие бюджетное устройство и бюджетный процесс субъекта России;
- правовые акты, регулирующие бюджетное устройство и бюджетный процесс органов местного самоуправления;
- правовые акты субъекта РФ, органов местного самоуправления, принимаемые в сфере межбюджетных отношений;

третья группа:

- правовые акты, относящиеся к формированию доходной части бюджета в соответствии с бюджетным законодательством;
- правовые акты, относящиеся к расходной части бюджета;

четвертая группа:

- правовые акты, устанавливающие ответственность за нарушения бюджетного законодательства;
- ненормативные правовые акты о привлечении лица к ответственности.

В первую группу объединены «высшие» правовые акты на определенный финансовый год, носящие временный характер (ст. 12 БК РФ), и особые правовые акты об утверждении отчета об исполнении бюджета. На основании правовых актов, входящих во вторую группу, осуществляется бюджетное устройство соответствующего уровня публичной власти и бюджетный процесс. Эти правовые акты носят постоянный характер. Третья группа включает в себя правовые акты, регулирующие разнообразные отношения в обществе. Отнесение этих правовых актов к объектам прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства обусловлено тем, что практически любые правовые акты, принимаемые органами публичной власти (ст.ст. 6, 65 БК РФ) влияют на формирование доходной части бюджета (ст.ст. 39, 41, 59, 64 БК РФ) либо их реализация влечет расходы бюджета (ст.ст. 65, 83, 180 БК РФ). Например, правовые акты о сдаче государственного (муниципального) имущества в аренду, об изменении системы, структуры и наименования органов публичной власти и др. Сами по себе они зачастую составляют объект прокурорского надзора за соблюдением законности в иных сферах деятельности, однако прокурору, надзирающему за соблюдением бюджетного законодательства, необходимо помнить, что правовой акт, получивший положительную оценку с точки зрения отраслевого законодательства, может противоречить бюджетному законодательству (ст.ст. 31, 83, 180 БК РФ), а

также может повлечь признание правового акта о внесении изменений и дополнений в бюджет незаконным (пп. 2, 3 ст.83 БК РФ). Таким образом, оценка законности правовых актов, составляющих третью группу, должна основываться на итогах проверки соблюдения соответствующего отраслевого (согласно отношениям, которые регулирует определенный правовой акт) и бюджетного законодательства. Четвертую группу составляют правовые акты, позволяющие оценить законность, полноту и эффективность деятельности органов бюджетного контроля.

Прокурорский надзор осуществляется на всех стадиях правотворческой деятельности в бюджетной сфере и бюджетного процесса: внесение на рассмотрение правотворческого органа и рассмотрение проекта правового акта; принятие правового акта; подписание правового акта; вступление правового акта в силу; опубликование правового акта; выполнение органами, наделенными полномочиями по контролю за законностью правовых актов в бюджетной сфере, возложенных на них обязанностей.

Проведенное нами исследование законности правовых актов позволило выделить общие признаки легитимности правовых актов, не зависящие от того, в какой сфере общественных отношений правовые акты применяются, и дополнительные, характерные для правовых актов, применяемых в экономической сфере.

Общие признаки легитимности правовых актов:

- регулируемые отношения отнесены к ведению этого уровня публичной власти Российской Федерации;
- **правой акт принят в пределах компетенции этого органа (должностного лица);**
- форма правового акта соответствует требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу;
- правовой акт зарегистрирован в установленном законодательством порядке;
- нормативный правовой акт опубликован в официальном печатном издании;
- соблюдены установленные законом сроки принятия правового акта, вступления в силу;
- имеется основание для принятия правового акта;
- нормы правового акта соответствуют законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Дополнительные признаки легитимности правовых актов:

- правовой акт содержит установленные законодательством, имеющим большую юридическую силу, показатели;
- правовой акт имеет экономическое обоснование;
- правовой акт отвечает иным требованиям, установленным законодательством, имеющим большую юридическую силу.

Методика прокурорского надзора за законностью правовых актов, принимаемых в бюджетной сфере, основывается на общей методике прокурорского надзора, включающей в себя следующие элементы: определение правовой основы деятельности поднадзорных органов, организаций и их должностных лиц; выделение поднадзорных прокурору-«предметнику» объектов; установление специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль за законностью исследуемых прокурором правоотношений; определение содержания метода накопления в зависимости от особенностей предмета прокурорского надзора в части информационного обеспечения прокурорского надзора; уяснение основополагающих вопросов, подлежащих исследованию, при оценке законности поднадзорной деятельности; разрешение вопроса о наличии поводов и оснований для применения метода проверки и сама проверка; определение наиболее эффективных мер прокурорского реагирования, подлежащих применению в целях пресечения, устранения, недопущения впредь нарушений законности. В то же время имеется ряд особенностей, касающихся как организации надзора в бюджетной сфере, так и методики его проведения.

Особое значение придается изучению судебной практики (в частности, решений Конституционного Суда РФ) признания нормативных правовых актов противоречащими действующему законодательству, а также, что характерно для общей методики прокурорского надзора, изучению научно-методической литературы.

