

ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП ОБОСНОВАННОСТИ ПУБЛИЧНЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

Рассматриваются основополагающие правовые требования к финансовым расходам государства. Проводится разграничение между принципами целевого характера и обоснованности публичных расходов. Изложены ориентиры и критерии установления обоснованности публичных расходов. Делается вывод о том, что принцип обоснованности публичных расходов – это политико-правовое требование о необходимости использования финансовых ресурсов государства во благо реализации стратегии развития страны во всех сферах общественной жизни и в рамках конституционных ценностей.

Ключевые слова: правовые принципы государственных и муниципальных расходов; финансовые ресурсы государства; общественные потребности; обоснованность публичных расходов.

Финансовые расходы государства в правовой действительности соответствуют ряду важных и объективных требований. Каждодневная реализация этих требований гарантирует обществу полезность деятельности по расходованию публично-финансовых ресурсов. По мере своего развития эти требования приобретают статус юридических принципов. К их числу в настоящий момент можно отнести:

- принцип результативности и эффективности расходов;
- принцип открытости (прозрачности, транспарентности) расходов;
- принцип целевого характера и адресности расходов.

Результативность и эффективность публичных расходов в концентрированном виде сводится к тому, чтобы качественно выполнить государственную задачу при помощи минимальных ресурсов или имеющихся в наличии ресурсами достичь максимального уровня качества выполнения государственной задачи. Открытость (прозрачность, транспарентность) публичных расходов вкратце есть доступность информации о расходах государства, обязательность публичной отчетности о результатах расходования публично-финансовых ресурсов. Целевой характер государственных и муниципальных расходов – это требование об обязательности соответствия целей и результатов расходов. То же самое подразумевается и в адресности расходов, но с отчетливым уклоном в сторону определенности субъекта, получающего денежные средства государства.

Помимо указанных юридических принципов, уже получивших свое отражение в бюджетном законодательстве, следовало бы отметить еще несколько требований к государственным и муниципальным расходам. В основе существования этих требований лежит характеристика самих публичных расходов, в том числе юридическая. По нашему мнению, публичные расходы функционируют в двух взаимосвязанных плоскостях: материальной и процедурной. Содержательно-материальная часть расходов основывается на постоянном принятии решения о том, почему, на что, кому, сколько, когда и в какой форме необходимо выделить (выделяются или были выделены) денежные средства. Отсюда мы полагаем, что публичные расходы должны соответствовать требованиям своевременности, определенности их формы и размера. В процедурно-формальной же части публичных расходов сосредоточены такие вопросы, как организация планирования, исполнения и отчетности расходов. И здесь, конечно, важны такие требования, как требования полноты отражения, однозначности и достоверности информации

о расходах в финансовых планах (сметах, балансах). Плановость публичных расходов – основное процедурно-правовое требование, регламентирующее формально-процедурную сторону расходов. Высшая степень развития процедурно-юридических принципов публичных расходов находит свое выражение в бюджетно-правовых процедурах. Бюджетный процесс, вбирая в себя планирование, исполнение и отчетность бюджетных расходов, является в силу своей совершенности «ядром» процедурно-формальной части публичных расходов.

Причины и направления расходования финансовых ресурсов государства – самые насущные вопросы материальной стороны публичных расходов. Все перечисленные юридические принципы не касаются главного вопроса публичных расходов – вопроса о необходимости затрат для благополучия страны. Политическая, этическая и правовая оценка публичных расходов не может быть полной без ответа на ключевые вопросы: зачем, куда, почему, для чего собираются тратить (тратятся или были потрачены) государственные деньги. Общество, в котором государство при реализации финансовой деятельности не способно четко и ясно сформулировать ответы на эти вопросы, это общество без будущего. Поэтому крайне важно каждый акт расходования публично-финансовых ресурсов сопровождать анализом на предмет его обоснованности. В Послании Президента РФ «О бюджетной политике на 2000 год» от 12 апреля 1999 г. весьма точно указывается, что «реальность федерального бюджета определяется как собираемостью средств, так и обоснованностью планируемых затрат. В условиях предельной ограниченности ресурсов государства федеральный бюджет должен разрабатываться на основе четких приоритетов расходования его средств. Для общества важно знать не только то, на что и в каких размерах идут государственные деньги, но и то, в силу каких причин выбраны определенные направления и объемы расходов» [1. С. 5].

