

**Эффективное расходование бюджетных средств:
состояние и перспективы совершенствования правового регулирования**

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: jkrokhina@mail.ru

**Effective Expenditure of Budgetary Funds:
the State and Prospects for Improving of Legal Regulation**

J. A. Krokhina

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department
of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: jkrokhina@mail.ru

Аннотация

Новые механизмы расходования бюджетных средств, к числу которых относится программно-целевой метод, требуют совершенствования правового обеспечения. Одной из основных проблем расходования бюджетных средств продолжает оставаться низкая эффективность использования государственных финансовых ресурсов, отсутствие юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Отмечается, что в современных условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти необходима модернизация управления общественными финансами. Также говорится о том, что распределение бюджетных ассигнований по государственным программам обеспечивается изменениями в правовом регулировании бюджетного процесса, в том числе перераспределением полномочий в сфере бюджетных отношений между органами законодательной и исполнительной власти. В статье проводится анализ внесенных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации о переносе части полномочий законодательной власти в пользу исполнительной и о существенном сокращении участия Федерального собрания Российской Федерации в бюджетном процессе.

Ключевые слова: расходы бюджета, программно-целевой метод, эффективность расходов, расходные обязательства, Счетная палата, финансовый контроль.

Abstract

New mechanisms of budget expenditures, which include program-target method, require improving the legal framework. One of the main problems of budget spending remains low efficiency of use of public financial resources, lack of legal responsibility for the inefficient use of budget funds. It is noted that in the current conditions of slowing the growth of budget revenues and raising the requirements for the effectiveness of public authorities, it is necessary to modernize the management of public finances. It is also said that the distribution of budget appropriations for state programs is provided by changes in the legal regulation of the budget process, including the redistribution of powers in the sphere of budgetary relations between legislative and executive bodies. The article analyzes the amendments made to the RF Budget Code on the transfer of some of the powers of the legislative power in favor of the executive and on the substantial reduction in the participation of the Federal Assembly in the budget process.

Keywords: budget expenditures, program-target method, cost-effectiveness, expenditure commitments, Chamber of Accounts, financial control.

На сегодняшний день, несмотря на принимаемые государственной властью меры, в сфере правового регулирования расходов бюджетов наиболее актуальными остаются следующие проблемы:

1) осуществление расходов федерального бюджета по программно-целевому методу, правовое регулирование которого недостаточно проработано, а правоприменительная практика отсутствует;

2) низкая эффективность бюджетных расходов;

3) отсутствие юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

Юридическое выражение целевого предназначения бюджетных средств определяется в результате системного взаимодействия нормативных юридических предписаний Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), устанавливающих связь целевого предназначения бюджетных средств с исполнением расходных обязательств публично-правовых образований, а также зависимость бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по установлению и исполнению этих расходных обязательств от осуществляемых названными органами конституционных властных полномочий [1–4].

В Бюджетном послании Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» Президент РФ поставил задачу, в соответствии с которой должен быть завершён переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования. Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объёмы их финансового обеспечения устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах и программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

С 2014 г. осуществлён переход к программно-целевому методу бюджетного планирования, суть которого заключается в определении основных социальных, экономических и научно-технических задач для дальнейшего развития, а также в разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в определённые сроки при сбалансированном обеспечении этих мероприятий финансовыми ресурсами с учетом их эффективного использования.

Переход к программно-целевым методам организации бюджетного процесса требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проектов государственных программ Российской Федерации, но и на всех основных этапах: при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных программ.

В современных условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти необходима модернизация управления общественными финансами. На сегодняшний день под этими словами понимается прежде всего переход к программно-целевой структуре бюджета, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. Правовое регулирование названных новаций осуществляется в первую очередь БК РФ (Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»¹).

Распределение бюджетных ассигнований по государственным программам обеспечивается изменениями в правовом регулировании бюджетного процесса, в том числе перераспределением полномочий в сфере бюджетных отношений между органами законодательной и исполнительной власти. Анализ внесённых в БК РФ изменений позволяет сделать вывод о переносе части полномочий законодательной власти в пользу исполнительной и о существенном сокращении участия Федерального собрания РФ в бюджетном процессе, особенно в части планирования и контроля за исполнением государственных целевых программ.

Статья 179 БК РФ устанавливает, что государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ, а также муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной вла-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2331.

сти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Исполнительная власть определяет сроки реализации названных программ. Порядок принятия решений о разработке государственных и муниципальных программ, их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Согласно новой редакции БК РФ, на рассмотрение Государственной думы представляется проект закона о федеральном бюджете в виде распределения расходов по уже утвержденным Правительством РФ государственным программам. Правительству РФ предоставляются полномочия по определению показателей оценки эффективности их реализации, а также по изменению этих показателей и принятию решения о прекращении государственных программ без участия Государственной думы.

