

5. ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

5.1. РОЛЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Анциферов С.А., аспирант,
кафедра «Теория финансов»,
начальник Правового управления Федеральной
службы финансово-бюджетного надзора

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье автор рассматривает общие положения о финансовом контроле, определяет его сущность, а также анализирует последние изменения, которые были внесены в действующее законодательство о финансовом контроле.

В ряде целей, поставленных Президентом РФ в пакете майских указов 2012 г., одно из центральных мест занимают вопросы совершенствования бюджетной, налоговой политики, а также вопросы повышения эффективности бюджетных расходов и государственных закупок.

Данное направление деятельности на протяжении последних нескольких лет находится в центре внимания Правительства РФ и главного финансового органа государства – Министерства финансов РФ (Минфин РФ). Так, в связи с необходимостью реализации долгосрочных приоритетов денежно-кредитной и бюджетной политики распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р [7] утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития, которая содержит такое приоритетное направление как повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования.

Указанное направление обуславливается необходимостью реализации приоритетов в области расходов в условиях ограничения на величину ресурсов бюджетной системы и ставит в этой связи задачу повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Необходимой составляющей реализации данного направления является повышение прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, процедур формирования межбюджетных трансфертов. Кроме того, следует отметить, что реализация этой программы предусматривает развитие системы государственных и муниципальных заданий, перевод основной части расходов на программный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ [8] при жестком мониторинге целевых индикаторов и реализации программных мероприятий.

Главный финансовый орган страны – Минфин РФ, – реализуя свои функции, предпринимает целенаправ-

ленные шаги на реализацию данной задачи путем разработки стратегии функционирования бюджетной системы государства на новых принципах. Вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, неразрывно связанные с повышением роли финансового контроля и его эффективностью, были предметом разработанной Минфином РФ и утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. №1275-р [7] Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая включала мероприятия по содействию повышению эффективности бюджетных расходов и обеспечению долгосрочной устойчивости бюджетной системы, что предполагало совершенствование системы государственного финансового контроля, повышение эффективности форм и методов финансового контроля в бюджетном секторе, развитие методологии оценки эффективности и результативности деятельности органов государственной власти, внедрение аудита.

В 2013 г. Правительством РФ одобрена государственная программа РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [4]. В соответствии с данной программой сфера государственного (муниципального) финансового контроля распространяется на контроль за соблюдением бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса, а также юридическими лицами, созданными на основе государственного (муниципального) имущества (бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия, государственные корпорации, хозяйственные общества и их первые производные), с применением административной ответственности и (или) бюджетных мер принуждения в случае выявления бюджетных правонарушений.

Другие юридические лица могут быть объектами контроля только в процессе проверки участников бюджетного процесса, предоставивших бюджетные средства, и их проверка ограничивается проверкой соблюдения условий соответствующих договоров (соглашений) о получении и использовании этих средств.

Переход на программные принципы организации бюджетного процесса требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона, но и на всем их жизненном цикле – при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ.

В рамках совершенствования процедур контроля и отчетности требуется решение вопросов, связанных с оценкой результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ, что в свою очередь требует реформирования методологии оценки эффективности бюджетных расходов, а также реформирования системы бюджетной отчетности, включая создание комплексной методологии проведения текущего и годового мониторинга реализации государственных программ, в том числе:

- создание алгоритмов оценки результативности государственных (муниципальных) программ с учетом запланированного уровня ресурсного обеспечения, рисков и социально-экономических эффектов;
- создание методологии оценки результатов применения запланированных мер государственного регулирования в сфере реализации государственных программ;
- выработку критериев оценки результатов реализации и эффективности государственных программ с учетом их отраслевых особенностей;
- выработку процедур корректировки государственных программ;
- корректировку состава документов и материалов, предоставляемых в законодательный (представительный) орган с годовым отчетом об исполнении бюджета, в части включения сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных (муниципальных) программ.

В рамках контроля (оценки) реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля получили полномочия по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ с применением мер ответственности в случаях представления заведомо неполной или недостоверной отчетности.

Контроль законности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации включает также полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд, полномочия которых установлены ч. 8 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ [1] (далее Закон №44-ФЗ).

В соответствии с упомянутой статьей за указанными органами закреплены полномочия по контролю за следующими:

- соблюдением требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок;
- соблюдением требований о нормировании в сфере закупок при планировании закупок;
- определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контракта при формировании планов-графиков;
- применением заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствием принятых товаров, работ, услуг условиям контракта;
- своевременностью, полнотой и достоверностью отражения в учете принятых товаров, работ, услуг;
- соответствием использования принятых по контракту товаров, работ, услуг обоснованию соответствующей закупки.