Изложенное показывает потребность в формировании в правовой действительности материально-юридического принципа обоснованности публичных расходов. Действующее бюджетное законодательство, регулируя бюджетно-расходные отношения, обходит стороной проблему установления принципа обоснованности расходов бюджета. Глава 5 Бюджетного кодекса РФ «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» не содержит такого принципа.

Вместе с тем Бюджетный кодекс РФ предусматривает принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные

ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38). Суть этого принципа в том, что каждый получатель бюджетных средств может потратить деньги, предоставленные из бюджета, ровно на то, что ранее было оговорено в том или ином основании получения средств. Этот принцип проявляет свое предназначение в том случае, когда цели расходов совпадают с их результатами. При этом сама цель расходов вторична, а первично соответствие цели и результата. В этом смысле принцип целевого характера бюджетных средств характеризует исключительно формально-процедурную сторону публичных расходов. Одним из проявлений данного принципа является то, что субъекта, осуществляющего расходование, не интересует характеристика самой цели расходов, его волнует лишь точное и своевременное ее достижение. Он ограничен в свободе действий, и это ограничение тем сильнее, чем четче и конкретнее сформулирована цель использования предоставленных средств.

В основе же принципа обоснованности публичных расходов лежит свобода выбора направлений расходования финансовых ресурсов государства. Эта свобода объясняется двумя обстоятельствами. С одной стороны, государство в силу объективного перевеса суммы общественных потребностей, нуждающихся в финансировании, над имеющимися финансовыми ресурсами выбирает наиболее важные проблемы и решает их. С другой стороны, оно ищет во множестве вариантов решения проблемы самый приемлемый для текущей ситуации и перспектив ее развития. Как следствие, названный принцип связан с оценкой потребности, на финансовое обеспечение которой пойдут денежные средства, а также с оценкой разных альтернатив удовлетворения этой потребности. Другими словами, обоснованность расходов – это всегда поиск мотивов и причин необходимости финансовых затрат. Более того, принцип обоснованности публичных расходов охватывает действия по определению (установлению) целей расходов в материальном смысле. Отсюда, по нашему мнению, принцип целевого характера расходов является продолжением в формально-процедурной плоскости принципа обоснованности расходов.

Вывод об обоснованности и необоснованности расходов государства может быть сделан только в том случае, если будет обеспечена практическая применимость принципа обоснованности публичных расходов. Реальность рассматриваемого принципа зависит от того, может ли общество оценить расходы государства, может ли само государство оценить свои расходы на предмет их обоснованности, выработать критерии и механизмы такой оценки. Проще говоря, встает вопрос: как на практике будет приниматься решение об обоснованности каждого расхода и каковы ориентиры принятия такого решения?

Представляется, что принцип обоснованности публичных расходов имеет свое отражение на всех уровнях и сферах государственного бытия. От простого до сложного – достаточно большая дистанция. Одно дело, к примеру, – это приобретение органами управления жилищно-коммунальным комплексом региона (поселения) снегоуборочной техники для регулярной очистки

от снега некоторой территории. Совсем другое дело, когда решается вопрос о финансовом обеспечении реформы жилищно-коммунального комплекса всей страны. На каждом уровне присутствия принципа обоснованности публичных расходов должны быть адекватные ориентиры и процедуры установления степени обоснованности выделения денежных ресурсов.

