

Светлана ОСИПЕНКО, Ирина ПОЛОЖЕНЦЕВА

БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ И БЮДЖЕТНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства является одной из актуальных проблем финансово-правовой теории и практики нормативно-правового регулирования. Для разрешения этой проблемы требуется разработка и внедрение эффективного механизма контроля над расходованием бюджета и ответственности за нарушения норм финансового законодательства. Изучение опыта Федеративной Республики Германия целесообразно с точки зрения возможного его использования в устройстве государственных финансов России, в т.ч. в отношении юридических механизмов ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Отмечены критерии, использование которых приведет к единообразию практики привлечения к ответственности по делам о нецелевом использовании бюджетных средств.

The liability for the budgetary law infringement is one of the most urgent problems in the financial law theory and in the legal and regulatory practice. Development and implementation of efficient mechanism of control over the budget expenditure and of responsibility for the financial law violation is necessary for settlement of this problem. Studying the experience of the Federal Republic of Germany is feasible from the point of view of its possible use in the Russian public finances, including legal mechanisms responsible for the misuse of public funds. Criteria that will lead to uniformity of prosecuting practice in cases of misusing budgetary funds are called.

Ключевые слова:

бюджет, правовая природа ответственности, нормы финансового законодательства, нарушители бюджетно-правовых норм, противоправные действия или бездействие, бюджетное правонарушение; budget, legal nature of responsibility, financial law standards, budgetary standards lawbreakers, illegal activity or inactivity, budgetary infringement.

ОСИПЕНКО

Светлана
Викторовна —
к.и.н., доцент
кафедры
гуманитарных
и социально-
политических наук
МГУТУ
им. К.Г. Разумовского
osipenko.sv@mail.ru

ПОЛОЖЕНЦЕВА

Ирина
Викторовна —
к.э.н., профессор
кафедры
гуманитарных
и социально-
политических наук
МГУТУ
им. К.Г. Разумовского
vipperh@newmail.ru

В ближайшие четыре года (2014—2018 гг.) на поддержку ведущих российских вузов из бюджета страны будет выделено 42,5 млрд руб. Правительством РФ составлен список из 15 лучших университетов, каждому из которых будет предоставлена господдержка в размере около 600 млн руб., причем такие конкурсы будут проводиться ежегодно. Развитие отечественного высшего образования, в т.ч. с целью продвижения ведущих российских вузов в топы мировых рейтингов, — одна из приоритетных задач.

В соответствии с поручением президента РФ от 8 апреля 2011 г. № Пр-911 при формировании государственного задания для инженерно-технических специальностей и направлений подготовки нужно предусмотреть увеличение нормативов финансирования в части затрат на развитие материально-технической базы, развитие кадрового потенциала, совершенствование профессиональных образовательных программ, привлечение иностранных специалистов к образовательному процессу.

В соответствии с перечнем поручений президента РФ по итогам совещания по вопросам социального положения рабочих и развития профессионально-технического образования¹ правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ при формировании государственного задания на подготовку рабочих и специалистов с начальным и средним профессиональным образованием необходимо предусмотреть увеличение нормативов финансового обеспечения в части затрат на развитие следующих направлений:

- материально-техническая база образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования;
- развитие их кадрового потенциала;

¹ Утвержден Президентом РФ 11 мая 2011 г., № Пр-1315.

- совершенствование профессиональных образовательных программ;
- мероприятия, связанные с прохождением практики и стажировки на ведущих российских предприятиях.

Для реализации данных поручений президента необходимо определить возможные механизмы и источники целевого финансирования приоритетных направлений деятельности по подготовке инженерно-технических кадров и специалистов с начальным, средним и высшим профессиональным образованием. В результате станет возможным решение задачи увеличения нормативов финансирования на подготовку рабочих и специалистов по приоритетным специальностям и направлениям и оценка необходимого объема дополнительных средств.

В связи с вступлением в силу федерального закона № 83-ФЗ¹ бюджетные и автономные учреждения с 2012 года финансируются путем предоставления субсидий из федерального бюджета. Поэтому в соответствии с действующим законодательством механизмом бюджетного финансирования приоритетных направлений подготовки (специальностей) может быть только субсидия.

Рассмотрим подробнее механизмы обеспечения финансирования подготовки кадров по приоритетным специальностям.

