

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2022, №2, Том 14 / 2022, No 2, Vol 14 <https://esj.today/issue-2-2022.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/48ECVN222.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Кутырев, Ю. А. Бюджетный контроль за эффективным использованием бюджетных средств / Ю. А. Кутырев // Вестник евразийской науки. — 2022. — Т. 14. — № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/48ECVN222.pdf>

For citation:

Kutirev Yu.A. Budgetary control over the effective use of budgetary funds. *The Eurasian Scientific Journal*, 14(2): 48ECVN222. Available at: <https://esj.today/PDF/48ECVN222.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

Кутырев Юрий Александрович

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», Санкт-Петербург, Россия
Аспирант

E-mail: KutyrevYuA@yandex.ru

РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=1085462

Бюджетный контроль за эффективным использованием бюджетных средств

Аннотация. Осуществление расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является основной сферой деятельности публично-правовых образований. В период финансовой нестабильности, в условиях снижения доходной части бюджетов вопросы эффективности бюджетных расходов становятся наиболее актуальными. В такие периоды участникам бюджетного процесса и иным субъектам необходимо использовать средства бюджетов наиболее эффективно и желателен отказ от чрезмерных расходов. Однако на практике не всегда получается использовать бюджетные средства таким образом. В таком случае органы государственного (муниципального) финансового контроля выявляют неэффективное использование бюджетных средств. Вместе с тем, определить действительно неэффективное использование бюджетных средств довольно сложно ввиду того, что необходимо аргументировать возможную альтернативу использования государственных (муниципальных) ресурсов. В статье рассматриваются основные проблемы в сфере расходов бюджетных средств, о важности эффективного использования бюджетных средств. Анализируется нормативно-правовая база, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации, Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) «Аудит эффективности» (СГА 104) Счетной палаты Российской Федерации. Рассматривается принцип эффективности бюджетных средств, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации. Устанавливается несовершенство законодательной базы в части отсутствия определения неэффективности использования бюджетных средств. В статье предложено расширение трактования эффективности использования бюджетных средств и заменить его на эффективное использование бюджетных ресурсов, которое включает в себя эффективное (результативное, экономное) использование бюджетных средств, эффективное использование государственного (муниципального) имущества, эффективное использование возможных источников для получения доходов в бюджет, эффективное использование иных ресурсов. Также рассмотрены примеры неэффективного использования бюджетных ресурсов.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль; бюджетный контроль; эффективность расходов; финансовый контроль; бюджетные ресурсы; неэффективное использование бюджетных средств; результативность; экономность; неэффективное использование бюджетных ресурсов; бюджетные ресурсы

Введение

Одной из основных функций государственного управления является распределение (перераспределение) финансовых ресурсов. При этом средства бюджетов можно назвать локомотивом такого рода финансового распределения (перераспределения).

Бюджетные средства, полученные из различных источников (налоговых доходов, неналоговых доходов и т. д.), распределяются на усмотрение публично-правового образования в различные сферы деятельности, которые считаются наиболее важными в определенный промежуток времени, например, на определенный год при исполнении бюджета, либо на годы вперед при осуществлении среднесрочного или долгосрочного планирования. Естественно, спланировать итоговые затраты достаточно сложно, в связи с чем расходная часть документов планирования корректируются.

Одним из показателей деятельности государственных (муниципальных) органов в части исполнения бюджета по расходам является объем исполнения бюджета:

- низкое исполнение бюджета характеризуется положительно в случае, например, экономии по результатам конкурсных процедур. С другой стороны, данная ситуация отражает низкое качество планирования бюджета и прочие недостатки;
- высокое исполнение бюджета показывает качественное планирование бюджета. С другой стороны, стопроцентное исполнение бюджета не гарантирует, что государственные (муниципальные) средства освоены эффективно.

Как справедливо отмечает Крохина Ю.А., одними из проблем в сфере бюджетных расходов является низкая эффективность бюджетных расходов и отсутствие юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств [1]. В этой связи, вопросы эффективности бюджетных расходов и неэффективного использования бюджетных средств являются важными в сфере бюджетных расходов.