Основной ориентир на общенациональном уровне для решения вопроса об обоснованности публичных расходов – конституционные ценности. Основной закон страны, будучи правовым идеалом, является надежной системой координат для государства при осуществлении финансово-расходной деятельности. Перешагнуть границу этой системы – значит нарушить конституционные требования. Соответственно действие принципа обоснованности публичных расходов на этом уровне заключается в том, что государство не может тратить свои финансовые ресурсы на антиконституционные действия и программы. Публичные расходы в идеале должны быть нацелены на развитие и укрепление конституционных ценностей страны. Например, ст. 40 Конституции России содержит конституционное право каждого на жилище и требование о поощрении жилищного строительства. По сути, основной закон устанавливает императив – государство обязано вкладывать свои финансовые средства в жилищное строительство. В этой связи было бы неправильным, если бы государство стало массово заниматься строительством бизнес-центров, отелей и других подобных зданий и сооружений в ущерб задаче по строительству жилья.

Значение обоснованности публичных расходов во многом обусловлено политическим курсом, социально-экономическим положением в обществе. Одни и те же расходы в разных пространственно-исторических условиях могут получить диаметрально противоположные оценки. Обратим внимание, что в 1990-е гг. в нашей стране государство оплачивало жилищные услуги, предоставляемые населению, и это были обоснованные расходы, а теперь население само оплачивает эти услуги и затраты государства здесь недопустимы. Политическая проблематика обоснованности публичных расходов выражается в том, что интересы разных социальных групп (слоев, классов, страт), образующих общество, относительно обоснованности тех или иных затрат государства объективно не совпадают, что является достаточной причиной политической конкуренции между ними за финансовые ресурсы государства. Итоги этой конкуренции вносят свою лепту в общественное мнение путем формирования представлений (взглядов) об обоснованности и необоснованности публичных расходов. Во избежание разрушающих конфликтов и роста социальной напряженности в обществе целесообразно исходить из презумпции обоснованности публичных расходов. Это означает, что все расходы, понесенные государством, предполагаются обоснованными или все, что записано в расходную часть бюджета, является обоснованным и соответствующим конституционным ценностям. Это правило действует до тех пор, пока не доказано обратное. Бремя доказывания, по всей видимости, должно лежать на субъектах финансового контроля над публичными расходами.

Расходы государства подлежат анализу с точки зрения обоснованности при сметном финансировании всех

государственных и муниципальных бюджетных учреждений, при каждой закупке товаров (работ, услуг) для публичных нужд, при инвестировании бюджетных средств в любой инвестиционный проект. Иначе говоря, принцип обоснованности расходов присутствует в каждом расходном действии государства и лиц (органов, организаций), его представляющих. Любой расход, независимо от цели, формы и размера, целесообразно выверять с позиций его обоснованности. Такой ход мыслей напрашивается на вопрос: каковы же критерии для принятия решения об обоснованности денежного расхода на уровне конкретики и деталей? На сегодняшний день таким критериями выступают:

- цели, функции и полномочия субъекта, осуществляющего расходование публично-финансовых ресурсов;
- опыт (традиции) расходования публично-финансовых ресурсов;
- приказ по расходованию публично-финансовых ресурсов, поступивший из вышестоящей инстанции.

Рассмотрим эти критерии на примере муниципальных расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Во-первых, понятно, что муниципальное образование не может тратить свои финансовые ресурсы на строительство объектов ядерной энергетики, так как эти функции не вписываются в вопросы местного значения, установленные в гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во-вторых, многие муниципальные образования – городские поселения из года в год занимаются стимулированием такой формы управления многоквартирным жилым домом, как товарищество собственников жилья, хотя это не вопрос местного значения. Наконец, не секрет, что органы местного самоуправления найдут возможность профинансировать мероприятие, несомненно важное, по настоятельной просьбе региональных властей.

