

5.2. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Анциферов С.А., аспирант,
кафедра Теория финансов

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье автор рассматривает общие положения о государственном финансовом контроле, определяется его сущность. Рассматриваются особенности осуществления государственных программ Российской Федерации, а также некоторые вопросы эффективности использования бюджетных средств.

Государственной программой РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №320 (далее – Государственная программа), определены цели и задачи государственной политики в финансовой сфере. Первоочередными целями данный документ определяет мероприятия по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, а также повышению качества управления государственными финансами, что, безусловно, предполагает решение вопросов, связанных с созданием «условий для эффективного использования бюджетных средств и активов публично-правовых образований» [2]. Достижение этих целей предполагается осуществить путем перевода большей части расходов федерального бюджета на принципы программно-целевого планирования, контроля и последующей оценки эффективности их использования. Кроме того, решение вопросов повышения эффективности (результативности и экономности) бюджетных расходов невозможно представить без качественного функционирования системы финансовых контрольных и надзорных функций. На реализацию данной проблемы направлена подпрограмма № 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Государственной программы, в которой детально изложен комплекс задач по обеспечению своевременного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере [2].

Важное место в перечне таких задач занимают вопросы, реализация которых должна привести к повышению эффективности расходования бюджетных средств, соблюдение финансовой дисциплины стоит задача организации и осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательных и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд в целях составления и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ [2].

Изменения, касающиеся вопросов контроля в финансово-бюджетной сфере, внесенные в законодательство РФ, уточнили сферу контрольной и надзорной

деятельности органов государственного финансового контроля, при этом существенно расширив ее. Так, Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ (Закон №252-ФЗ) [3] введены понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, дано системное описание и установлены пределы полномочий органов, осуществляющих государственный (муниципальный) финансовый контроль, к которым отнесена в том числе Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), а также место каждого из органов в общей системе государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, Законом №252-ФЗ расширен перечень объектов контроля и определены методы контроля (проверка, ревизия, обследование, санкционирование), установлено четкое соответствие между перечнем бюджетных правонарушений и мерами бюджетного принуждения с одновременным определением адекватного этим нарушениям размера административных санкций.

Значимым моментом, который содержит принятые Законом №252-ФЗ поправки, является уточнение такого важного понятия, как принцип эффективности использования бюджетных средств.

Кроме упомянутых новаций, в нормативном регулировании государственного финансового контроля Государственной программой в целях реализации мероприятий по повышению его эффективности предполагается дальнейшее совершенствование действующего законодательства. В этой связи при разработке нормативных правовых актов, касающихся финансово-бюджетной сферы, представляется важным исходить из следующего.

Так, упомянутая Государственная программа, как и предшествующая ей Государственная программа РФ, утвержденная распоряжением Правительства РФ «Управление государственными финансами» от 4 марта 2013 г. №293-р предусматривает переход на принципы программно-целевого планирования (бюджетирование, ориентированное на результат). 4].

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, вносит существенные изменения в содержание каждой стадии бюджетного процесса. В частности, при переходе от традиционного бюджетирования к бюджетированию, ориентированному на результат, происходит постепенное изменение механизмов контроля над исполнением бюджета. В конечном итоге на смену контролю за целевым использованием средств должен прийти контроль за соответствием достигнутых результатов установленным целям, позволяющий судить о том, насколько эффективно расходуются денежные средства налогоплательщиков, насколько эффективно работают органы власти. В этой связи на первый план выходит вопрос о контроле за эффективным использованием бюджетных средств.

Статьями 28 и 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) [1] в числе принципов бюджетной системы РФ установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, означающий, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установ-

ленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

При этом более детальное нормативное регулирование вопросов эффективности использования бюджетных средств, в частности, для целей ее оценки в ходе осуществления государственного финансового контроля уполномоченными органами, в том числе применительно к конкретной расходной ситуации, в настоящее время практически отсутствует. Так, БК РФ не содержит определения понятия «эффективность использования бюджетных средств», а также состава нарушения бюджетного законодательства «неэффективное использование бюджетных средств». В подобных случаях органы государственного финансового контроля могут вести речь лишь о несоблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств.