В этой связи при определении норм материального права, подлежащих применению для оценки законности правового акта, необходимо обращать особое внимание на:

- 1) определение предмета бюджетных правоотношений;
- 2) разграничение предметов правового регулирования соответственно бюджетного, налогового и гражданского права¹³;

¹³ См. Определение Конституционного Суда РФ от 06.02.2004 г. № 48-О; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 04.02.2004 г. № 47-Г03-30.

3) определение иерархии правовых актов в бюджетной сфере.

Предмет прокурорского надзора за законностью правового акта о бюджете составляют: принятие правовых актов и совершение действий, обеспечивающих легитимность бюджетного процесса; своевременность составления и внесения органами исполнительной власти (ст. 171 БК РФ) проекта бюджета на рассмотрение представительного органа; своевременность утверждения бюджета; законность, обоснованность внесения изменений и дополнений в бюджет; утверждение отчета об исполнении бюджета и легитимность правового акта об утверждении отчета об исполнении бюджета.

Проверка законности бюджета требует, согласно методике надзора, определения **правовой основы деятельности поднадзорных органов**. Регулирование бюджетных отношений имеет следующие особенности:

- наличие федерального законодательства, которое в силу п. 2 ст. 4 Конституции РФ распространяет свое действие на бюджеты всех уровней бюджетной системы;

- наличие федерального законодательства, которое регулирует только исключительно отношения, связанные с образованием, распределением и использованием средств федерального бюджета;

- наличие отношений, регулируемых правовыми актами исключительно соответствующего уровня публичной власти;

- наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, распространяющих свое действие исключительно на отношения, связанные с образованием, распределением и использованием средств бюджета субъекта РФ, и регулирующих деятельность местного самоуправления в бюджетной сфере;

- наличие особого порядка действия нормативных актов, регулирующих бюджетные отношения во времени;

- наличие особого правового акта — бюджета, имеющего верховенство над всеми иными правовыми актами соответствующего уровня;

- наличие особой иерархии правовых актов в бюджетной сфере, определяемой в зависимости от частных отношений в бюджетной сфере;

- наличие особого порядка инициирования принятия правовых актов в бюджетной сфере;

- наличие особых требований легитимности правовых актов

в бюджетной сфере;

– наличие особенностей переходного периода в регулировании отношений в бюджетной сфере.

При осуществлении надзора за законностью правовых актов в бюджетной сфере необходимо руководствоваться ч. 2 ст. 2 Бюджетного кодекса РФ. Нормативные правовые акты, составляющие бюджетное законодательство Российской Федерации (ч. 1 ст. 2 БК РФ), не могут противоречить настоящему Кодексу. В случае противоречия между БК РФ и нормативными правовыми актами, предусмотренными ч. 1 ст. 2, применяется Бюджетный кодекс РФ.

Проверку законности правового акта о бюджете составляют три стадии: подготовка к проверке, проверка, подведение итогов. Подготовка к проверке — важный этап, поскольку включает в себя проверку исполнения бюджетного законодательства предыдущего года и правовую оценку законности правовых актов соответствующего и вышестоящего поднадзорного уровня, а также анализ правотворческой деятельности с точки зрения определения обязательств бюджета (ст. 65 БК РФ), долговых обязательств (ст. 121 БК РФ), законности правовых актов о налогах и сборах и других факторов, влияющих на формирование доходной и расходной части бюджета. На этой стадии особая роль отводится проверке законности, обоснованности и полноты правовых актов в сфере межбюджетных отношений (в том числе правовых актов о передаче отдельных государственных полномочий), а также совершения установленных законом действий, направленных на обеспечение законности бюджетного процесса.

Органы контроля:

– органы Министерства юстиции Российской Федерации, действующие согласно Положению о Министерстве юстиции РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 с изменениями и дополнениями;

– Федеральная антимонопольная служба, действующая согласно Постановлениям Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 189, 3 июня 2004 г. № 331 с изменениями и дополнениями; Положению о территориальном органе ФАС России, утвержденному Приказом ФАС России от 13 октября 2004 г. № 135 с изменениями и дополнениями.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за законностью правового акта о бюджете (классифицируется согласно поднадзорности):

1. Проекты и принятые нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, органов местного самоуправления.

2. Заключения юридических отделов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления.

3. Заключения юридических отделов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, исполнительных органов местного самоуправления.

4. Заключения органов государственной власти России, осуществляющих контроль за определенной сферой правоотношений.

5. Экспертное заключение территориальных органов Минюста России о несоответствии федеральному закону нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти РФ, нормативного правового акта субъекта РФ, в порядке п. 3 постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» от 29 ноября 2000 г. № 904, устава муниципального образования (п. 7 ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ, п. 14 Рекомендаций по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, утвержденных Приказом Минюста России от 26 августа 2005 г. № 147.

6. Копия (сведения, выписка) государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Ведение их государственного учета осуществляется на основании постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009, п. 14 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ

от 13 октября 2004 г. № 1313.

7. Копия (сведения, выписка) федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, составляемого в соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» от 10 августа 2000 г. № 1486, постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» от 29 ноября 2000 г. № 904, Разъяснением по применению положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденным Приказом Минюста России от 12 января 2004 г. № 5 с изменениями и дополнениями.

8. Обобщения практики государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляемые органами Министерства юстиции РФ в соответствии с подп. 16 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ.

9. Сведения о заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления, избирательных комиссий.