Обратим внимание, что целевые установки и функции субъектов, осуществляющих расходование денежных средств, могут быть бесполезны или иррациональны и вредны. Механизм государства – сложная структура, которая в реальной жизни имеет большое количество недостатков. Дублирование публично-властных функций – это самый простой пример такого недостатка. Более сложная ситуация возникает там, где субъект (орган, предприятие, организация), представляющий (ее) государство, формирует свои цели и функциональные обязанности исходя из причин, никак не связанных с объективными потребностями общества – имитация «бурной» деятельности во избежание закрытия (ликвидации), деструктивные карьерные амбиции руководителя, нежелание менять привычную деятельность и т.д. Заметим, что и традиции (опыт) как критерий обоснованности публичных расходов трудно охарактеризовать в качестве верного способа оценки и принятия решения о расходовании денежных ресурсов. Они являются залогом стабильности публично-расходных отношений, но одновременно создают благоприятную среду для отторжения всего нового и прогрессивного. Известно, что сегодня в России, несмотря на недавние преобразования в бюджетном процессе, продолжается практика расходования бюджетных средств по мере

достигнутого в предшествующем финансовом году. Не проводится систематических и глубоких исследований на предмет соответствия целей (функций) получателей (распорядителей) бюджетных средств общественным потребностям и стратегии развития страны (или соответствующей части ее территории).

Согласимся с мнением Л.И. Якобсона, который отмечает, что «инерционность общественных расходов, характерная для планирования “от достигнутого”, чревата двоякого рода опасностями. Во-первых, возникает тенденция к многократному повторению однажды допущенных ошибок. Во-вторых, даже если в прошлом структура расходов была близка к оптимуму, ее чрезмерно длительная консервация неизбежно приводит в противоречие с меняющимися потребностями и новыми возможностями» [2. С. 259].

Представляется, что принцип обоснованности публичных расходов останется благим пожеланием, если: на микроуровне не будет оценки целей и функций субъектов, осуществляющих расходование публично-финансовых ресурсов, на макроуровне – без оценки самих расходов с точки зрения общегосударственных и стратегических задач. Обоснованность расходов конкретного субъекта, действующего от имени государства, держится на обоснованности (нужности) его существования и функционирования. Последнее определяется программой развития этого субъекта, программой развития соответствующей отрасли (территории), а в конечном итоге программой развития страны. Отсюда каждый расход каждого субъекта может быть оценен через призму приоритетов и направлений общенационального развития. Непременным условием применения такого критерия обоснованности публичных расходов является наличие и востребованность управленческих программно-целевых методов и документов.

Обоснованность публичных расходов невозможно обеспечить без организации постоянно работающего механизма мониторинга и анализа потребностей и интересов отдельных социальных групп, институтов, объединений граждан, бизнеса, властных структур с позиций их соответствия долгосрочной стратегии развития страны и приоритетами национальной политики, значимости и времени их существования. Отладка такого механизма зависит от комплекса крупномасштабных организационно-управленческих мероприятий, в числе которых совершенствование прогнозно-аналитического направления работы. Данный механизм позволит субъектам расходов, с одной стороны, определять степень обоснованности собственных денежных затрат и соизмерять их с затратами других субъектов, а с другой стороны, разумнее и точнее устанавливать целевое назначение своих расходов. Усилия государства по учету расходно-бюджетных обязательств, регламентированию и стандартизации публичных услуг, внедрению управленческих технологий бюджетирования, ориентированного на результат, – это все способствует полному, эффективному и прозрачному мониторингу общественных потребностей, появлению стратегических подходов по оценке и финансовому обеспечению этих потребностей. Безусловно, это способствует большей открытости и справедливости политического процесса вокруг острой темы деления «бюджетного пирога».

В национальном масштабе решение об обоснованности или необоснованности предстоящих или произведенных расходов принимается всеми органами публичной власти через всестороннее и открытое обсуждение, в том числе при участии экспертных организаций и институтов гражданского общества. Так, обоснованность государственных и муниципальных расходов на объекты коммунальной инфраструктуры оценивается не только финансистами и экономистами, но и строителями, работниками коммунальных служб, экологами и т.д. Само устройство демократического правового и федеративного государства способствует «отфильтровыванию» необоснованных расходов, расходов, которые не соответствуют конституционным ценностям. Эффективно работающая система сдержек и противовесов между ветвями государственной власти позволяет избежать потрясений в финансовой политике государства, в том числе в области публичных расходов. Вместе с тем расходование денежных средств в государственных и муниципальных органах, учреждениях и организациях все еще остается без методик оценки обоснованности тех или иных трат. Именно на этом уровне наблюдаются едва заметная транспарентность, своеволие и произвол «локальных» распределителей денежных средств, произвольный выбор объектов расходов, «откаты» и коррупция. Нет ясных алгоритмов просчета последствий отказа в финансировании насущных и обоснованных потребностей общества и тем более нет никакой правовой ответственности за это.