1. Механизм финансирования в рамках субсидии на выполнение государственного задания на оказание государственной услуги.

Для бюджетных и автономных учреждений основным видом бюджетных ассигнований являются субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (работ) Минобрнауки России не содержится отдельной услуги (услуг) по подготовке инженерно-технических кадров или по подготовке специалистов с начальным и средним профессиональным образованием по приоритетным направлениям подготовки.

В настоящее время нормативные затраты определяются в целом для учреждения

(индивидуальные нормативы затрат) без учета специальностей и направлений подготовки. Поэтому повышающий коэффициент должен применяться только к доле контингента, обучающегося по специальностям и направлениям подготовки, соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики России.

Суммарная доля таких затрат в индивидуальных нормативах финансирования для высшего профессионального образования составляет в среднем 64%. Разброс долей отдельных направлений затрат в индивидуальном нормативе финансирования составляет от 0% до 75%. При этом максимальная доля (75%) принадлежит фонду оплаты труда профессорско-преподавательского персонала.

При установлении значений повышающих коэффициентов на направления затрат, подлежащих дополнительному финансированию на очередной год, можно использовать следующие подходы:

- установление единых значений коэффициентов для всех учреждений, в которых производится подготовка специалистов по специальностям и направлениям затрат, соответствующим задачам модернизации и технологического развития экономики России;

- установление более высоких значений коэффициентов для учреждений, демонстрирующих более высокое качество образования, для профильных учреждений и пр.;

- установление более высоких значений коэффициентов для учреждений, фактическое финансирование которых ниже среднего уровня, для «выравнивания» финансирования учреждений подведомственной сети.

На основании данного алгоритма была разработана модельная методика распределения дополнительных объемов финансового обеспечения учреждений профессионального образования, осуществляющих подготовку инженерно-технических кадров и специалистов с начальным и средним профессиональным образованием по приоритетным направлениям.

Достоинством данной методики является то, что дополнительное финансирование увязывается с объемом оказания государственной услуги и зависит от контингента обучающихся по приоритетным специальностям. Применение такого под-

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. и доп.) // ИПО «Гарант».

хода целесообразно только в том случае, если обеспечиваются адекватные меры контроля за расходованием дополнительно выделяемых средств, поскольку дополнительные средства включаются в общий объем нормативных затрат на оказание одной государственной услуги.

2. Механизм финансирования в рамках субсидии на выполнение государственного задания на выполнение государственной работы.

Повышенное финансирование отдельных учреждений для повышения качества подготовки по специальностям (направлениям подготовки), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики РФ, может быть обеспечено путем включения в государственное задание соответствующих государственных работ. Список следует включить в ведомственный перечень государственных услуг (работ) учредителя.

Повышение финансирования в рамках субсидии на выполнение государственного задания на выполнение работ целесообразно использовать в случае, если работа имеет разовый характер, а окончание работ предполагается завершить к концу года.

3. Механизм финансирования в рамках субсидии на иные цели.

Повышение финансирования на подготовку инженерно-технических кадров может быть обеспечено путем предоставления субсидии на иные цели. В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ из бюджетов бюджетной системы РФ могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

Данный механизм предоставления учреждению средств на повышение качества подготовки инженерно-технических кадров является наиболее сложным, формализованным и контролируемым.

4. Механизмы финансирования направлений подготовки (специальностей), соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики.

К настоящему времени в системе ведомственных Минобрнауки России учреждений профессионального образования сложилась довольно неоднородная структура финансирования, причем существенные различия в объемах финансирования могут наблюдаться даже у схожих

по профильности учреждений, которые расположены в одном географическом регионе.

При использовании нормативов затрат по специальностям определяются базовые нормативы финансирования для специальностей или групп специальностей — минимальный объем средств на обучение одного студента по специальности в течение одного года, гарантированный вузу системы Минобрнауки России.

Повышенное нормативное финансирование подготовки кадров по направлениям (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики, может осуществляться в т.ч. за счет внебюджетных источников (внутреннее перераспределение).

В соответствии с обозначенными ранее актуальными проблемами финансово-правовой теории и практики нормативно-правового регулирования следует выделить такие, как ответственность за нарушение бюджетного законодательства, отсутствие эффективного механизма принуждения в связи с нарушением бюджетного законодательства, бессистемность положений о финансовом контроле в Бюджетном кодексе РФ¹.

