

УДК 336.1

А. А. Грачева

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, Рязань,
e-mail: all-grachev@yandex.ru

А. В. Кондрашечкин

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, Рязань,
e-mail: kondrashechkin68@gmail.com

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ НЕЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Ключевые слова: бюджетная система, принцип эффективности использования бюджетных средств, результативность, эффективность, закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, государственный контроль.

В статье рассмотрен подход к оценке эффективности использования бюджетных средств в условиях трансформации бюджетной системы и повышения уровня расходов на выполнение поставленных целей и задач бюджетополучателями. Целью статьи является выявление основных причин и условий неэффективного использования бюджетных средств, формализация признаков основных нарушений. С учетом научного анализа результатов проверок Счетной палаты Российской Федерации, анализа имеющейся арбитражной практики сделаны выводы о реализации бюджетополучателями принципа эффективности, природе эффективного или неэффективного использования бюджетных средств. Выделены основные признаки и условия неэффективного использования бюджетных средств. Статья носит научно-прикладной характер и направлена на дальнейшее изучение вопросов повышения эффективности использования бюджетных средств бюджетополучателями в рамках доведенных до них лимитов бюджетных обязательств.

А. А. Gracheva

Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service, Ryazan,
e-mail: all-grachev@yandex.ru

А. V. Kondrashechkin

Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service, Ryazan,
e-mail: kondrashechkin68@gmail.com

CAUSES AND CONDITIONS OF INEFFICIENT USE OF BUDGETARY RESOURCES

Keywords: budget system, the principle of efficient use of budget funds, efficiency, efficiency, procurement of goods (works, services) for state needs, state control.

The article deals with improving the efficiency of the use of budgetary funds in the context of the transformation of the budget system and increasing the level of spending on the implementation of goals and objectives by budget recipients. The purpose of the article is to identify the main causes and conditions of inefficient use of budgetary funds in order to formalize the signs of major violations. Taking into account the scientific analysis of the audit results of the Accounts Chamber of the Russian Federation, the analysis of the existing arbitration practice, conclusions are drawn about the implementation by budget recipients of the principle of efficiency, the nature of effective or inefficient use of budget funds. The signs and conditions of inefficient use of budgetary funds are highlighted. The article is of a theoretical and applied nature and is aimed at further studying the issues of improving the efficiency of the use of budget funds by budget recipients within the limits of budget obligations brought to them.

На протяжении последних лет российская экономика функционировала на фоне резких изменений внешних условий, обусловленных санкционной политикой, периодом пандемии COVID-19, что в определенной степени создавало риски для экономи-

ческой безопасности и стабильности бюджетной сферы. Дополнительно в 2022 году российская экономика столкнулась с существенным изменением внешних условий, связанным с введением беспрецедентных по масштабу санкций в отношении россий-

ского реального и финансового секторов. В этих условиях важная роль в сохранении стабильности экономики отведена ответственной бюджетной политике, нацеленной на сбалансированность бюджетной системы, повышение эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

Процессы трансформации экономики, новые векторы бюджетных расходов затронули все уровни бюджетной системы. Бюджетополучатели взяли курс на повышение прозрачности расходов, повышение результативности и эффективности бюджетных ассигнований, повышение качества учетной информации, достоверности и понятности информации, отраженной в бухгалтерской отчетности, совершенствование методической базы финансового контроля за использованием бюджетных средств.

Целью исследования является выявление основных причин и условий неэффективного использования бюджетных средств с целью формализации признаков основных нарушений.

Материалы и методы исследования

В качестве исходных материалов для выявления и анализа основных причин и условий неэффективного использования бюджетных средств использовались официальные данные о результатах проверок Счетной палаты Российской Федерации и Казначейства России, официальные данные о расходах бюджета Минфина России, а также материалы судебной практики.

В работе использованы статистические методы, методы анализа и синтеза, системно-структурный и формально-логический методы.