К примеру, «нулевое» финансовое обеспечение системы профилактики технического состояния жилого фонда города рано или поздно приводит к необходимости громадных денежных вливаний в капитальный ремонт жилья. Кроме того, существующие методики определения объема финансовых ресурсов, необходимых для решения государственной и муниципальной задачи, слишком запутаны и слабы. Подступы по внедрению финансовых нормативов и стандартов предоставления общественных услуг не дали пока ощутимого эффекта. Конкурсные и иные специальные механизмы по государственным и муниципальным закупкам несовершенно и порой преступны. Президент России дал негативную оценку ситуации, которая сложилась в данной области публичных расходов: «Я не буду сейчас “демонизировать” известный всем 94-й закон, его все критикуют, но ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями. По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и “откаты”, и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей. Поэтому пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках – более продуманной и более современной» [3. С. 3].

Принцип обоснованности публичных расходов действует на всех стадиях расходного процесса. Он имеет первостепенное значение на стадии прогнозирования и

планирования публичных расходов, когда органы власти, принимая закон (решение), который(ое) характеризуется ресурсоемкостью, оценивают его соответствие желаемым результатам – прогрессу общества и повышению благосостояния народа, степень его полезности и нужности для страны. Данная стадия позволяет просчитать все возможные варианты последствий осуществления или неосуществления публичных расходов. Этот же принцип играет важную роль при исполнении и отчетности расходов. Часто результаты публичных расходов, произведенных для решения заранее определенных целей, не соответствуют запланированным результатам. В таких случаях приходит понимание, что не всегда целевые расходы обеспечивают реализацию стратегических целей развития государства и общества, возникает необходимость разбирательства в уже произведенных денежных затратах в интересах корректировки финансово-расходной политики на следующий временной период. Финансовый контроль над целевым характером, своевременностью, законностью, прозрачностью бюджетных расходов худо-бедно налажен, а контроля над обоснованностью расходов практически нет. Ведь для реализации полноценного контроля нужна законодательная платформа, основания для правовой квалификации расходных действий, методики анализа и аудита, основания и процедуры юридической ответственности и т.д. До тех пор мы будем иметь факты приобретения за счет бюджета дорогостоящего оборудования, не работающего в полную мощность, поскольку нет в этом ни текущей, ни перспективной потребности, результаты капитального ремонта за счет бюджета основных фондов страны, которые, спустя считанные месяцы, нуждаются в «переремонте», случаи закупок опять-таки за счет «терпеливого» бюджета для «маленьких начальников» престижных «иномарок» и т.п.

Таким образом, в механизме правового регулирования публичных расходов, прежде всего в его финансово-правовой составляющей, следовало бы вычленить материально-юридический принцип обоснованности публичных расходов. Сейчас этот принцип присутствует в финансовом и другом законодательстве, но он растворен во всем его содержании, что приводит к слабости и необязательности его влияния на участников публично-расходных отношений. Принцип обоснованности публичных расходов – это политико-правовое требование о необходимости использования финансовых ресурсов государства во благо реализации стратегии развития страны во всех сферах общественной жизни и в рамках конституционных ценностей. Практическая применимость данного принципа основана на разработке критериев и ориентиров для принятия управленческого решения об обоснованности финансовых затрат государства, а также появлении финансово-правовых методик просчета этих затрат.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2000 год»* от 12 апреля 1999 г. // Российская газета. 1999. № 70.
2. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект-Пресс, 1996. 319 с.
3. *Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации* от 30.11.2010 г. // Парламентская газета. 2010. № 63.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 января 2011 г.