

Фрумина С. В.

*кандидат экономических наук, доцент,
Финансовый университет при Правительстве РФ,
кафедра «Теория финансов», доцент
e-mail: frumina@mail.ru*

Проблемы неэффективного использования бюджетных средств

В статье представлены результаты анализа неэффективного расходования бюджетных средств в Российской Федерации. Отмечено отсутствие в российском правовом поле критериев признания использования бюджетных средств неэффективными.

Ключевые слова: бюджетные расходы, нарушение бюджетного законодательства, нецелевое использование, неэффективность.

Frumina S. V.

*PhD (Economics), associate professor,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
Department of «Theory of Finance», assistant professor*

The problems of inefficient use of budget funds

The article presents the results of the analysis of inefficient spending of budget funds in the Russian Federation. Noting the lack of criteria for determining the use of budgetary funds as ineffective.

Keywords: fiscal spending, a violation of the budget law, misuse of inefficiency.

Многогранность понятия «эффективность» связана с его неоднозначным толкованием в различных источниках. В соответствии с английскими эквивалентами effectiveness и efficiency эффективность означает с одной стороны способность достигать поставленных целей (русский аналог — результативность) и с другой — оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов ¹(экономность). В связи с двояким значением анализируемого понятия возникают сложности его применения в том числе, в отношении общественных (государственных и муниципальных) финансов.

¹ Антипова Т.В., Фадейкина Н.В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей — субъектов сектора государственного управления // Сибирская финансовая школа. — 2008. — № 5(70).

Понятие «эффективность» в контексте рассмотрения использования бюджетных средств, определяется ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее по тексту БК РФ) как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств ².

Судя по определению БК РФ, понятие эффективности приравнивается к их экономности и (или) результативности. Учитывая, что базовой задачей Министерства финансов Российской Федерации в сложившихся экономических условиях является ограничение темпов роста бюджетных расходов (включая направление социальных выплат, финансирование государственного аппарата и др.) ³, определение эффективности через призму экономии на сегодняшний день становится доминирующим.

При поиске направлений неэффективного использования бюджетных средств мы столкнулись с отсутствием понятия «неэффективные расходы бюджета» в рамках российского правового поля. В официальных документах содержатся определения нецелевого использования, нарушения законодательства и др., однако неэффективные бюджетные расходы каждое ведомство, осуществляющее государственный финансовый контроль, квалифицирует по-своему. Так, Счетная палата Российской Федерации в 2014 году зафиксировала нарушения и недостатки при поступлении и использовании средств бюджетной системы на сумму 524,5 млрд. рублей ⁴. Что примечательно, ни одно из выявленных нарушений не было расценено как неэффективное осуществление бюджетных расходов. Среди основных направлений, в которых выявлены нарушения, выделены следующие: нарушение бюджетного законодательства (342,8 млрд. руб.); нарушение законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (39,6 млрд. руб.); нецелевое использование бюджетных средств (9,1 млрд. руб.), в том числе организациями, выполняющими государственный оборонный заказ и федеральные целевые программы.

Нецелевое использование бюджетных средств представлено следующими позициями: неправомерное расходование средств, направленных на обеспечение деятельности сотрудников учреждений; не-

² Ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

³ Доклад Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета», 2015. — С. 4.

⁴ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году. — С.11.

правомерное расходование бюджетных средств получателями средств бюджета в части отсутствия оснований, установленных нормативными правовыми актами; применение несоответствующей бюджетной классификации; оплата невыполненных работ.

В свою очередь, нецелевое использование бюджетных средств определяется ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях (далее по тексту — КоАП). Определения неэффективного использования бюджетных средств документ не содержит. Более того, нецелевое использование бюджетных средств относится к ст. 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) «Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств», а не к ст. 34 «Принцип эффективности использования бюджетных средств», поэтому ведомства по праву не относят нецелевое использование к неэффективным расходам бюджета.

Следующий пример — проверка правомерности осуществления бюджетных расходов, проведенная в 2014 г. Росфиннадзором в отношении 80 субъектов Российской Федерации. В результате проверки были также установлены нарушения, часть их которых квалифицирована как неэффективное использование бюджетных средств. В частности, проверкой выявлены нарушения при использовании 21 018,7 млн. руб., в том числе ⁵: 14,1 млн. руб. — нецелевое использование бюджетных средств; 598,3 млн. руб. — переплата и перерасход денежных средств и материальных ценностей; 567,3 млн. руб. — недопоступление платежей в федеральный бюджет; 0,3 млн. руб. — недостача денежных средств и материальных ресурсов; 0,9 млн. руб. — излишки денежных средств и материальных ресурсов; 393,1 млн. руб. — неэффективное использование денежных средств; 444,3 млн. руб. — другие финансовые нарушения.