10. Сведения от законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ о правовых актах высшего должностного лица субъекта, органов исполнительной власти субъекта, представленных в законодательный (представительный) орган в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

11. Официальные сайты Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

12. Сведения из регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти (Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 584-р).

13. Копия (выписка) реестра расходных обязательств субъекта РФ, муниципального образования (ст. 87 БК РФ).

14. Копия (выписка) долговой книги субъекта РФ, муниципального образования (ст. 121 БК РФ).

15. Сведения о реализации непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправ-

ления (гл. 5, ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изменениями и дополнениями).

16. Официальные печатные издания.

Обстоятельства, подлежащие исследованию при осуществлении проверки законности правового акта о бюджете:

1. Отнесены ли регулируемые отношения к предмету ведения соответствующего уровня власти.

Согласно ст. 10 БК РФ бюджетная система Российской Федерации делится на три уровня: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты. Причем третий уровень — местные бюджеты включает в себя два подуровня: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты городских и сельских поселений.

Обязательность наличия у каждого уровня публичной власти собственного бюджета определена ст. ст. 14, 15, 31 БК РФ, пп. 1, 3 ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 3 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данное требование распространяется, по нашему мнению, и на подуровни третьего уровня бюджетной системы. В силу ч. 3 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу другого муниципального образования не допускается, т. е. каждое муниципальное образование самостоятельно. Утверждение в качестве составной части бюджетов поселений сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями (абз. 3 ч. 1 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Федерации»), допустимо в случае, если они не являются муниципальными образованиями (абз. 6 ст. 14 БК РФ)¹⁴.

Исключения составляют особенности переходного периода (гл. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); введение временной финансовой администрации (гл. 19.1 БК РФ вводится в действие в части, касающейся субъектов Российской Федерации, — с 1 января 2007 г., муниципальных образований, — с 1 января 2008 г.).

2. Принят ли правовой акт о бюджете в пределах компетенции данного органа.

При осуществлении проверки устанавливается соблюдение общего принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ и подп. «д» п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и выполнение требований ст.ст. 153, 154 БК РФ, подп. «а», «е» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих, что утверждение бюджета, а равно и отчета о его исполнении является исключительной компетенцией представительного органа соответствующего уровня публичной власти¹⁵.

Председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председатель представительного органа муниципального образования не наделен правом рассмотрения и утверждения бюджета.

В соответствии с пп. 8, 9 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

¹⁴ Позицию Верховного Суда РФ см.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 13.10.2004 г. № 12пв04; Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2003 г. № 242пв-02.

¹⁵ См. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 01.12.2004 г. № 59-Г04-22.

ектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы финансового обеспечения своей деятельности; расходы на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Согласно ч. 15 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Прокурорские проверки выявили значительное число ошибок, допускаемых при применении названных правовых норм. В связи с этим при осуществлении надзорной деятельности необходимо учитывать следующее.

Во-первых, обязательность выделения отдельной статьей в бюджете расходов на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а равно высшего исполнительного органа государственной власти субъекта России (п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), по нашему мнению, относится к вопросам структуры бюджета.

Во-вторых, введенное законодателем положение о самостоятельном решении законодательными (представительными) органами власти вопросов финансового обеспечения своей деятельности связано со тем, что по общему правилу, установленному ст. 171 БК РФ, законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 6, подп. «б» п. 2

ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 12 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В рассматриваемом случае представляется обоснованным, что проекты расходов на свое содержание составляют исключительно сами законодательные (представительные) органы власти. Однако это правомочие ограничено правовыми нормами, имеющими большую юридическую силу, поскольку деятельность любого органа публичной власти допустима в рамках предоставленных ему полномочий. В частности, оно ограничено бюджетной классификацией, т. е. подлежащими утверждению по статьям расходами бюджетных учреждений (ст. 70 БК РФ) в виде сметы доходов и расходов, объемом бюджетного финансирования, предложенным законодательным (представительным) органом и подлежащим обсуждению и утверждению с соблюдением общих требований, предъявляемых к экономическим показателям бюджета (ст. 186 БК РФ), и условиями предоставления межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК РФ).

В случае возникновения разногласий между органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, составляющими бюджет, применяются положения ст. 186 БК РФ.

Таким образом, расходы на финансирование законодательных (представительных) органов власти подлежат утверждению бюджетом, а не каким-либо иным правовым актом законодательных (представительных) органов (ст. 32 БК РФ, абз. 3 ст. 14, абз. 3 ст. 15 БК РФ, п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 9 ст. 34, ч. 15 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Как превышение бюджетных полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и представительным органом местного самоуправления, требующее применения актов прокурорского реагирования, следует рассматривать:

– управление и(или) распоряжение законодательным (представительным) органом публичной власти или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами бюджета в какой бы

то ни было форме в процессе исполнения бюджета, за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа власти и(или) депутатов (абз. 2 п. 9 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абз. 2 ч. 15 ст. 35 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 2 ст. 153 БК РФ);

- создание законодательными (представительными) органами власти своих резервных фондов (п. 2 ст. 153 БК РФ);

- утверждение бюджетом расходов, цели которых определяются депутатами по перечню, «депутатскими поправками», что по сути является созданием фондов бюджетных средств, расходовемых по усмотрению представительного органа либо отдельных депутатов.

