

УДК 338.24

## ***ПРИНЦИП ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ***

***Кондря А.Р.***

*студент,*

*ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,*

*Краснодар, Россия*

### **Аннотация**

В статье рассматривается один из важнейших принципов Бюджетной системы Российской Федерации – принцип эффективности использования бюджетных средств. Представлены противоречивые подходы Министерства экономического развития и Счетной Палаты Российской Федерации к оценке эффективности использованию бюджетных средств. Было установлено, что мероприятия по повышению эффективности исполнения госпрограмм носят точечный и стихийный характер и требуют применения системного подхода. Одной из основных причин сложившейся ситуации следует признать отсутствие в законодательстве понятия ответственности за несоблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств.

**Ключевые слова:** Эффективность использования бюджетных средств, аудит эффективности, государственный контроль, ответственность, неэффективное использование бюджетных средств.

## ***PRINCIPLE OF EFFICIENCY OF USE BUDGETARY FUNDS***

***Kondrya A.R.***

*student,*

*Kuban State University,*

*Krasnodar, Russia*

**Annotation**

The article discusses one of the most important principles of the budget system of the Russian Federation - the principle of efficient use of budget funds. Contradictory approaches of the Ministry of Economic Development and the Accounts Chamber of the Russian Federation to assess the effectiveness of the use of budget funds are presented. It was found that measures to improve the efficiency of the execution of state programs are point and spontaneous in nature and require a systematic approach. One of the main reasons for this situation should be recognized as the absence in the legislation of the concept of responsibility for non-compliance with the principle of efficient use of budget funds.

**Key words:** Efficiency of using budget funds, audit of efficiency, state control, responsibility, inefficient use of budget funds.

Согласно ст. 7 Конституции РФ: Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Понятие «социальное государство» впервые употребил в 1850 году германский экономист Лоренц фон Штейн, рассматривавший его через призму социального вопроса, т. е. антагонистического противоречия между трудом и капиталом, решение которого видел в разрушении барьеров, препятствующих переходу из одного класса в другой, устранив тем самым существование зависимых классов как таковых [8]. Проблемы, описанные Л. Штейном, сейчас выступают лишь базисом понимания текущей роли социальной составляющей в государстве, так как главной целью современного социального государства является обеспечение достойного уровня жизни граждан, а также повышение благосостояния общества в целом, которое может быть достигнуто только через непрерывное и качественное развитие внешних и внутренних экономических процессов.

В условиях конкуренции, достижение наилучших результатов неразрывно связано с понятием эффективности использования ресурсов. Эффективность – это максимально выгодное соотношение между совокупными затратами и экономическими результатами [9]. Эффективность финансовой деятельности государства — необходимое условие проведения справедливой социальной политики, которая в условиях перехода к рыночной экономике требует устранения негативных аспектов последней (нестабильность материального положения членов общества при значительном разрыве в уровнях доходов, угроза безработица и т. д.). [7].

Бюджетный процесс в РФ имеет ряд специфических особенностей, самая основная из которых – это программно-целевой метод финансирования государственных расходов, подразумевающий, что расходование бюджетных средств будет напрямую зависеть от конечного результата деятельности получателей бюджетных средств. Таким образом, повышение благосостояния общества в целом зависит от того, как эффективно органы государственной власти распоряжаются находящимися у них в управлении финансовыми и материальными ресурсами.

Законодательное определение эффективности использования бюджетных средств закреплено в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ и базируется на двух основных подкатегориях:

- экономичности – то есть использовании наименьшего объема ресурсов;
- результативности – то есть достижении наилучшего результата.

Следует отметить, что в категории данного принципа не отражается его многоаспектность. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»: конкретная операция по расходам может быть признана неэффективной тратой бюджетных средств только в том случае, если уполномоченный орган докажет, что задачи, поставленные перед участником Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМЭ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

бюджетного процесса, могут быть выполнены с использованием меньших средств или что с использованием суммы средств, определенной бюджетом, участник бюджетного процесса мог добиться лучшего результата.

Внешний контроль за эффективностью использования бюджетных средств осуществляет Счетная палата РФ – постоянно действующий высший орган государственного финансового контроля, который формируется Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетен ему. Для целей осуществления контроля за эффективностью используется аудит эффективности.