Актуальность рассматриваемой темы подтверждается наличием множества статей, рассматривающих данную тематику (авторами рассмотрены различные вопросы в части эффективности использования бюджетных средств). Так, Ерженин Р.В. устанавливал субъекта, объекта и предмет оценки эффективности в государственном управлении, проблемы понятийной методологии оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств [2]. Пивоварова О.В. и Егоров И.И. рассматривали проблемы эффективности управления государственным имуществом [3; 4]. Васильчук О.И., Шнайдер О.В., Чуева Е.С. рассматривали дефиниции аудита эффективности и другие вопросы, связанные с аудитом эффективности [5]. Власов А.Б. и Кремер К.И. поднимали актуальные проблемы эффективности государственных закупок [6]. Львова И.Н., Еферин А.К. рассматривали вопросы ответственности за неэффективное использование бюджетных средств [7; 8]. Анисимова Г.А. и Хабибелаева М.Д. поднимали проблемы контроля за эффективным использованием бюджетных средств [9; 10].

Основной целью данной статьи является анализ подходов к вопросам эффективности использования бюджетных средств.

Эффективность использования бюджетных ресурсов

Понятие неэффективного использования бюджетных средств законодательно не установлено.

С целью распределения (перераспределения) бюджетных средств качественно и на высоком уровне бюджетная система Российской Федерации построена на определенных принципах, которые предусмотрены главой 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности использования бюджетных средств.

Под принципом эффективности бюджетных средств согласно статье 34 БК РФ подразумевается, 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).

БК РФ также устанавливает, что одно из полномочий получателя бюджетных средств — это обеспечение результативности, целевого характера использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований (пункт 3 статьи 162 БК РФ).

Таким образом, БК РФ подразумевает, что участники бюджетного процесса должны экономно и результативно использовать бюджетные средства.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы, Федеральное казначейство и другие органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля) в своей деятельности, в том числе осуществляют контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

Однако при проведении контрольных и иных мероприятий могут возникнуть сложности в определении нарушения (недостатка) как неэффективное использование бюджетных средств, ввиду того, что необходимо доказать возможность использования бюджетных средств более эффективно.

Счетная палата Российской Федерации под эффективностью понимает соотношение между достигнутыми результатами (непосредственными и (или) конечными) и использованными для их достижения федеральными и иными ресурсами, отражающее экономность и (или) результативность использования федеральных и иных ресурсов (Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) «Аудит эффективности» (СГА 104)¹), при этом:

- под экономностью подразумевается достижение объектами аудита (контроля) определенных непосредственных и (или) конечных результатов с использованием наименьшего объема федеральных и иных ресурсов;
- под результативностью — достижение объектами аудита (контроля) наилучших непосредственных и (или) конечных результатов с использованием определенного объема федеральных и иных ресурсов;
- под федеральными и иными ресурсами — средства федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральная собственность, иные финансовые и имущественные средства и взаимосвязанные с ними трудовые, временные и другие ресурсы, используемые объектами аудита (контроля) для достижения непосредственных, конечных результатов и в отношении использования которых Счетная палата Российской Федерации проводит аудит эффективности в рамках своей компетенции.

¹ Утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 № 2ПК.

Исходя из рассмотренного, Счетная палата Российской Федерации и различные авторы толкуют эффективность использования бюджетных средств несколько шире БК РФ: от эффективности использования денежных средств до эффективности использования государственного (муниципального) имущества.

Таким образом, принцип эффективности БК РФ не затрагивает весь спектр возможного эффективного использования.

Также необходимо отметить, что отдельно никак не выделяется эффективность использования ресурсов с целью получения дополнительных доходов в бюджет.

По мнению автора, целесообразно несколько расширить толкование и вместо эффективности использования бюджетных средств применять «эффективное использование бюджетных ресурсов», которое может включать в себя:

- эффективное (результативно, экономное) использование бюджетных средств;
- эффективное использование государственного (муниципального) имущества;
- эффективное использование возможных источников для получения доходов в бюджет;
- эффективное использование иных ресурсов.

Необходимо отметить, что в рамках каждой группы неэффективного использования бюджетных ресурсов могут возникать в том числе одновременно друг с другом.

1. Эффективное использование бюджетных средств.

Как уже было рассмотрено, эффективное использование бюджетных средств основано на таких понятиях, как результативность и экономность.