Право самостоятельно решать вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (п. 8 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») реализуется органом представительной власти при исполнении бюджета в рамках полномочий бюджетного учреждения (ст.ст. 70, 161 БК РФ).

3. Отвечает ли форма правового акта требованиям законодательства.

Согласно ст. 11 БК РФ, п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» бюджет субъекта РФ принимается в форме закона.

Утверждение местного бюджета в соответствии с п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления, который согласно ч. 3 ст. 43 указанного Закона по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения. Таким образом, нормативный правовой акт о бюджете муниципального образования должен быть принят в форме решения.

При осуществлении проверки прокурор должен учитывать, что закон (решение) о бюджете принимается на финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря, что следует из определения бюджета, приведенного в ст. 12, абз. 2 ст. 14, абз. 2 ст. 15 БК РФ. Поэтому принятие бюджета на три месяца, на полгода является нарушением бюджетного законодательства, требующим принесения протеста на данный правовой акт, как не отвечающий понятию бюджета (ст. 12, абз. 2 ст. 14, абз. 2 ст. 15 БК РФ), направления предостережения о недопустимости исполнения такого правового акта в орган, исполняющий бюджет, с разъяснением, что при таких обстоятельствах бюджет считается не принятым на начало финансового года, а это влечет применение ст. 190 БК РФ, т. е. осуществления определенных расходов по показателям бюджета прошлого года.

4. Зарегистрирован ли правовой акт в установленном законом порядке.

В общем виде регистрация правового акта включает в себя:

- государственную регистрацию в специально уполномоченном федеральном органе государственной власти Российской Федерации — Министерстве юстиции Российской Федерации;
- внутриведомственную регистрацию, согласно утвержденной Инструкции по делопроизводству, с последующим присвоением реквизитов правового акта;
- специальную регистрацию.

Так, правовой акт о бюджете подлежит регистрации в финансовом органе вышестоящего уровня для составления консолидированного бюджета.

5. Опубликован ли нормативный правовой акт в официальных печатных изданиях, проведены ли публичные слушания.

Согласно абз. 2 п. 2 ст. 5 БК РФ закон о бюджете подлежит опубликованию немедленно после его принятия и подписания в установленном порядке.

Обязанность опубликования возлагается на:

- высшее должностное лицо (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

– главу муниципального образования (п. 2 ч. 4 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При исследовании данного обстоятельства фактически проверке подвергается соблюдение принципа бюджетной системы, утвержденного ст. 36 БК РФ, — принципа гласности.

Принцип гласности означает:

– обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений, касающихся решения законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

– обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

В соответствии с п. 6 ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подлежат официальному опубликованию:

– проект бюджета субъекта РФ;
– закон о бюджете субъекта РФ;
– годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта РФ;
– ежеквартальные сведения о численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

В соответствии с ч. 6 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подлежат официальному опубликованию:

– проект местного бюджета;
– решение об утверждении местного бюджета;
– годовой отчет об исполнении местного бюджета;

– ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета;

– ежеквартальные сведения о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

При проверке наличия сведений о численности служащих и работников органов публичной власти необходимо руководствоваться также приказом Министерства финансов Российской Федерации «Об утверждении формы отчетности о расходах и численности работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и Инструкции о порядке составления и представления отчетов о расходах и численности работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» от 8 июня 2005 г. № 70н.

По проекту бюджета субъекта РФ и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ проводятся публичные слушания (п. 6 ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на публичные слушания должны выноситься:

– проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

– проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

– проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

– вопросы о преобразовании муниципального образования.

6. Обосновано ли принятие (утверждение) бюджета.

Согласно ст. 37 БК РФ принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета, в частности обеспечивающих полноту и своевременность финансирования обязательных социальных выплат. В связи с этим при исследовании обоснованности принятия (утверждения) бюджета проверке подлежат:

6.1. Наличие необходимых для принятия бюджета документов и материалов, предусмотренных ст. 182 БК РФ, гл. 20 БК РФ и правовыми актами местного самоуправления (согласно п. 3 ст. 182 БК РФ):

– прогноза социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год. Так, порядок составления прогноза социально-экономического развития Российской Федерации определен Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ¹⁶ и постановлением Правительства РФ «О прогнозе развития государственного сектора экономики» от 4 января 1999 г. № 1;

– перспективного финансового плана (ст. 174 БК РФ);

– прогноза сводного финансового баланса финансовых ресурсов (ст. 175 БК РФ);

– плана развития муниципального сектора экономики (ст. 178 БК РФ), включающего сводный план по главным распорядителям бюджетных средств, план предоставления муниципальных услуг (ст. ст. 172, 178 БК РФ);

– долгосрочных целевых (ст. 179 БК РФ), инвестиционных программ (п. 2 ст. 182 БК РФ, Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ);

– сведений о предельной штатной численности муниципальных служащих по главным распорядителям бюджетных средств (ст. 178 БК РФ);

– иных нормативов расходов бюджета, запланированных для решения вопросов соответствующего уровня публичной власти. Согласно ч. 2 ст. 53 Федерального закона «Об общих принципах

¹⁶ Со дня введения в действие Бюджетного кодекса РФ ст. 5 указанного Закона применяется в части, не противоречащей Кодексу.

организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 65 БК РФ к таким нормативам относятся:

а) размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;

б) муниципальные минимальные социальные стандарты;
– других документов.