Результаты исследования и их обсуждение

Следует отметить, что вопросы обеспечения эффективности расходования бюджетных средств в мировой практике являются первостепенными для обеспечения экономической безопасности бюджетных систем различных стран. Механизмы налогово-бюджетного управления и качества бюджетных процессов находятся в центре внимания Европейской комиссии и широко обсуждаются сообществом по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами РЕМРАЛ. Проблема повышения эффективности расходования бюджетных средств в на-

стоящий момент злободневна и в России. Еще в Послании Президента РФ от 2 июня 1997 г. [1] она звучала как основной критерий прозрачности расходов бюджета, а уже в нынешний период данный вопрос обозначается как краеугольный камень обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

С целью создания системы эффективного, а главное, понятного и прозрачного управления государственными финансами начался процесс трансформации бюджетной сферы. Второе десятилетие подряд бюджетные учреждения находятся в стадии преобразований, связанных со сменой парадигмы их финансирования, направленные на рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

За этот период государством реализован широкий перечень мер, направленных на повышение доступности информации о расходовании государственных финансов. Создана единая информационная система, обеспечивающая прозрачность информации в сфере закупок для государственных нужд. Внедрена и показала свою работоспособность система электронного бюджета. Однако несмотря на это можно констатировать, что проблемы, связанные с эффективностью расходования средств бюджетов, до сих пор остаются. В условиях увеличения объемов финансирования бюджетной сферы, в том числе на исполнение заключенных государственных контрактов, проблема эффективности расходования бюджетных средств стоит достаточно остро. Основные показатели исполнения федерального бюджета, в том числе по исполнению государственных контрактов приведены в таблице 1.

По официальным данным Минфина России, объем изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись на 2022 год, предусматривающих увеличение бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных контрактов, подлежащих оплате в отчетном финансовом году, по сравнению с 2021 годом, увеличился на 12,3 млрд рублей, или на 7,5%.

В 2020 году Счетная палата выявила почти 4000 нарушений на 355,5 млрд рублей, из общей суммы 108,7 млрд рублей пришлось на нарушения при проведении государственных закупок. Объем выявленного неэффективного использования бюджетных средств и других ресурсов составил в 2020 году 20,6 млрд рублей (табл. 2).

Таблица 1

Основные показатели исполнения федерального бюджета, млрд рублей

Показатель	Период					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Расходы бюджета, всего	16420,3	16713,0	18214,5	22821,6	24762,1	31119,0
В том числе исполнение заключенных государственных контрактов, подлежащих оплате в отчетном финансовом году	71,2	264,1	311,2	288,7	163,8	176,1
Доля исполнения заключенных государственных контрактов, подлежащих оплате в отчетном финансовом году, %	0,44	1,58	1,71	1,01	0,66	0,57

Таблица 2

Динамика, выявленных нарушений при использовании средств федерального бюджета органами внутреннего государственного контроля, млрд руб.

Нарушения	Период		
	2020	2021	2022
Всего, в том числе	338,6	1541,4	885,6
исполнение федерального бюджета	105,8	676	74,9
нарушение порядка бухгалтерского учета, правил составления отчетности	97,8	571,3	736,5
нарушения в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, из них:	9,8	416,3	20
неэффективное использование бюджетных средств	20,6	27,3	0,9

По данным годовых отчетов о работе Счетной палаты РФ по итогам проверок в 2021 году выявлено 4253 нарушений на сумму 1,5 трлн. рублей, что в 4 раза превышает показатель предыдущего года. Нарушений, связанных с ведением бухгалтерского учета и составлением отчетности выявлено на сумму 571 млрд руб. или 37%. Нарушения при осуществлении госзакупок составили 27%, или 416 млрд руб., из них неэффективное использование бюджетных средств 27, 3 млрд руб.

В 2022 году по итогам проверок Счетная палата РФ выявила 4 447 нарушений и недостатков на 885,6 млрд руб. Наибольшая доля нарушений, имеющих денежное выражение, приходится на нарушения требований к бухгалтерскому учету и бухгалтерской отчетности – 705 фактов нарушений на общую сумму 736,5 млрд руб. (83,2%).