Согласно Стандарту внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104: «Аудит эффективности – вид внешнего государственного аудита (контроля), используемый для определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения намеченных целей, решения задач социально-экономического развития Российской Федерации» [2].

Аудит эффективности проводится вместе с финансовым аудитом и не является самостоятельным видом внешнего государственного контроля. При этом, целью проведения аудита эффективности является оценка эффективности использования средств соответствующего бюджета. Таким образом, он не направлен на выявление правонарушений, а служит лишь инструментом выявления резервов увеличения целесообразности использования бюджетных средств. Отчеты о результатах проведения аудита эффективности не являются стандартизированными, могут содержать совокупность аргументов и доказательств, а также носят рекомендательный характер.

Из Заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год следует, что при оценке эффективности учитывается только уровень кассового исполнения федерального бюджета, а другие качественные показатели федерального бюджета не учитываются. Оценка исполнения расходов из всех источников финансирования не предусмотрена. Уровень исполнения расходов за счет консолидированных

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

бюджетов субъектов Российской Федерации по государственным программам на 2018 год составил 86,1% [5].

Стоит отметить, что на данный момент количественный и содержательный состав показателей некоторых госпрограмм не позволяет в достаточной мере оценить достижение целей, не имеющих четких формулировок и допускающих произвольное толкование.

По результатам оценки Минэкономразвития России в годовом докладе «высокая степень реализации» наблюдается по 22 государственным программам, «выше среднего» – по 13 госпрограммам, «ниже среднего» по 4 госпрограммам и «низкая степень эффективности» – по 1 госпрограмме. В свою очередь, по оценке Счетной палаты высокий уровень эффективности по госпрограммам не установлен, средний уровень эффективности установлен по 21 госпрограмме, низкий – по 7 госпрограммам, 12 госпрограмм не подлежат оценке. Стоит отметить, что наиболее низкий уровень достижения показателей установлен по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики», в состав которого входят такие программы, как: «Развитие науки и технологий», «Научно-технологическое развитие РФ» и т. д., по которому не достигнуты плановые значения 311 показателей, или 35,7 %. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2017 году (242 показателя, или 23,5 %), положительная динамика свидетельствуют об отсутствии механизмов воздействия на повышение эффективности исполнения государственных программ.

Распределение госпрограмм по уровням эффективности представлено на рисунке 1.

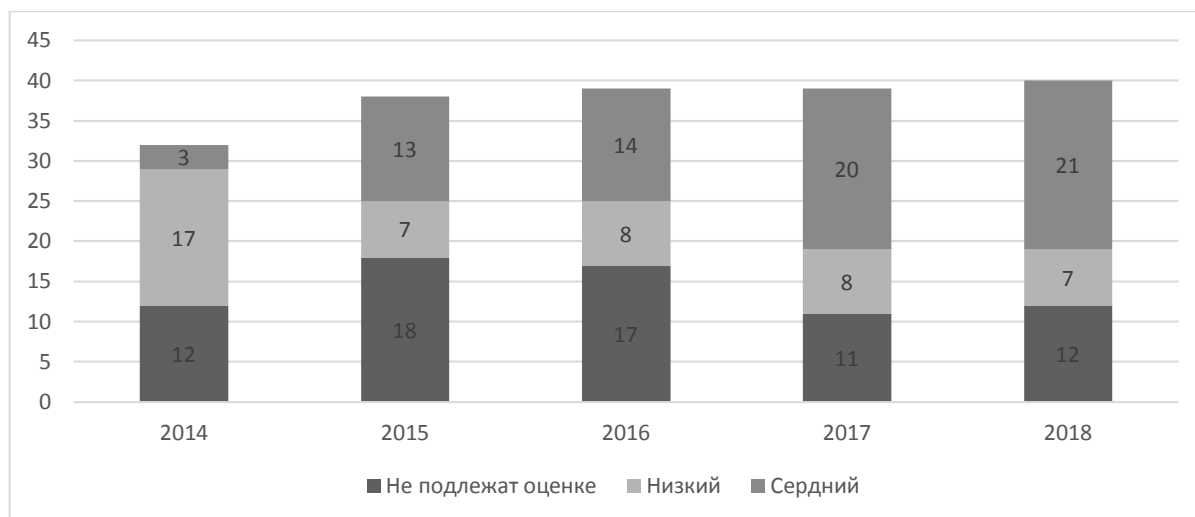


Рис. 1 – Диаграмма распределения госпрограмм по уровням эффективности

Анализируя данные, представленные Счетной палатой (Рис.1), можно сделать вывод, что количество госпрограмм, не подлежащих оценке и с низким уровнем эффективности, в целом остается без существенных изменений. Количество госпрограмм с высоким уровнем эффективности продолжает равняться нулю.