Например, при утверждении расходов на финансирование бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, к проекту бюджета согласно требованиям п. 2 ст. 80 БК РФ должны прилагаться:

– технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта;

– проектно-сметная документация;

– план передачи земли и сооружений;

– проект договора между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиции.

6.2. Полнота отражения доходов и расходов бюджета (ст. 32 БК РФ).

Исследование данного обстоятельства основывается на следующих показателях:

– установленные налоговые и бюджетные источники формирования доходной части бюджета;

– установленные виды и объемы расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой. Это обстоятельство исследуется при проверке наличия, а также законности правового акта о передаче отдельных государственных полномочий (гл. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 6 ст. 26.3 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

– расходные обязательства бюджета данного уровня (подуровня) бюджетной системы (ст.ст. 6, 65 БК РФ).

6.3. Соблюдение требований бюджетного законодательства соответствующего уровня и имеющего большую юридическую силу, включая бюджетное послание Президента Российской Федерации, федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий бюджетный год, закон субъекта РФ, решение о местном бюджете вышестоящего подуровня местного бюджета.

Особое место в исследовании обоснованности бюджета занимают вопросы, лежащие в сфере межбюджетных трансфертов.

7. Своевременно ли принят правовой акт о бюджете.

Понятие своевременности принятия правового акта о бюджете включает в себя:

– своевременность внесения органом исполнительной власти проекта решения о бюджете на очередной финансовый год с определенными документами и материалами на рассмотрение представительного органа местного самоуправления (ст. 185 БК РФ);

– своевременность утверждения правового акта о бюджете и вступления его в силу (п. 2 ст. 5, ст. 12 БК РФ).

Проверяя выполнение требований бюджетного законодательства РФ о своевременности принятия закона (решения) и утверждения бюджета, необходимо учитывать, что бюджет, как уже говорилось, принимается на финансовый год, который в силу положений ст. 12 БК РФ соответствует календарному и длится с 1 января по 31 декабря (ст. 6, абз. 1 ст. 14, абз. 1 ст. 25 БК РФ).

Иными словами, бюджет — это годовой план (ст. 12 БК РФ), т. е. факты принятия правового акта о месячном, квартальном бюджете следует рассматривать как нарушение требований ст.ст. 12, 14, 15, 29, 32 БК РФ и соответствующие правовые акты признавать незаконными и неподлежащими применению с момента издания, а закон (решение) о бюджете — не принятым к установленному сроку.

Нарушение сроков принятия закона (решения) о бюджете (не принят на 1 января) влечет за собой:

а) введение режима временного управления бюджетом (ст. 190 БК РФ), включающего в себя ограничения в осуществлении расходов, распределении доходов и осуществлении заимствования. Режим временного управления бюджетом различается в соответствии с периодом непринятия решения о бюджете: если не

вступил в силу с начала финансового года — финансирование осуществляется согласно ограничениям, установленным п. 1 ст. 190 БК РФ; если не вступил в силу по истечении трех месяцев — финансирование осуществляется согласно п. 2 ст. 190 БК РФ;

б) принятие решения о внесении изменений и дополнений в решение о бюджете на соответствующий финансовый год, уточняющих показатели бюджета с учетом результатов исполнения бюджета за период временного управления бюджетом (ст. 191 БК РФ).

Таким образом, если выявлен факт непринятия (неутверждения) бюджета до 1 января текущего года, прокурор (ст. 12 БК РФ) должен установить причины и условия неисполнения требований бюджетного законодательства. Возможно, причиной является неисполнение, ненадлежащее исполнение финансовым органом обязанностей по составлению проекта бюджета (ст. 171 БК РФ) либо высшим исполнительным органом власти — по внесению проекта бюджета, иными лицами — по предоставлению в финансовый орган сведений, необходимых для составления проекта бюджета (п. 1 ст. 172 БК РФ).

К вопросу своевременности принятия правового акта о бюджете относится и соблюдение требований ст. 188 БК РФ, согласно которой одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год рассматриваются и утверждаются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Несвоевременность принятия бюджета влечет внесение представления о нарушении требований ст. 12, п. 2 ст. 187 БК РФ; в случае если сроки, установленные законодательством субъекта РФ для бюджета субъекта или правыми актами местного самоуправления для местного бюджета (ст. 185 БК РФ), не соответствуют требованиям п. 2 ст. 187 БК РФ, применяются акты реагирования в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

При этом следует иметь в виду, что при нарушении срока принятия бюджета вводится режим временного управления бюджетом, предусмотренный ст. 190 БК РФ, что влечет необходимость внесения предостережения органу, исполняющему бюджет, о недопустимости нарушений положений ст. 190 БК РФ. При утверждении бюджета требуется внесение в него изменений и дополнений в связи с окончанием периода временного управления бюджетом. Если такой правовой акт отсутствует,

необходимо внесение представления органу исполнительной власти о нарушении требований ст. 191 БК РФ.

8. Отвечает ли структура правового акта о бюджете требованиям бюджетного законодательства.

Оценка структуры бюджета предполагает установление законности и обоснованности группировки доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицитов этих бюджетов, а также наличия обособленных статей расходов и целевых бюджетных фондов.