Справедливо заметить, что равные права федеральной законодательной и исполнительной ветвей власти предусмотрены в части получения проектов государственных программ. Так, пункт 3 статьи 11 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹ устанавливает обязанность федеральных органов исполнительной власти, являющихся ответственными за разработку и реализацию государственных программ, одновременно с внесением соответствующих проектов на рассмотрение в Правительство РФ представлять их в Государственную думу для рассмотрения ее профильными комитетами и Комитетом Государственной думы по бюджету и налогам. Однако бюджетное законодательство не предусматривает необходимости учета мнения Государственной думы о проектах государственных программ. Учитывая расширенные бюджетные полномочия Правительства РФ, предусмотренная БК РФ процедура внесения, рассмотрения и принятия поправок в закон о федеральном бюджете также в целом имеет формальный характер.

Тем самым в рамках официального бюджетного процесса законодательная власть не имеет возможности оказывать влияние на параметры государственных программ и распределение расходов внутри них; определять внутреннее содержание названных расходных ассигнований федерального бюджета; лишена реальной возможности рассматривать и утверждать объемы финансирования конкретных государственных функций.

Такое перераспределение полномочий ветвей власти в бюджетном процессе приводит к фактическому отсутствию действенного контроля за формированием и исполнением бюджетов всех уровней законодательной (представительной) ветвью власти и образуемыми ею органами внешнего финансового контроля – Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Действенный контроль за формированием и исполнением федерального бюджета – это необходимое условие достижения намеченных целей, решения поставленных задач. Отсутствие внешнего контроля противоречит принципу прозрачности (открытости) бюджетной системы и не обеспечивает повышения эффективности бюджетных расходов. Внешний контроль за решениями органов исполнительной власти в бюджетной сфере – неотъемлемая часть сдержек и противовесов в системе разделения властей. Создание и функционирование в этих целях Счетной палаты РФ прямо предусмотрено Конституцией, а также международно-правовыми нормами.

В условиях программно-целевого бюджета представляется целесообразным утверждение Государственной думой индикаторов эффективности государственных программ, а также наделение ее полномочиями в рамках бюджетного процесса по проведению анализа и утверждению показателей оценки эффективности реализации государственных программ. Соответствующие вопросы могли бы рассматриваться профильными комитетами Государственной думы, а решения оформляться ее постановлениями после обсуждения на пленарных заседаниях.

Такой механизм обеспечит действенный парламентский контроль за формированием и исполнением федерального бюджета при непосредственном участии Счетной палаты

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.

РФ в формировании показателей (критериев) оценки эффективности реализации государственных программ (предварительный контроль) и проведении аудита эффективности реализации указанных программ на основе утвержденных показателей (критериев).

Следующей актуальной проблемой продолжает оставаться вытекающее из предписаний БК РФ соотношение критериев результативности и эффективности использования бюджетных средств. Исходя из предписаний абзаца 9 статьи 31 БК РФ, полученная экономия по расходам рассматривается законодателем в качестве одного из признаков эффективного исполнения бюджета. Таким образом, эффективность использования бюджетных средств отождествляется законодателем с экономией средств при исполнении бюджета. При этом эффективность использования бюджетных средств выступает как следствие проявления результативности, т. е. достижения заданного результата с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств [10. – С. 20; 21; 23; 24]. Бюджетный кодекс не содержит предписаний, указывающих на проявление критерия эффективности в ходе формирования расходов на стадии составления бюджета. Действие юридического предписания статьи 34 БК РФ о необходимости достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств распространяется только на стадию исполнения бюджета, так как при формировании расходов при составлении бюджета объемы бюджетных ассигнований еще не определены. При этом действие юридического предписания статьи 34 БК РФ о необходимости достижения заданного результата с использованием наименьшего объема средств распространяется как на стадию исполнения бюджета, так и на стадию формирования расходов при составлении бюджета. С учетом вышеназванных обстоятельств представляется возможным вывод о том, что критерий эффективности является вторичным, производным от критерия результативности.

Согласно предписаниям статьи 34 БК РФ, результативность и эффективность использования бюджетных средств выражаются законодателем через понятия «заданный резуль-

тат» и «наилучший результат». С учетом полученных в ходе исследования выводов «заданные результаты» представляют собой заданные характеристики финансовой обеспеченности задач и функций государства и местного самоуправления. Под «наилучшим результатом» представляется обоснованным понимать финансовую обеспеченность наибольшего объема названных задач и функций. Следует иметь в виду, что принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств основан на регулировании соотношения между «заданными», или «наилучшими», результатами исполнения бюджетных обязательств и стоимостными характеристиками этих результатов.