Другой значимый блок нарушений связан с госзакупками. В 2022 году Счетной палатой был выявлен 641 факт нарушений в этой сфере на общую сумму около 20 миллиардов рублей (2,3%). Нарушения и недостатки, связанные с неэффективным расхо-

ждением бюджетных средств, составили 0,9 млрд руб. В целом по этому показателю в 2022 году произошло существенное снижение объемов нарушений и недостатков, что позволит в будущем говорить о более грамотных подходах к планированию потребностей бюджетополучателей.

Понятие эффективности как экономической категории исследовано в научной литературе достаточно широко. Например, Федченко Е.А. [14] определяет эффективность как синергию экономического и социального эффекта от использования вложений. Понятия эффективности и результативности являются предметом исследования как зарубежных, так и российских авторов научных трудов в области экономики. При этом в большей части исследований эффективность рассматривается с точки зрения результативности и затрат ресурсов при производстве продукции, работ и услуг.

Критерии оценки эффективности использования государственных ресурсов отражены в работах Р.В. Коновалова [5], С.Н. Меликсетян [7], Д.А. Савин [8]. Они

рассматривают эффективность и результативность использования бюджетных средств с точки зрения выполнения бюджетополучателями поставленных перед ними задач в рамках реализации стратегических социально-экономических программ и программ межведомственного характера. Указанными авторами эффективность использования бюджетных средств понимается как результативность выполнения задач, стоящих перед бюджетным сектором экономики, то есть как степень соотношения между полученными результатами и использованными на их достижение ресурсами.

Такие авторы как, Г.В. Савицкая [9], А.Д. Шеремет [15], Е.А. Штеле [16], О.В. Умгаева [13], Е.А. Федченко. [14] рассматривают эффективность как абсолютную или относительную экономию финансовых средств исходя из достигнутых количественных и качественных результатов их использования, а так же полученного социально-экономического эффекта от использования бюджетных средств.

Анализ работ указанных авторов позволяет идентифицировать эффективность использования бюджетных средств как процесс сравнения результатов от использования бюджетных средств, то есть конечного социального и экономического эффекта, с ресурсами, применяемыми для достижения этих результатов.

С точки зрения стандартов государственного аудита (далее – СГА), применяемых аудиторами Счетной палаты Российской Федерации эффективность представляет собой оценочный показатель того насколько обосновано использование ресурсов достигнутыми результатами (п.2, пп.2.1. СГА 104 «Аудит эффективности»). Для определения эффективности использования бюджетных средств аудиторы Счетной палаты РФ учитывают следующие критерии:

«идентичное за меньшее» – достижение полученных результатов за счет использования меньшего объема ресурсов;

«большее за идентичное» – для достижения лучших результатов за счет использованных (или аналогичных использованным) ресурсов;

«гораздо большее за большее» – получаемые лучшие результаты должны превышать дополнительно выделяемые ресурсы.

В научной литературе вопросы исследования принципа эффективности исполь-

зования бюджетных средств с точки зрения контроля его соблюдения также нашли широкое распространение. Научные статьи Т.Н. Казанкова [4], И.Б. Латунина [6], Т.Ю. Серебрякова, А.В. Порфирьева [11], Г.Ю. Стукаловой [12], отражают вопросы изучения методов проведения контрольных мероприятий и алгоритмов контрольных процедур эффективности использования бюджетных средств.

Принцип эффективности использования бюджетных средств установлен статьей 34 БК РФ. Участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий при расходовании бюджетных средств обеспечивают:

- достижение заданного результата с использованием наименьшего объема средств (экономность);

- получение наилучшего результата с использованием определенного объема средств (результативность).

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств обеспечивает результативность и целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

Другой подход к эффективности применяется с точки зрения права. Он базируется на принципе самостоятельности хозяйствующих субъектов. Данное направление получило широкое исследование в трудах В.С. Белых [2], Н.А. Саттаровой [10]. Оценивая соблюдение бюджетополучателями принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 БК РФ, судебные инстанции учитывают, самостоятельность участников бюджетного процесса. Бюджетополучатели в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. Об этом говорится в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Минфин России также выразил свою позицию по вопросу оценки эффективности использования бюджетных средств. В письме Минфина России от 17 марта 2020 г.