Исходя из буквального толкования нормы, содержащейся в ст. 34 БК РФ, эффективность использования средств поставлена в зависимость от достижения некоторого результата (результатов), однако само понятие «результата использования бюджетных средств» не определено, не названы критерии, позволяющие оценить достигнутый результат как наилучший (заданный), либо не являющийся таковым. В этой связи необходимо нормативно закрепить определение понятия «результат использования бюджетных средств» и сформулировать количественные и качественные показатели, на основании анализа которых возможно сделать вывод о степени эффективности использования средств (критерии эффективности использования бюджетных средств).

Кроме того, требуется закрепление в БК РФ определения понятия «неэффективное использование бюджетных средств» и введение состава бюджетного нарушения в БК РФ и административного правонарушения в Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), предусматривающих ответственность за неэффективное использование бюджетных средств. Следует отметить, что попытки установления ответственности за неэффективное использование бюджетных средств уже предпринимаются (например, проект федерального закона №208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», внесенный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ М.В. Дегтяревым, В.В. Гутеневым, А.Е. Хинштейном).

Учитывая современные тенденции, касающиеся перехода организации бюджетного процесса в РФ на новые принципы планирования бюджетных расходов, от Федеральной службы финансово-бюджетного надзора требуется создание адекватных механизмов осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, позволяющих определить степень достижения запланированных социально-экономических результатов и оценивать эффективность использования бюджетных средств.

Как уже было отмечено, Федеральным законом №252-ФЗ в БК РФ внесены существенные изменения

в перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля, в который входят не только участники бюджетного процесса, но и иные лица, получающие бюджетные средства по основаниям, предусмотренным БК РФ. Вместе с тем следует учитывать, что основная часть действий, приводящих к неэффективному использованию бюджетных средств, совершается лицами, которые непосредственно поставляют товары, выполняют работы, оказывают услуги для нужд, обеспечиваемых за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ. При этом такие лица, в соответствии с БК РФ, не являются участниками бюджетных правоотношений. Результат использования этих средств прямо обусловлен деятельностью указанных лиц, однако она чаще всего находится вне сферы государственного (муниципального) финансового контроля, поскольку не регламентируется актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Представляется, что расширение полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, предполагающее возможность проведения проверок на всех этапах движения финансовых ресурсов (формирование фондов, их распределение и использование), источником которых являются бюджетные средства, соответствует интересам государства и общества.

Важным аспектом в деятельности органов государственного финансового контроля является наличие у них соответствующих рычагов воздействия на лиц, нарушивших нормы закона, которым регулируются операции с бюджетными средствами. С этой точки зрения серьезной новацией, способствующей решению вопроса повышения эффективности деятельности органов государственного финансового контроля при исполнении ими своих полномочий, следует считать факт внесения в действующую ныне редакцию БК РФ понятия «бюджетное нарушение». Таковым признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджетов бюджетной системы РФ, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения (ст. 306.1 БК РФ).

Однако при этом БК РФ содержит всего пять составов бюджетных нарушений. Таким образом, иные действия, не соответствующие требованиям нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, не влекут предусмотренных бюджетным законодательством негативных последствий для совершивших их субъектов. Логика подсказывает, что необходимы дополнительные изменения в бюджетное законодательство, закрепляющие соответствующие составы бюджетных нарушений с установлением ответственности за их совершение. При этом ключевыми моментами в нормативном регулировании, касающимися ответственности за нарушения бюджетного законодатель-

ства, являются вопросы, относящиеся к установлению критериев оценки результатов использования бюджетных средств. В первую очередь данные требования относятся к бюджетным средствам, за счет которых субсидируются производители товаров и услуг, а также к средствам, выделяемым в качестве межбюджетных трансфертов.