Основываясь на позиции Счетной палаты в вопросах оценки эффективности госпрограмм, считаем методику определения эффективности, применяемую Минэкономразвития недостаточно проработанной. Существует высокая зависимость оценки реализации госпрограмм от индикаторов реализации, которые намеренно занижаются при планировании результатов контрольных событий, для целей завышения уровня эффективности исполнения программ по фактическим значениям. В качестве примера, приведем результаты по госпрограмме «Юстиция», где значение показателя «Законность действий судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов», фактическое значение которого в 2017 году составило 0,004% при плановой в 0,094% (превышение в 23,5 раза), в 2018 году показатель не был скорректирован по результатам предыдущего периода и вновь показал превышение в 22,9 раза (0,0042%).

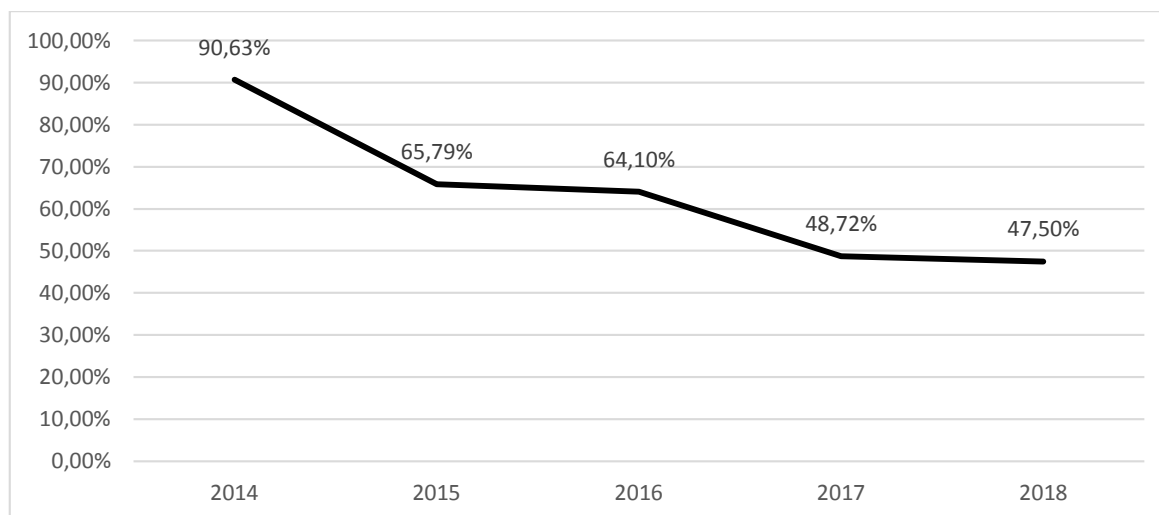


Рис. 2 – Динамика удельного веса госпрограмм, не подлежащих оценке, и с низким уровнем эффективности

По результатам проведенного факторного анализа, на основе данных, представленных Счетной палатой (рис. 1 и рис. 2), сделаны следующие выводы:

1) снижение удельного веса госпрограмм, не подлежащих оценке, и с низким уровнем эффективности на 15,38% за период 2016–2017 гг. произошло только за счет повышения эффективности исполнения государственных программ;

2) снижение удельного веса госпрограмм, не подлежащих оценке, и с низким уровнем эффективности за период 2017–2018 гг. на 1,22% произошло только за счет увеличения количества гос. программ с 39 до 40.

Таким образом, можно сделать вывод, что мероприятия по повышению эффективности исполнения госпрограмм носят точечный и стихийный характер и требуют применения системного подхода.

На текущий момент, по результатам анализа данных, представленных Минэкономразвития РФ по состоянию исполнения бюджета по государственным программам РФ на 1 октября 2019 года [6] выявлены следующие негативные тенденции: неэффективное исполнение расходов бюджета наблюдается по госпрограммам: «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» – по расходам исполнена на 17,3%, «Развитие электронной и

радиоэлектронной промышленности» – по расходам исполнена на 26,4% и «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» – по расходам исполнена на 29,9%.