№ 02-09-09/20248 «О нецелевом и неэффективном использовании бюджетных средств») выделяется два случая, когда расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств, при условии наличия доказательной базы, что:

1) поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств;

2) бюджетополучатель, используя определенный бюджетом объем средств, мог бы достигнуть лучшего результата.

Таким образом, с практической точки зрения основным критерием эффективности расходования бюджетных средств бюджетополучателями является соблюдение норм и процедур в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, направленные на соблюдение принципа эффективности закупок (ст. 6 Закона № 44-ФЗ).

Контрольные органы по результатам проверок использования бюджетных средств разрабатывают классификаторы нарушений, которые затем применяют органы государственного контроля при осуществлении контрольных мероприятий. Классификаторы нарушений, обеспечивающие исключительно рекомендательный характер (постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 октября 2013 г. № А06-4500/2012), позволяют выделить условия, при наступлении которых расходование бюджетных средств может быть признано контрольными органами неэффективным.

Выявление причин и условий неэффективного использования бюджетных средств базируется на анализе имеющейся судебной практики по результатам контрольных мероприятий, проведенных органами государственного контроля.

Так, например, суды признают неэффективным использованием средств бюджетополучателями, если они направлены на оплату штрафов, пеней, неустоек на возмещение вреда учреждением, что является нарушением требований ст. 34, 162 БК РФ. Такая позиция суда сформулирована в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2015 № 09АП-42351/2015, 09АП-42588/2015. Суд посчитал, что расходы на уплату штрафа за несвоевременный возврат арендованно-

го помещения, процентов за пользование чужими денежными средствами и за просрочку внесения оплаты по возмещению коммунальных и эксплуатационных услуг, а также судебных расходов не считаются заданным результатом деятельности учреждения, и расходы на данные нужды являются неэффективными.

Таким образом, суммы штрафов и пеней, заплаченные бюджетополучателем, могут быть признаны неэффективными.

Неэффективным использованием бюджетных средств судебные инстанции признают хозяйственные операции, в результате которых учреждение приобрело объект основного средства, но так и не ввело его в эксплуатацию. В нормах статьи 34 БК РФ определено, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного объема средств. Позиция суда состоит в том, что если оборудование в течении длительного периода (более года) не использовалось, то средства потрачены безрезультатно.

Операции по аренде объектов основных средств также будут признаны неэффективным использованием бюджетных средств, если бюджетополучателем израсходованы средства по договорам аренды имущества на сумму, превышающую его рыночную стоимость. Другими словами, если бюджетополучатель имел возможность выполнить хозяйственную операцию с использованием меньшего объема средств или достигнуть лучшего результата, то такая хозяйственная операция может быть квалифицирована как неэффективное использование бюджетных средств (постановление Пленума ВАС РФ от 26 февраля 2009 г. № 17 и определение ВАС РФ от 22 сентября 2011 г. № ВАС-11976/11).

Анализ судебной практики позволил выделить некоторые причины и условия неэффективного использования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров (работ и услуг) для государственных нужд (табл. 3).

Анализ выявленных причин и условий неэффективного использования бюджетных средств сделать вывод, что недостижение поставленных целей есть основной риск признания расходов неэффективными.

Причины и условия неэффективного использования бюджетных средств

Причина	Условие
завышена начальная (минимальная) цена контракта	не осуществлен запрос цен у различных поставщиков; нарушены условия формирования начальной (максимальной) цены контракта; приобретены товары (работ, услуг) по завышенным ценам
отсутствие контроля за выполнением контрагентами обязательств по государственным контрактам	оплата штрафов, пеней, неустоек на возмещение вреда, допущенного по вине учреждения, за счет бюджетных средств
нарушение нормативных правовых актов, при формировании условий государственных контрактов, повлекшее использование бюджетных средств в завышенном объеме	расходование бюджетных средств сверх установленных норм, превышение лимита бюджетных обязательств при заключении и оплате государственных контрактов
несоблюдение норм положенности при планировании потребности в нефинансовых активах	приобретение и оплата нефинансовых активов, которые не будут использоваться по прямому назначению; приобретение товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, не соответствующих техническому заданию
наличие в учете расходов на повторные работы, незапланированные бюджетополучателем	оплата НИОКР, ПИР при наличии уже существующих разработок, подготовка проектно-сметной документации при отсутствии работ по строительству, реконструкции
неэффективная система внутреннего контроля за дебиторской и кредиторской задолженностью	перечисление денежных средств контрагентам, имеющим непогашенную дебиторскую задолженность; непринятие бюджетополучателем мер по взысканию просроченной дебиторской задолженности с контрагентов; непогашение бюджетополучателем собственной задолженности при наличии денежных средств; нарушение сроков оплаты по государственным контрактам
отсутствие контроля за своевременным списанием имущества и нефинансовых активов	расходы на содержание неиспользуемого имущества; непринятие мер к списанию нефинансовых активов