Под экономным использованием бюджетных средств подразумевается отсутствие избыточных расходов, то есть расходов, которые превышают достаточные (минимальные) расходы, необходимые для достижения определенной цели (результата), на которые бюджетные средства предоставлены. При этом существует реальная возможность избежать избыточных расходов, которую можно доказать.

Например, к избыточным расходам относятся:

- оплата казенным учреждением неустойки (пени, штрафа) за нарушение условий государственных контрактов (договоров), при этом существовала возможность избежать нарушений заказчиком условий государственных контрактов (договоров);
- оплата товаров (работ, услуг) по завышенным ценам, при этом существовала возможность приобретения товаров (работ, услуг) по ценам ниже;
- приобретение казенным учреждением ненужных ему в своей деятельности товаров, работ, услуг, например, с целью стремления к максимальному освоению бюджетных средств (то есть бюджетные средства могли быть сэкономлены и возвращены в бюджет).

Под результативным использованием бюджетных средств подразумевается отсутствие безрезультатных расходов бюджетных средств, то есть расходов, которые не привели к необходимому результату. При этом была возможность достигнуть необходимых результатов при использовании необходимого количества бюджетных ресурсов.

Например, к нерезультативным расходам относятся:

- затраты на проектно-сметную документацию, при этом строительство объекта не планируется. Конечно, самоцель как создание проектно-сметной документации достигнута, однако цель для чего она создавалась не достигнута;
- затраты на строительство сооружения, при этом принято решение об отмене строительства.

2. Эффективное использование государственного (муниципального) имущества.

Эффективное использование государственным (муниципальным) имуществом является очень сложной и важной темой.

Неэффективное использование государственным (муниципальным) имуществом подразумевает, что государственное (муниципальное) имущество можно было бы использовать на другие цели, которые могли бы принести большую выгоду для публично-правового образования (учреждения, общества и пр.), при условии действительной возможности использования государственного (муниципального) имущества более эффективно.

Например, к неэффективному использованию государственного (муниципального) имущества относятся:

1. Неиспользование государственного имущества:

- медицинское учреждение приобрело дорогостоящее оборудование при отсутствии соответствующих специалистов или лицензии. Как следствие, оборудование значительный промежуток времени не используется и его использование в долгосрочной перспективе не планируется. При этом медицинское учреждение могло продать оборудование, сдать в аренду, приобрести в момент наличия необходимого персонала;
- образовательным учреждением не используется предоставленное ему здание, при этом учреждение оплачивает налог на имущество, несет траты за коммунальные услуги, не сдает имущество в аренду, не планирует его передачу другому учреждению (учредителю) и пр.;

2. Утрата государственного (муниципального) имущества по тем или иным причинам, например, в связи с халатностью, отсутствием должного складского учета, непроведением требуемой инвентаризации, списанием имущества ранее установленного срока эксплуатации.

3. Эффективное использование возможных источников для получения доходов.

Публично-правовые образования и государственные (муниципальные) учреждения не всегда используют возможности для увеличения своих доходов. При этом возможность извлечения доходов действительна может существовать.

Например, к неэффективному использованию возможных источников для получения доходов относятся:

- неприменение мер ответственности к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) за нарушения условий по государственным контрактам. Также в эту группу можно отнести применение мер ответственности несвоевременно. Например, заказчик может предъявить требования об оплате неустойки по банковской гарантии, либо уменьшить стоимость оплаты за поставку товара (выполнение работ, оказание услуг), но вместо этого заказчик предпочитает требовать оплату

неустойки (пени, штрафов) в судебном порядке, что существенно затягивает процесс;

- отсутствие реализации возможностей получения доходов с имущества, сдачи в аренду неиспользуемого оборудования (здания, площадей и пр.);
- отсутствие реализации ненужного учреждению государственного (муниципального) имущества при такой возможности, например, полученных по результатам выполнения работ по ремонту автомобильных дорог лома асфальтобетона, металлолома или иных материалов;

неиспользование возможностей для поступления имущества в собственность государства (муниципалитета);

- недопоступление средств по тем или иным причинам в бюджет, которые должны были поступить в соответствии с законами (решениями) и иными нормативными правовыми актами. При этом отсутствовали обстоятельства, препятствующие их поступлению.