Следует отметить, что делаются первые шаги в этом направлении. В частности, в готовящемся к внесению в Государственную Думу Федерального Собрания законопроект новой редакции БК РФ в гл. 10 «Общие положения о расходах бюджетов» в статье «Субсидии региональным бюджетам из федерального бюджета» устанавливается, что порядок предоставления каждого вида субсидий региональным бюджетам из федерального бюджета должен содержать: целевое назначение субсидии, условия предоставления субсидии, критерии отбора субъектов РФ для предоставления субсидии, методику распределения субсидий между субъектами РФ и показатели результативности использования субсидии. Вместе с тем следует отметить, что предлагаемые поправки направлены на регулирование отношений, связанных с выделением субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета и фактически касаются случаев предоставления межбюджетных трансфертов в рамках выполнения государственных (муниципальных) программ. Остальные случаи предоставления бюджетных средств из федерального бюджета положениями данной поправки не охватываются, что не способствует созданию механизмов эффективного (результативного, экономного) расходования средств всех уровней бюджета. В этой связи представляется, что аналогичные требования должны быть закреплены в статьях БК РФ, посвященных следующим аспектам.

1. «Предоставлению субсидий (кроме субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность) некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями».
2. Предоставлению субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность».
3. Бюджетным инвестициям в объекты государственной (муниципальной) собственности».

Кроме того, такой же подход должен исповедоваться и при выделении средств из бюджета бюджетной системы государства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, т.е. любое выделение бюджетных средств должно сопровождаться требованиями не только в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий, но и в части достижения целей (целевых показателей) и результатов использования бюджетных средств, государственных или муниципальных гарантий. Для реализации этих целей необходимо внести соответствующие поправки, предусматривающие наделение органов государ-

ственного (муниципального) финансового контроля, осуществляющих контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы РФ, полномочиями по контролю не только использования бюджетных средств на цели, определенные документом, явившемся правовым основанием предоставления бюджетных средств, но и контролем за достижением при использовании указанных средств показателей, определенных в случаях, установленных БК РФ, в документе, явившемся правовым основанием предоставления бюджетных средств.

В целях побуждения лиц, получающих бюджетные средства к эффективному их использованию, а также в целях обеспечения возможности применения органами государственного финансового контроля установленных бюджетным законодательством мер реагирования при выявлении фактов недостижения показателей (результатов) представляется целесообразным предусмотреть в новой редакции БК РФ статью «Обязанности участников бюджетного процесса, иных лиц, получивших бюджетные средства».

Участники бюджетного процесса обеспечивают осуществление бюджетного процесса в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, а также нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения, связанные с использованием бюджетных средств. При использовании бюджетных средств участники бюджетного процесса, иные лица, получившие бюджетные средства по основаниям, предусмотренным БК РФ, обязаны обеспечить достижение показателей (результатов), определенных в случаях, установленных настоящим Кодексом, в документе, явившемся правовым основанием предоставления бюджетных средств.

Несоблюдение законодательства РФ, повлекшее недостижение показателей (результатов), определенных в случаях, установленных БК РФ, в документе, явившемся правовым основанием предоставления бюджетных средств, является нарушением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. №320. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Управление государственными финансами [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 4

марта 2013 г. №293-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Государственная программа; финансовый контроль; объекты финансового контроля; методы финансового контроля; бюджетный процесс; участники бюджетного процесса; бюджетная система; бюджетные средства; бюджетные нарушения; субсидия.

Анциферов Сергей Александрович

РЕЦЕНЗИЯ

Рассмотрение проблем, посвященных повышению эффективности использования бюджетных средств, является одним из приоритетных направлений внутренней бюджетной политики нашей страны на современном этапе ее развития. Это обосновывается тем, что в настоящее время институт привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства нуждается в совершенствовании, поскольку не учитывает некоторые особенности используемой Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) терминологии, а

также с усилением проводимых государством мероприятий по борьбе с коррупцией в бюджетной сфере.

На совершенствование механизма эффективности использования бюджетных средств направлено реформирование государством некоторых норм бюджетного законодательства.

В частности, Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ внесены изменения БК РФ, которые коснулись в том числе положений, связанных с бюджетными правонарушениями. В ч. 4 БК РФ внесены существенные изменения, касающиеся не только наименований соответствующих глав, статей, их количества, но и в порядок и условия применения мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства. Изменения также направлены и на совершенствование порядка осуществления компетентными государственными органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В данной статье автором рассмотрены вышеуказанные изменения, а также исследуются особенности осуществления государственных программ Российской Федерации, которыми определяются цели и задачи государственной политики в финансовой сфере.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Теория финансов» Финансового университета при Правительстве РФ.