В настоящее время такой контроль в целом осуществляется в ходе проверок эффективности использования бюджетных средств. Однако отсутствие четких требований к операциям закупочного цикла (за исключением требований по размещению заказа на поставки товаров, работ, услуг) и ответственности за их нарушение является причиной субъективизма и слабости контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Следует отметить, что в связи с принятием поправок в Бюджетный кодекс РФ (БК РФ), введенных в действие с 4 августа 2013 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ [3], внесены изменения в ст. 34 БК РФ, определяющую один из принципов, на основании которых функционирует бюджетная система, а именно понятие эффективности использования бюджетных средств. Теперь под данным принципом понимается совокупность достижения двух целей – экономности расходов и результативности расходов. Ранее результативность стояла в одном ряду с самим понятием эффективности, хотя по сути и в прежней редакции эффективность рассматривалась как достижение именно этих двух целей – экономности и результативности. Законодатель лишь привел текст статьи в соответствие с содержанием понятия эффективности.

Кроме того, ст. 106.3 БК РФ определяет особенности оценки эффективности использования бюджетных средств, установленные иными федеральными законами, в частности Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 июля 1996 г. №127-ФЗ [2]. Реализуя концепцию перехода на программно-целевой метод планирования бюджетных расходов в БК РФ в ст. 179 установлено требование оценки эффективности каждой государственной или муниципальной программы, по результатам которой может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 [5] утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ.

Требование о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств в соответствии со ст. 130 БК РФ является предметом отдельного соглашения Минфина РФ с субъектом РФ при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Как упоминалось ранее, важным моментом в программе повышения эффективности бюджетных расходов является сфера государственных закупок. Одной из главных задач принятого в 2013 г. и вступившего в силу с 1 января 2014 г. Закона №44-ФЗ является повышение «...эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг...» (ст. 1 Закона №44-ФЗ). Нормы данного закона корреспондируют с нормами бюджетного законодательства, касающимися повышения эффективности закупок, их результативности (ст. 12 указанного закона). Контроль и аудит, которые предусмотрены Законом №44-ФЗ, направлены на отслеживание вопросов повышения эффективности, результативности бюджетных расходов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг (ст. 98, 99 Закона №44-ФЗ).

Необходимо отметить и практику государственного финансового контроля за эффективностью использования бюджетных средств. Согласно статистике, указанной в ежегодном докладе к коллегии Федеральной

службы финансово-бюджетного надзора «Основные результаты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2014 г. и задачи на 2015 г.» Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфиннадзор).

1. В 2013 г.: проверено использование средств федерального бюджета на сумму около 4,7 трлн. руб., в 2014 г. – 15,9 трлн. руб.
2. Проведено контрольных мероприятий: 13,1 тыс. – 2013 г., 10,8 тыс. – 2014 г.
3. Выявлено нарушений 2013 г.: на сумму около 1454,2 млрд. руб., в 2014 г. – 1076,4 млрд. руб.
4. Неправомерное расходование бюджетных средств, в том числе нецелевое использование: 2013 г. – 57,9 млрд. руб. (4% от общего объема выявленных нарушений), 2014 г. – 142,8 млрд. руб. (13,3% от общего объема нарушений).

Практика показывает, что такой вид бюджетных правонарушений, как нецелевое использование бюджетных средств, встречается все реже и реже. По данным Росфиннадзора, этот вид правонарушений составлял лишь менее процента от общего количества выявленных нарушений в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых органами внутреннего государственного финансового контроля. Причем заведомо умышленное использование бюджетных средств не в соответствии с целями, установленными документами, на основании которых получены такие средства, составляет незначительную долю уже от числа выявленных случаев нецелевого использования. Так, количество уголовных дел, возбужденных в 2012 г. по ст. 285.1 БК РФ, не превышает 100 случаев на всю РФ.

Основная же масса случаев нецелевого использования обусловлена ошибками в определении статьи из перечня кодов бюджетной классификации, либо с трудностью определения такой статьи (подстатьи, вида расходов и т.п.). Кроме того, много случаев, когда получатель бюджетных средств производит расходование бюджетных средств в точном соответствии со сметой расходов, однако в самой смете расходов неправильно определен код, по которому будет производиться расходование бюджетных средств из-за ошибок, допущенных главным распорядителем бюджетных средств, утвердившим такую смету. Большая часть нарушений связана со следующими факторами.

1. С ошибками, допущенными получателями бюджетных средств в ходе осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд, и связана с нарушением норм Федерального закона №94-ФЗ, регулирующих вопросы оплаты поставок продукции, выполнения работ и оказания услуг (выплата авансов при отсутствии такого права у заказчика, оплата работ, не предусмотренных контрактом, без превышения суммы контракта и т.п.).
2. С ошибками, связанными с порядком ведения бюджетного и бухгалтерского учета и подачей обязательной отчетности.
3. С порядком регистрации и использования федерального имущества.

Казалось бы, что новации в бюджетном законодательстве, связанные с процессом перехода на программно-целевой метод планирования бюджетных расходов, предполагающий финансирование в основном в рамках государственных программ и государственного заказа, когда вопрос эффективности расходования бюджетных средств приобретает первосте-

пенное значение, должны были вызвать к жизни нарушения, связанные с недостижением целей расходов, и соответственно с отсутствием результатов, что является одним из признаков неэффективного расходования бюджетных средств. Однако этого не происходит.