4. Эффективное использование иных ресурсов

К данной группе можно отнести, например, эффективностью использования трудовых, временных ресурсов, осуществления внутреннего финансового аудита (контроля) и пр.

Заключение

Таким образом, расширение трактования эффективности использования бюджетных средств на эффективность использования бюджетных ресурсов, которое включает в себя эффективное использование бюджетных средств, эффективное использование государственного (муниципального) имущества, эффективное использование возможных источников для получения доходов в бюджет, эффективное использование иных ресурсов, может помочь расширить возможности оценки деятельности объектов контроля (аудита) органами государственного (муниципального) финансового контроля и тем самым повысить эффективность использования бюджетных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Крохина Ю.А. Эффективное расходование бюджетных средств: состояние и перспективы совершенствования правового регулирования // Экономика, право, общество. — 2018. — № 1(13). — С. 85–91.
2. Ерженин Р.В. Предмет, объекта и субъект оценки эффективности в государственном управлении // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2018. — № 8.
3. Пивоварова О.В. Механизме реализации общественной собственности как основа эффективного управления государственным имуществом: проблемы формирования и пути развития // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. — 2019. — № 3. — С. 66–73.
4. Егоров И.И. Проблемы суммового выражения неэффективных расходов и управления государственным имуществом / Вестник АКСОР. — 2016. — № 4(40). — С. 63–64.

5. Васильчук О.И., Шнайдер О.В., Чуева Е.С. Аудит эффективности: дефиниции, значение, контроль деятельности // Научен вектор на Балканите. — 2020. — № 1(7). — С. 106–109.
6. Власов А.Б., Кремер К.И. Повышение эффективности и снижение рисков государственных и муниципальных закупок.
7. Львова И.Н. К вопросу об ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств / Вестник Омской юридической академии. — 2017. — № 3. — С. 83–88.
8. Еферин А.К. К вопросу об ответственности за неэффективное использование бюджетных средств // Материалы III Всероссийского научно-практического форума молодых ученых и студентов «Трансформация права в информационно обществе». — 2020. — С. 578–583.
9. Анисимова Г.А. Неэффективное и нерезультативное использование бюджетных средств: нарушение или недостаток // Вестник АКСОР. — 2016. — № 1(37). — С. 66–75.
10. Хабибелаева М.Д. Государственный контроль как инструмент повышения эффективности использования бюджетных ресурсов // Ученые записки Российской академии предпринимательства. — 2019. — № 4. — С. 143–157.

Kutirev Iurii Alexandrovich

Saint-Petersburg University of Economics, Saint-Petersburg, Russia

E-mail: KutyrevYuA@yandex.ru

RSCI: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=1085462

Budgetary control over the effective use of budgetary funds

Abstract. Implementation of expenditures of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation is the main area of activity of public legal entities. In a period of financial instability, in the context of a decrease in the revenue side of budgets, the issues of the effectiveness of budget expenditures become the most relevant. During such periods, participants in the budget process and other entities need to use budget funds in the most efficient way and it is desirable that there be no excessive costs. However, in practice it is not always possible to use budgetary funds in this way. In this case, the bodies of state (municipal) financial control reveal the inefficient use of budgetary funds. At the same time, it is quite difficult to determine the really inefficient use of budgetary funds due to the fact that it is necessary to argue a possible alternative to the use of state (municipal) resources. The article deals with the main problems in the field of budget spending, the importance of the effective use of budget funds. The regulatory framework is analyzed, including the Budget Code of the Russian Federation, the Standard for External State Audit (Control) "Performance Audit" (SGA 104) of the Accounts Chamber of the Russian Federation. The principle of efficiency of budgetary funds, established by the Budget Code of the Russian Federation, is considered. The imperfection of the legislative base is established in terms of the lack of definition of the inefficiency of the use of budgetary funds. The article proposes an extension of the interpretation of the efficiency of the use of budgetary funds and replace it with the efficient use of budgetary resources, which includes the effective (effective, economical) use of budgetary funds, the efficient use of state (municipal) property, the effective use of possible sources for generating budget revenues, efficient use of other resources. Examples of inefficient use of budgetary resources are also considered.

Keywords: state financial control; budgetary control; cost efficiency; financial control; budgetary resources; inefficient use of budget funds; effectiveness; economy; inefficient use of budgetary resources; budget resources