Вопрос о правовой природе юридической ответственности в бюджетной сфере РФ состоит «в разрешении проблем сущности бюджетного правонарушения², его квалификации, мер государственного

¹ Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора // [http:// www.rosfinnadzor.ru/html/documents/doklad_2011.doc](http://www.rosfinnadzor.ru/html/documents/doklad_2011.doc) (дата обращения 23.12.2012).

² Разработка отдельных вопросов теории финансово-правовой и бюджетно-правовой ответственности представлена в работах А.З. Арсланбековой, О.В. Болтиновой, С.В. Галицкой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, А.С. Емельянова, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Саттаровой, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой и др.

принуждения в бюджетной деятельности государства, а также соотношения санкций, установленных БК РФ, с мерами административного наказания, установленными КоАП РФ»¹. Между тем, не для каждого из установленных в ст. 283 БК РФ оснований в тексте ч. 4 БК РФ законодателем предусмотрена корреспондирующая ему статья, устанавливающая конкретные формы ответственности за бюджетное правонарушение.

Например, в Германии (изучение опыта Федеративной Республики Германия целесообразно с точки зрения возможного его использования в устройстве государственных финансов России) бюджетные правонарушения и ответственность за них не систематизированы в едином кодифицированном акте, что предопределяет регламентацию бюджетных санкций не только Положением о федеральном бюджете, но и иными нормативными правовыми актами. Особый интерес в немецкой правовой науке² вызывает сама процедура привлечения к ответственности. Меры принуждения следует разделить на две группы: карательные и праввосстановительные (имущественные).

Ответственность за бюджетные правонарушения по законодательству Германии рассматривается в контексте бюджетного федерализма. Большинство бюджетных правонарушений совершается при осуществлении переданных полномочий. Федерации недостает правового инструментария для целенаправленного выявления возможных фактов бюджетных правонарушений.

Законодательство Германии большое внимание уделяет неразрывному соединению институтов ответственности за бюджетные правонарушения и бюджетного контроля. Это во многом достигается за счет сбалансированного распределения полномочий, прав и обязанностей государственных органов всех ветвей власти, а также их постоянного взаимодействия в общих целях.

¹ Саттарова Н.А. О части четвертой Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право, 2008, № 3.

² Börskens C. Die Kontrolle der öffentlichen Haushalt- und Wirtschaftsführung // Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades doctor iuris (Dr. iur.), 2006, 316, LIII Bl., Jena, Univ., Diss., 2006 // vorgelegt vom Fakultätsrat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena, s. 45.

В России юридическим механизмом ответственности за нецелевое использование бюджетных средств является лишь недостижение цели, на которую они выделялись, хотя бы и сопровождавшееся неправомерными действиями³. Что касается нарушений, связанных с несоблюдением установленного порядка получения и расходования бюджетных средств, то такие факты, согласно судебной трактовке, нецелевым использованием не являются.

В Германии нецелевое использование бюджетных средств имеет место, когда средства выделяются не по установленному актами о бюджете целевому назначению⁴.

Нечеткость норм в БК РФ о порядке компенсации бюджетам нижестоящих уровней выпадающих доходов или дополнительных расходов, возникающих в результате решений вышестоящих органов государственной власти, приводит к нарушениям бюджетного законодательства в сфере несоблюдения предельных размеров дефицитов бюджетов. В России ответственность публично-правовых образований сводится к норме об ответственности казны, что недостаточно для надлежащего регулирования бюджетных правоотношений.

Несомненное достоинство российского бюджетного законодательства – систематизация составов бюджетных правонарушений и соответствующих мер принуждения на уровне Бюджетного кодекса РФ. С переходом на программно-целевой бюджет целесообразно разработать систему оценки эффективности расходования бюджетных средств применительно к программной структуре бюджета, которая будет оценивать эффективность расходов на реализацию государственных программ, подпрограмм и давать оценку проведенных мероприятий. Одновременно остается открытым вопрос, насколько закон сможет обеспечить эффективность деятельности вновь введенных контролируемых элементов.

³ Вестник ВАС РФ, 2001, № 11.

⁴ Munz E.M. Haushaltsuntreu. – Berlin Verlag, 2001, s. 7.