Заключение

Резюмируя вышесказанное, отметим, что реализация принципа эффективности использования бюджетных средств бюджетополучателями осуществляется ими в рамках выполнения поставленных перед учреждениями задач и в пределах доведенных на их реализацию лимитов бюджетных обязательств. Реализация данного принципа обеспечивает самостоятельность бюджетополучателей в определении необходимости, целесообразности и экономической обоснованности совершения расходных операций.

В целях снижения риска неэффективного использования бюджетных средств бюджетополучателям в рамках внутреннего финансового контроля необходимо проводить самообследование и выявление причин и условий, которые могут привести к нарушениям и недостаткам. Контрольные органы признают использование бюджетных средств неэффективным, если бюджетополучатель не проводит предусмотренные планируемыми документами мероприятия и не достигает целей в установленном объеме в нужный срок.

Библиографический список

1. Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847 «О бюджетной политике в 1998 году». СПС КонсультантПлюс.
2. Белых В.С. Экономический анализ права: спорные вопросы теории и практики // Предпринимательское право. 2021. № 4. С. 3-10.
3. Грачева А.А. Особенности аудита эффективности использования бюджетных средств // Уголовно-исполнительная система на современном этапе с учетом реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года: сборник тезисов выступлений

и докладов участников Международной научно-практической конференции по проблемам исполнения уголовных наказаний, Рязань, 17–18 ноября 2022 года. Том 2. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2022. С. 1351-1356.

4. Казанкова Т.Н. Финансовый и бюджетный контроль, особенности бюджетного контроля // Проблемы развития предприятий: теория и практика. 2020. № 1-3. С. 60-62.

5. Коновалов Р.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств муниципальными образованиями // Финансовое право. 2023. № 5. С. 31-33.

6. Лагутин И.Б. Контроль над финансово-хозяйственной деятельностью некоммерческих организаций в Российской Федерации: правовое регулирование и практика организации // Финансовое право. 2023. № 6. С. 2-5.

7. Меликсетян С.Н. Актуальные направления повышения эффективности использования бюджетных средств в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2022. № 21. С. 22-38.

8. Савин Д.А. Эффективность использования институтами развития бюджетных средств // Финансовое право. 2023. № 3. С. 31-37.

9. Савицкая Г.В. Анализ эффективности и рисков предпринимательской деятельности: методологические аспекты: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2017. 291 с.

10. Саттарова Н.А. Об эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2022. № 5. С. 19-22.

11. Серебрякова Т.Ю., Порфирьева А.В. Внутренний контроль: методология сквозного контроля автономных учреждений: монография. М.: НИЦ Инфра-М, 2013. 152 с.

12. Стукалова Г.Ю. Контроль эффективности использования бюджетного финансирования Счетной палатой РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2021. № 20. С. 2-13.

13. Умгаева О.В. Стратегические решения в бюджетной политике: экономическая эффективность и экономическая целесообразность // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2022. № 13(4). С. 346-350.

14. Федченко Е.А. Методология анализа и контроля эффективности использования бюджетных средств государственными (муниципальными) учреждениями: дис. ... докт. экон. наук. Москва: ФГБОУ ВО Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2017. 427 с.

15. Шеремет А.Д. Комплексный анализ показателей устойчивого развития предприятия // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 45. С. 2-10.

16. Штеле Е.А., Вечерковская О.Б. К вопросу о понятии «эффективность» // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16, № 5 (464). С. 935-947.