8.1. Соблюдение установленной структуры — бюджетной классификации (ст.18 БК РФ), а также требований ст.ст. 26, 29 БК РФ, Федерального закона «О бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ, приказа Министерства финансов РФ «О применении бюджетной классификации Российской Федерации для составления бюджетов всех уровней, начиная с бюджетов на 2006 год» от 14 сентября 2005 г. № 119н, Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства финансов РФ от 10 декабря 2004 г. № 114н (принятым в порядке п. 1 ст. 26 БК РФ), правовых актов субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, принятых согласно ст. 29 БК РФ.

В соответствии со ст. 19 БК РФ бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- классификацию видов государственного внешнего долга Российской Федерации и государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

8.2. Соблюдение требований об утверждении расходов представительной власти, высшего должностного лица исполнительного органа власти отдельной строкой бюджета.

Несоответствие проверяемого акта бюджетной классификации Российской Федерации, по нашему мнению, является грубейшим нарушением бюджетного законодательства, поскольку не позволяет осуществлять бюджетное финансирование.

8.3. Законность и обоснованность образования в составе бюджета целевого бюджетного фонда (ст. 17 БК РФ).

При исследовании данного обстоятельства необходимо проверить законность:

– отнесения доходов, отчислений от доходов к целевым доходам данного фонда;

– цели расходования данного фонда (ст. 35 БК РФ);

– состав сметы данного фонда.

8.4. Законность и обоснованность образования резервного фонда и определения его размера (ст. 81 БК РФ).

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации предусматривается создание резервных фондов органов исполнительной власти субъектов РФ и резервных фондов исполнительных органов местного самоуправления.

Запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов (п. 2 ст. 81 БК РФ).

Средства резервных фондов в силу п. 4 ст. 81 БК РФ расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году, нормы, предусматривающие направления расходования бюджетных средств на определенные цели, являются незаконными как противоречащие п. 4 ст. 81 БК РФ.

Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать трех процентов утвержденных расходов федерального бюджета (п. 3 ст. 81 БК РФ).

Размер резервных фондов в бюджетах субъектов Российской Федерации устанавливается органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации при утверждении бюджетов субъектов Федерации на очередной финансовый год.

8.5. Законность, обоснованность образования в составе бюджета субъекта Федерации фондов финансовой поддержки и достоверность их показателей (глава 16 БК РФ).

При исследовании данного обстоятельства необходимо руководствоваться также приказами Министерства финансов РФ «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» от 27 августа 2004 г. № 243, «О сверке исходных данных для проведения расчетов распределения межбюджетных трансфертов на 2006 год и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований» от 16 июня 2005 г. № 149, письмом Министерства финансов РФ «О направлении концепции и методики формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 год и на среднесрочную перспективу» от 20 июня 2005 г. № 06-06.

Следует иметь в виду, что в силу абз. 2 ст. 35 БК РФ доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

9. Определены ли правовым актом о бюджете обязательные показатели бюджета.

Показателями, подлежащими утверждению бюджетом, являются:

- общий объем дохода бюджета (абз. 2 п. 1 ст. 181 БК РФ);
- общий объем расходов бюджета (абз. 2 п. 1 ст. 181 БК РФ), а также объем расходов бюджета с разделением на капитальные и текущие расходы;
- дефицит бюджета (абз. 2 п. 1 ст. 181 БК РФ) и источники финансирования дефицита (ст. 92, 96 БК РФ);
- верхний предел долга, с указанием, в том числе, предельного объема обязательств по государственным, муниципальным гарантиям (п. 1 ст. 107 БК РФ);
- предельные лимиты:

предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей (п. 4 ст. 64 БК РФ);

предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам, не являющимся государственным, муниципальным унитарным предприятием (ГУП, МУП) (ст. 76 БК РФ) с разбивкой в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года. Бюджетом должны быть определены цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов (п. 1 ст. 76 БК РФ);

предоставления бюджетных кредитов ГУП, МУП (ст. 77 БК РФ). Бюджетом также утверждаются условия получения ГУП, МУП бюджетных кредитов и иные установленные законом показатели;

– показатели межбюджетных отношений:

объем финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь (ст. 181 БК РФ);

нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации (п. 1 ст. 181 БК РФ);

– иные установленные ст. 181 БК РФ показатели.

Оценка законности и обоснованности определения экономических показателей бюджета требует установления:

– соблюдения принципов сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ) и общего (совокупного) покрытия расходов (ст. 35 БК РФ): все расходы = доход + объем поступлений из источников дефицита. Объем текущих расходов должен быть меньше объема доходов (п. 2 ст. 92 БК РФ);

– соблюдения предельного размера дефицита бюджета (п. 5 ст. 93 БК РФ). Например, не больше 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ и вышестоящего подуровня местного бюджета.

В соответствии с абз. 2 ст. 33 БК РФ при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета;

– соблюдения предельного объема муниципального долга (п. 2 ст. 107 БК РФ), который должен быть меньше объема доходов без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации (п. 2 ст. 107 БК РФ).

Правовым актом о бюджете утверждаются:

– целевые бюджетные программы, в том числе при включении расходов на инвестиционные нужды — инвестиционная программа, инвестиционные программы развития, адресная инвестиционная программа, в случаях включения расходов в форме субсидий и субвенций, в частности грантов (ст.ст. 67, 78, 182 БК РФ);

– программа муниципальных заимствований, которая представляет собой (ст. 110 БК РФ) перечень внутренних заимствований муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств;

– программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований), в которую в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке (п. 3 ст. 110 БК РФ).