Нарушение принципа эффективности использования бюджетных средств составляет еще меньший процент от числа выявляемых органами госфинконтроля нарушений бюджетного законодательства. Причем большинство из таких нарушений впоследствии обжалуется в судебном порядке, и суды в большинстве случаев удовлетворяют иски проверенной организации в части неэффективного расходования бюджетных средств.

Следует сразу сказать, что понятие эффективности использования бюджетных средств – понятие оценочное. Как правило, выводы о наличии неэффективного использования бюджетных средств основаны на результатах экспертных заключений независимых экспертов. При этом в суде представляются заявителем результаты экспертиз, проведенных зависимыми экспертными организациями. Только в отдельных случаях суды привлекают в качестве трех лиц, не заявляющих самостоятельных требований, экспертные организации, соответственно процесс выяснения переходит в плоскость спора между экспертами.

Как уже было отмечено ранее, ст. 28 и 34 БК РФ в числе принципов бюджетной системы РФ установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, означающий, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных 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 следует обратить внимание, что более детальное нормативное регулирование вопросов эффективности использования бюджетных средств, в частности, для целей ее оценки уполномоченными органами в ходе осуществления государственного финансового контроля, в том числе применительно к конкретной расходной операции, в настоящее время отсутствует. Так, БК РФ не содержит определения понятия «эффективность использования бюджетных средств», а также состава нарушения бюджетного законодательства «неэффективное использование бюджетных средств».

Анализ содержания ст. 34 БК РФ позволяет сделать вывод о том, что нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств является:

- достижение получателем бюджетных средств заданного результата с использованием большего объема средств по сравнению наименьшим возможным объемом;
- недостижение заданного результата независимо от объема средств;
- недостижение получателем бюджетных средств наилучшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Таким образом, из буквального толкования указанной нормы (ст. 34 БК РФ) следует, что эффективность использования средств поставлена в зависимость от достижения (или не достижения) некоторого результата, однако само понятие результата использования

бюджетных средств не определено. В иных нормативных актах, как правило, также не названы критерии, позволяющие оценить достигнутый результат как наилучший либо не являющийся таковым.

Указанное существенно затрудняет квалификацию и доказывание неэффективного использования бюджетных средств, а следовательно, значительно сокращает возможности защиты интересов государства в случае оспаривания в судебном порядке выводов Росфиннадзора о неэффективном использовании.

В этой связи необходимо принимать во внимание позицию Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, высказанную в постановлении «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ» от 22 июня 2006 г. №23 [9]. Арбитражным судам разъяснено следующее: при рассмотрении дел об оспаривании предписаний уполномоченных органов, а также иных категорий дел, при рассмотрении которых может подниматься вопрос об обоснованности выводов уполномоченных органов о неэффективном использовании бюджетных средств, оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса принципа, указанного в статье 34 БК РФ, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.

Таким образом, в целях обеспечения надлежащего контроля за соблюдением принципа эффективности при использовании бюджетных средств полагаем необходимым нормативно закрепить понятие «заданный результат», установить уровень максимально допустимого объема использования денежных средств для достижения такого результата, определить количественные и качественные характеристики наилучшего результата, т.е. разработать критерии эффективности использования бюджетных средств. Кроме того, целесообразно введение в законодательство РФ понятия бюджетного нарушения «нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств» с установлением мер ответственности за его совершение.

Литература

- О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апр. 2013 г. №44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- О науке и государственной научно-технической политике [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 авг. 1996 г. №127-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 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».
- Ведомственная структура расходов федерального бюджета на плановый период 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс] : приложение 11 к федер. закону от 1 дек. 2014 г. №384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. №1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. №1275-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ [Электронный ресурс] : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. №23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Финансовый контроль; бюджетная система; бюджетные средства; эффективность; критерии оценки.

Анциферов Сергей Александрович

РЕЦЕНЗИЯ

Вопросы повышения эффективности бюджетных расходов и государственных закупок являются приоритетными направлениями деятельности Правительства РФ, что обуславливается переходом к новому этапу реформирования подходов к управлению государственными и муниципальными финансами. Это связано в том числе и с проблемами ограничения ресурсов бюджетной системы, что соответственно требует повышения эффективности использования имеющихся в распоряжении государства бюджетных средств путем повышения прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, процедур формирования межбюджетных трансфертов. На повестку дня вплотную встают вопросы реального перехода к программно-целевому бюджетированию расходов, что требует дальнейшего развития системы государственных и муниципальных заданий, перевода основной части расходов на программный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ, при жестком мониторинге целевых индикаторов и реализации программных мероприятий.

Результат успешного решения данных задач в большой степени зависит от эффективности контроля не только за разработкой и исполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен осуществляться не только на стадии обсуждения проекта федерального закона, но и на всем их жизненном цикле – при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ. Это требует реформирования методологии осуществления финансово-бюджетного контроля, а также разработки подходов к оценке эффективности бюджетных расходов, а также реформирования системы бюджетной отчетности, включая создание комплексной методологии проведения текущего и годового мониторинга реализации государственных программ. В данной статье предпринята попытка определить некоторые проблемы, решение которых позволит решить проблемы повышения эффективности бюджетных расходов.

Ларина С. Е. д.э.н., профессор, декан факультета государственного управления экономикой Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