Судя по представленному заключению Росфиннадзора и данным Счетной палаты Российской Федерации, факт переплаты и перерасхода, излишков денежных средств не относится к неэффективному использованию, что не коррелирует с положениями БК РФ. В данном случае остается неясным, что понимать под неэффективным использованием и почему выявленную переплату и перерасход ведомства не согласовывают с положениями ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации «использование наименьшего объема средств» и «использование определенного бюджетом объема средств».

⁵ http://www.rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4126787/.

Еще одна точка зрения на предмет неэффективности бюджетных расходов отмечается в трудах отечественных исследователей, где отмечается, что вероятность образования неэффективных бюджетных расходов возрастает при отклонении некоего оптимального формата управления бюджетными ресурсами закрепленного в бюджетном законодательстве ⁶.

БК РФ регламентирует предельные значения, несоблюдение которых повышает разбалансированность региональных бюджетов и (или) при которых вводятся ограничения в бюджетных правах ⁷. Превышение ограничений, предусмотренных положениями БК РФ, российскими авторами рассматривается как неэффективное использование бюджетных средств, которое ведет к следующим мерам принуждения: бесспорному взысканию сумм средств, предоставленных из одного бюджета другому; бесспорному взысканию сумм платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому; бесспорному взысканию пеней за несвоевременной возврат средств бюджета; приостановлению (сокращению) предоставления межбюджетных трансфертов и др. ⁸

Однако, учитывая заключения Счетной палаты и Росфиннадзора, подобные превышения ограничений относятся скорее к нарушениям бюджетного законодательства, чем к неэффективному использованию бюджетных средств. Более того, гл. 30 БК РФ нарушение принципа неэффективности использования бюджетных средств не относит к бюджетным нарушениям, то есть в их отношении не предусмотрены меры принуждения.

Таким образом, судя по данным официальных ведомств и БК РФ, неэффективность бюджетных расходов не определяется, а является субъективным представлением отдельных участников бюджетного процесса. Вместе с тем, неэффективное использование бюджетных средств, которому в настоящее время не уделяется должного внимания, является не менее важным нарушением бюджетного законодательства, чем нецелевое использование бюджетных средств ⁹. В связи с этим, счита-

⁶ Мильчаков М.В. Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Финансовый журнал. — 2014. — № 4. — С. 83.

⁷ Там же.

⁸ П. 2 ст. 306 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

⁹ Пономарева К.А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии — neeffektivnoe-ispolzovanie-byudzhethnyh-sredstv-germaniya-rossiya (1).rtf.

ем целесообразным при квалификации бюджетных расходов в качестве неэффективного использования руководствоваться положениями п. 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 №23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

В постановлении отмечается, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на конкретные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

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 решены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог достигнуть лучшего результата.

Следовательно, констатация неэффективного использования бюджетных средств формулируется при субъективной профессиональной оценке органов финансового контроля. При этом, как отмечает В.В. Пименов, такая оценка может значительно отличаться от мнения экспертов и от позиции должностных лиц в отношении действий которых выявлены нарушения¹⁰. Таким образом, вопрос определения критериев признания неэффективным использование бюджетных средств остается открытым и требует выработки методического инструментария, позволяющего избегать ошибок и неточностей при выявлении нарушений бюджетного законодательства.

Используемые источники

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
2. Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
3. Доклад Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета», 2015.
4. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году.

¹⁰ Пименов В.В. Критерии признания неэффективным использования бюджетных средств, выделяемых на определенные цели // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2014. — № 6(342). — С. 28.

5. Антипова Т.В., Фадейкина Н.В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей – субъектов сектора государственного управления // Сибирская финансовая школа. – 2008. – № 5(70).
6. Мильчаков М.В. Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Финансовый журнал. – 2014. – № 4.
7. Пономарева К.А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии – neeffektivnoe-ispolzovanie-byudzhethnyh-sredstv-germaniya-rossiya (1).rtf.
8. Пименов В.В. Критерии признания неэффективным использования бюджетных средств, выделяемых на определенные цели // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2014. – № 6(342).
9. http://www.rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4126787/.