Можно согласиться с мнением, что программы могут утверждаться и иным правовым актом (особенно это касается долгосрочных целевых программ), однако доходы и расходы, связанные с их реализацией, должны быть отражены в бюджете (ст.ст. 32, 35 БК РФ).

10. Установлены ли в законе (решении) о бюджете расходные обязательства данного уровня публичной власти, достаточно ли они, полно отражены (ст. 32 БК РФ).

При проведении проверки анализируется законность установления и полнота отражения:

– обязательных расходов бюджета данного уровня (подуровня) бюджетной системы (ст. 6, 65 БК РФ) с учетом особенностей переходного периода, новых принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации (гл. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

– расходов, осуществляемых в связи с наделением полномочиями вышестоящего уровня публичной власти (глава 4 Феде-

рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

– расходов иных уровней бюджетной системы, допустимых в случаях, если такое участие в осуществлении соответствующих полномочий предусмотрено федеральными законами (ч. 4 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

– расходов иных уровней бюджетной системы, осуществляемых в случаях, если возможность осуществления таких обязательств предусмотрена федеральными законами (ч. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Следует также иметь в виду, что органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан (абз. 2 ч. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 6, 65 БК РФ расходные обязательства обусловлены правовыми актами соответствующего уровня публичной власти (ст.ст. 84, 85, 86 БК РФ), поэтому оценка определения бюджетных обязательств включает в себя предварительную оценку законности правовых актов поднадзорных органов и должностных лиц, оценку законности возникновения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ), а также законности приостановления действия иного правового акта в связи с отсутствием бюджетного финансирования (неполного финансирования) на соответствующий год (п. 2 ст. 180, ст. 83 БК РФ).

При проверке следует обращать внимание на:

– недопустимость расходов на решение вопросов, отнесенных к компетенции бюджета иного уровня бюджетной системы,

за исключением случаев, установленных законом (пп. 6—7 ст. 31 БК РФ, абз. 3 п. 1 ст. 26.14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 6 ст. 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

– ограничения правомочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств (абз.5 ст. 31 БК РФ), связанных:

с получателями бюджетных средств;

с установленными бюджетной классификацией статьями расходов бюджета;

с установленными условиями бюджетного финансирования.

11. Законность и обоснованность определения источников доходов бюджета и полнота их отражения (ст. 32 БК РФ).

В силу ст. 39, п. 1 ст. 41 БК РФ доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации (ст. 180 БК РФ). Доходы бюджета отражаются в классификации доходов бюджета (ст. 20 БК РФ). Поэтому проводится проверка законности правовых актов в налоговой сфере и правомерности отнесения тех или иных доходов к бюджету данного уровня бюджетной системы. Необходимо обращать внимание на соблюдение законодательства о праве государственной (муниципальной) собственности.

12. Соответствуют ли иные правовые нормы закона (решения) о бюджете нормам законов, имеющих большую юридическую силу.

При проведении проверки пристального внимания требуют правовые нормы:

– предусматривающие включение в закон (решение) о бюджете как получателя бюджетных средств юридических лиц, не являющихся государственными или унитарными предприятиями;

– предусматривающие инвестиционную деятельность;

– предусматривающие расходы на финансирование инвестиций соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую про-

грамму либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления (ст. 79 БК РФ);

- предусматривающие направление инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- предусматривающие включение в бюджет расходов по предоставлению субсидий и субвенций;

- об осуществлении бюджетом заимствований;

- о предоставлении бюджетом гарантий;

- о выпуске ценных бумаг;

- о реструктуризации задолженности.

При проверке форм бюджетного финансирования государственных и муниципальных унитарных предприятий, необходимо учесть, что:

- они финансируются на основании гражданско-правового договора в части закупки товаров, работ и услуг для государственных, муниципальных нужд посредством субвенций, субсидий, бюджетных кредитов;

- является незаконным выплата за счет средств бюджета заработной платы работникам государственных муниципальных унитарных предприятий.

Проверке подлежит соблюдение установленных Бюджетным кодексом РФ запретов:

- запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов (п. 2 ст. 81, п. 2 ст. 153 БК РФ);

- запрещается возложение и осуществление законодательными (представительными) органами отдельных функций по исполнению бюджета (п. 2 ст. 153 БК РФ);

- размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ (ст. 236).

При осуществлении проверки необходимо последовательно установить:

а) что означает данная норма, как практически она будет реализована;

б) какой норме законов, имеющих бóльшую юридическую силу, она соответствует;

в) соблюдены ли установленные пределы правового регулирования;

д) какой норме законодательства, имеющего большую юридическую силу, она противоречит.

Наиболее характерные нарушения:

1. Превышение своих полномочий органами законодательной (представительной) и исполнительной власти путем принятия на себя полномочий другой ветви власти (ст. ст. 153, 154 БК РФ):

– законодательные (представительные) органы часто утверждают в бюджете средства резервных и иных фондов, расходующих по усмотрению (по поправкам) депутатов, что противоречит требованиям п. 2 ст. 153, п. 2 ст. 81 БК РФ;

– органы исполнительной власти допускают нарушения при расходовании средств резервных фондов, производят расходование бюджетных средств, не предусмотренные правовым актом о бюджете.