По нашему мнению, неэффективное исполнение расходов преимущественно связано с программами, нацеленными на увеличение государственных инвестиций (капитальных вложений), что несомненно влечет риски замедления роста ВВП РФ за 2019 год, а также за период с 2020 по 2022 гг. Ухудшение перспектив роста ВВП может повлечь за собой снижение уровня совокупного спроса, а также привести к сокращению экспорта и снижению реальных доходов населения. Однако в условиях современной Российской экономики, теоретические макроэкономические зависимости не всегда выполняют из-за повышения влияние немонетарных факторов на величину инфляции. На протяжении последних двадцати лет, наблюдались частные диспропорции, такие как, например, рост расходов и одновременное существенное снижение объема ВВП в 2009 году. На данный момент, по проведенному корреляционному анализу показателей «Госрасходы консолидированного бюджета, в % к ВВП» и «Индекс потребительских цен в % к предыдущему году», была выявлена слабая обратная зависимость равная минус 0,10165. Однако для более точной оценки требуется проведение детальной разбивки расходов консолидированного бюджета на текущее потребление и капитальные вложения, что позволит более детально рассмотреть влияние неэффективности исполнения бюджета по расходам в каждой части отдельно.

Счетной палатой РФ ежегодно проводится аудит эффективности расходов Бюджета Российской Федерации. Приведем некоторые примеры выявленных нарушений эффективности из бюллетеня Счетной палаты №244(4) апрель 2018 г. [3]:

1. При проверке эффективности расходования Минпромторгом России федеральных средств на закупку автомобилей скорой медпомощи (далее АСМП) и школьных автобусов было установлено, что Минпромторг необоснованно

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМЭ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666



выбрал единственным поставщиком АСМП российского производства повышенной проходимости класса «В» в лице ООО «ДжиСиМед». Стоит отметить, что в Минпроторге отсутствуют документы, оправдывающие выбор ООО «ДжиСиМед» в качестве единственного поставщика АСМП данного вида. При анализе цен контракта с ООО «ДжиСиМед» – Минпромторг РФ оценил представленные компанией калькуляции затрат (отметим, что информация о методе учета затрат не представлена, для целей ознакомления с методом учета затрат на предприятии была предпринята попытка найти учетную политику ООО «ДжиСиМед» в открытых источниках; данные обнаружены не были), также не была учтена информация о прибыли, характерной для сферы деятельности поставщика.

По данным информационной системы «СБИС» компания Джисимед, ООО (ИНН 7701789724, КПП 770101001) является убыточной, убыток 2017 года – 6,3 млн. руб., убыток 2018 года – 4 млн. руб. с 2008 года, прибыль компания получала всего 5 раз. При этом итоговый финансовый результат, рассчитанный исходя из суммы прибылей за вычетом сумм убытков за 11 лет равен минус 22,1 млн. руб. [4]. По данным Росстата, пассивы предприятия на 31 декабря 2018 год состоят исключительно из краткосрочных обязательств (Заемных средств и кредиторской задолженности), итоги раздела III (Капитал и Резервы) равны минус 8 652 тыс. руб. Таким образом, чистая стоимость активов компании отрицательная, а риск работы с данным контрагентом существенен.

При анализе получателей АСМП аудиторами Счетной палаты было выявлено, что в 15 субъектах РФ не все получатели могут эксплуатировать АСМП в соответствии с Порядком оказания скорой помощи, в том числе специализированной медпомощи, утверждённой приказом Минздрава России от 20 июня 2013 года № 388н. Так, 17,6% получателей не могут эксплуатировать АСМП по назначению, что создает риск невозможности использования данного оборудования в будущем.

По итогам аудита эффективности были направлены информационные письма Президенту РФ, в Минпромторг, Росздравнадзор, ФАС России, в Минобрнауки России и Минздрав России.