2. Невыполнение требований о действии бюджетного законодательства во времени (ст.ст. 5, 12 БК РФ):

– осуществление органами исполнительной власти расходов, не предусмотренных бюджетом, с последующим внесением соответствующих изменений в бюджет, что является также нарушением ст. 154 БК РФ;

– внесение изменений и дополнений в бюджет предыдущего финансового года¹⁷.

3. Несоблюдение структуры и содержания бюджетной классификации: утверждение бюджетом направлений расходования и объемов по ним из средств резервного фонда, что противоречит п. 4 ст. 81 БК РФ, установившей суть «резервного фонда» как «фонда непредвиденных расходов», а равно отнесение к расходам резервного фонда расходов, подлежащих финансированию за счет средств «капитальный ремонт жилых зданий».

¹⁷ При установлении подобных фактов оспаривать в суде следует правовой акт о внесении изменений и дополнений в бюджет, а не бюджет прошлого года, так как последний является утратившим силу и не может быть предметом рассмотрения в суде.

4. Невыполнение требований, предъявляемых к утверждению доходов бюджета:

- утверждение источников формирования доходной части, относящихся к бюджетам иного уровня;
- использование иных процентных соотношений по регулирующим доходам, нежели установлено бюджетом вышестоящего уровня.

5. Несоблюдение порядка формирования и расходования средств бюджета, утверждение расходов за счет консолидированного бюджета.

6. Несоблюдение законодательства при утверждении бюджетом субъектов, наделенных правом получателей бюджетных средств:

- финансирование расходов на выплату заработной платы работникам государственных (муниципальных) унитарных предприятий;
- финансирование расходов на выплату заработной платы депутатам, работающим на непостоянной основе;
- финансирование расходов на обучение и переобучение депутатов, что противоречит п. 11 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ;
- утверждение расходов бюджетных учреждений на цели, не предусмотренные ч. 1 ст. 70 БК РФ, что является нарушением ч. 2 ст. 70 БК РФ.

***Акты прокурорского реагирования.** При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства прокурор вправе принять следующие меры:*

- принести протест на незаконный правовой акт (нормативный, ненормативный) в порядке ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- внести представление об устранении нарушений закона на действия (бездействие) поднадзорных органов и их должностных лиц в порядке ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- объявить предостережение в целях предупреждения правонарушений согласно ст. 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- возбудить производство об административном правонарушении согласно ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст.ст. 24.6, 25.11, 28.4 КоАП РФ.

Наиболее характерными административными правонарушениями в бюджетной сфере являются: нецелевое использование бюджетных средств (ст.15.14 КоАП РФ), нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст.15.15 КоАП РФ), нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст.15.16 КоАП РФ), а также предусмотренные ст.ст. 15.10, 15.11, 14.22 КоАП РФ и др.;

– возбудить уголовное дело согласно ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 37 УПК РФ.

Уголовный кодекс РФ не содержит специальной главы о преступлениях в бюджетной сфере. В качестве наиболее характерных рассматриваются преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ со специальными составами преступлений, предусмотренными ст.ст. 285¹, 285² УК РФ), преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ), а также преступления в сфере экономики (гл. 22 УК РФ со специальными составами преступлений, предусмотренными ч. 2 ст. 176 УК РФ), а также против собственности (гл. 21 УК РФ), против Конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 145¹ УК РФ);

– обратиться в суд согласно п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

а) общей юрисдикции — по любой категории дел с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ст. 45 ГПК РФ);

б) арбитражный суд — с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государствен-

ной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований; с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований (ст. 52 АПК РФ).

Применение мер прокурорского реагирования направлено на решение задач:

- своевременного выявления, предупреждения и пресечения нарушений бюджетного законодательства;
- принятия мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;
- возмещения вреда и восстановления нарушенного права.

Поэтому применение актов прокурорского реагирования носит комплексный характер. Прокурору необходимо рассмотреть вопрос о применении актов прокурорского реагирования в отношении правонарушения, правонарушителя и лица, чьи права или законные интересы нарушены. Например, при выявлении незаконного правового акта, на основании которого была заключена гражданско-правовая сделка и допущено нецелевое использование бюджетных средств, применяются следующие акты прокурорского реагирования: протест — на незаконный правовой акт; обращение в суд с заявлением о признании сделки недействительной либо применении последствий ничтожности сделки; разрешаются вопросы в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ о наличии признаков преступления в действиях должностных лиц, допустивших незаконное финансирование, и лиц, незакон-

но получивших либо использовавших бюджетные средства, а также вопросы восстановления нарушенного права.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ	3
2. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВОГО АКТА О БЮДЖЕТЕ ...	16

*Анна Евгеньевна СКАЧКОВА,
кандидат юридических наук, доцент*

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВОГО АКТА О БЮДЖЕТЕ

Учебное пособие

Редактор *О. Е. Тимошук*
Компьютерная правка и верстка
Т. И. Павловой

Подписано к печати 25.09.2005 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. л. 3,0.
Уч.-изд. л. 3,0. Тираж 500 экз. (2-й завод 201—). Заказ 1798.
Свободная цена.

Редакционно-издательский отдел
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