2. При проведении проверки исполнения Федерального закона от 25 июля 2011 года №260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» Центральным банком Российской Федерации, страховыми организациями и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в 2017 году аудиторами Счетной палаты было установлено, что объект проверки – АО «Страховая группа Авангард-Гарант» (получатель 83,41% субсидий из 17 имеющихся получателей в г. Орел, получатель 92,8% в 2016 году) заключал договоры сельхозстрахования с использованием государственной поддержки только с аффилированными лицами, входящими в холдинг «Авангард-Агро». При этом, в результате проведения проверки установлено, что компания АО «Страховая группа Авангард-Гарант» одновременно заключала договоры сельхозстрахования с господдержкой и добровольного страхования по одним и тем же объектам. Тарифы на страхование с господдержкой более чем в 9 раз превышали тарифы добровольного страхования этих же объектов.

Для нивелирования страховых рисков, компания АО «Страховая группа Авангард-Гарант» заключила часть договоров с господдержкой до и после окончания сева сельхоз культур.

Итоги данной проверки носят рекомендательный характер и предполагают направление писем исполняющему обязанности губернатора Орловской области, в Центральный Банк Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства, Генеральную прокуратуру. Стоит отметить, что аналогичные проблемы неэффективного использования бюджета выявляются аудиторами Счетной палаты постоянно.

Одной из основных причин сложившейся ситуации следует признать отсутствие в законодательстве понятия ответственности за несоблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств. В апреле 2017 года проблема неэффективности использования бюджетных средств была рассмотрена на расширенной Коллегии Минфина России, однако, по данным об итогах аудиторских проверок Счетной палаты РФ за 2018 год, четкие санкционные механизмы не были разработаны, а ответственность за неэффективное использование бюджетных средств до сих пор никто не несет.

Решением в данной ситуации может стать внесение соответствующих норм, устанавливающих ответственность за несоблюдение принципа эффективности, в действующее законодательство. На наш взгляд, каких-либо объективных причин, препятствующих изменению, нет, так как механизм разработки критериев оценки эффективности представлен в п. 4.3 СГА 104 «Аудит эффективности». При определении критериев оценки эффективности также могут быть использованы методические рекомендации по выбору критериев оценки эффективности Счетной палаты Российской Федерации по проверке эффективности использования государственных средств, утвержденные коллегией Счетной палаты. (протокол от 2 ноября 2009 года №52К (689); согласно постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23, конкретная операция по расходам может быть признана неэффективной тратой бюджетных средств только в том случае, если уполномоченный орган докажет, что задачи могут быть выполнены с использованием меньшего количества средств, или участник бюджетного процесса может достичь лучшего результата.

Таким образом, на наш взгляд, представляется возможным внесение соответствующих норм права, предполагающих ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, аналогично нормам права, предусматривающих ответственность за нарушение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, так согласно п. 3 ст. 306.4 БК РФ

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМЭ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

«влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов», а также ст. 15.14 КоАП РФ «влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц – от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению» [1].

Наличие норм, закрепляющих ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, позволит повысить эффективность их использования, а также организовать качественное развитие внешних и внутренних экономических процессов. Грамотное распределение бюджетных ассигнований позволит увеличить финансирование государственных расходов по иным государственным программам, направленным на решение различных социальных проблем, в том числе на повышение уровня образования и здравоохранения, развитие культуры и спорта, охраны окружающей среды, строительство инфраструктурных объектов, развитие транспортной системы, энергетики, космической, а также научно-технической деятельности и т. д.

#### **Библиографический список:**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 12.11.2019) [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661) (Дата обращения 25.11.2019)

2. СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_208571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208571/) (Дата обращения 27.11.2019)

3. Бюллетень Счетной палаты №4 (апрель) 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/bulletin-of-the-accounting-chamber-4-april-2018.php> (Дата обращения 27.11.2019)

4. Джисимед, ООО, раскрытие информации [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: <https://sbis.ru/contragents/7701789724/770101001> (Дата обращения 23.11.2019)

5. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год, [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: <http://audit.gov.ru/promo/implementation-federal-budget-2018/index.html> (Дата обращения 26.11.2019)

6. Исполнение федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 1 октября 2019 года. [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/forecast/2019101001> (Дата обращения 27.11.2019)

7. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 90-91 с.

8. Штейн, Л. фон. История социального движения Франции с 1789 г. [Электронный ресурс]. – Режим Доступа – URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003875045> (Дата обращения 23.11.2019)

9. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. - М.: Экономика, 1992. 112 с.

*Оригинальность 86%*