Согласно предписаниям статьи 174.2 БК РФ, планирование бюджетных ассигнований при составлении бюджетов осуществляется отдельно по действующим расходным обязательствам и принимаемым обязательствам. При этом объемы действующих расходных обязательств на момент составления бюджетов определены правовыми актами, на основании которых они возникли. Таким образом, при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса обязаны исходить из необходимости исполнения соответствующих бюджетных обязательств с использованием объема бюджетных средств, равного размерам обязательств.

Следует согласиться, что в существующем правовом регулировании действие принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств в отношении расходных обязательств, обусловленных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, договорами и соглашениями, заключенными публично-правовыми образованиями или от их имени при осуществлении установленных полномочий органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также действующих иных расходных обязательств ограничивается юридической обязанностью участников бюджетного процесса при составлении и исполнении бюджета исходить из необходимости достижения финансовой обеспеченности задач и функций государства и местного самоуправления с использованием объемов бюджетных средств, равных объемам

соответствующих расходных (бюджетных) обязательств [5. – С. 27].

Проблема эффективного использования бюджетных средств выступает в последнее время на первый план. И это связано не только с неэффективностью института ответственности за нарушение бюджетного законодательства, предусмотренного БК РФ, но и с усилением борьбы с коррупцией в бюджетной сфере. Несмотря на то, что 7 мая 2013 г. Федеральным законом № 104-ФЗ в БК РФ внесены изменения (в новой редакции изложена статья 34 БК РФ, а именно из наименования статьи было исключено слово «результативность»), сущность этого принципа практически осталась та же. Тем самым законодатель постарался уточнить понятие эффективности использования бюджетных средств, но остается множество вопросов, связанных с проблемой оценки эффективности использования бюджетных средств, поскольку именно данный принцип является очень важным на стадии исполнения бюджета, когда реализуются права бюджетополучателя.

Пленум Высшего арбитражного суда РФ в своем Постановлении от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹ пояснил, что, «оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, 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».

Таким образом, получатели бюджетных средств, являясь субъектами, реализующими данный принцип на практике, сами решают в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств, доведенных по определенным кодам бюджетной классификации (предельных объемах финансирования), куда, как и сколько потратить денежных средств. В соответствии со статьей 162 БК РФ, именно получатель бюджетных средств уполномочен обеспечивать результативность и целевой

характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

При этом, как верно отмечает Ю. А. Кошелева, самостоятельность принятия таких решений ограничивается только поставленными перед получателями бюджетных средств задачами и лимитами бюджетных обязательств [6]. Поэтому очевидно, что получатель бюджетных средств должен иметь четкое представление о том, в чем заключается эффективность его деятельности, связанная с использованием бюджетных средств.

Но вместе с тем возникает вопрос, как определить необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции и какой орган и как должен оценить эффективность использования бюджетных средств, поскольку чаще всего на практике возникает такая ситуация, когда за большую сумму денежных средств в итоге достигается наименьший результат.

Представляется, что объективно оценить деятельность получателя бюджетных средств с точки зрения ее эффективности может либо главный распорядитель, либо компетентный контролирующий орган. При этом в законодательстве отсутствует единая методика определения и оценки не только результативности, но и эффективности использования бюджетных средств, несмотря на то что уже разработаны и применяются Методические указания для оценки эффективности капитальных вложений [9], деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [7] и органов местного самоуправления [8], расходов, осуществляемых в рамках целевых программ².

¹ См.: Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

² См.: Приложение № 9 к федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 «О федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года"» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 2). – Ст. 4633; приложение № 14 к федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 гг., утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011–2015 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 5. – Ст. 739).

Кроме того, ни один из органов специальной компетенции, за исключением Счетной палаты РФ, не обладает полномочием по оценке эффективности расходования бюджетных средств участниками бюджетного процесса.

Согласно статье 270.1 БК РФ, органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Таким образом, данная норма не предусматривает полномочия органов внутреннего финансового аудита по оценке эффективности использования бюджетных средств. И до тех пор, пока будут отсутствовать критерии оценки эффективности использования бюджетных средств, без которых невозможно определить степень опасности в случае нарушения бюджетного законодательства, законодателем не будет предусмотрена ни бюджетно-правовая, ни административная, ни уголовная ответственность, а значит, не будет установлена правовая основа для ее применения.

На наш взгляд, неслучайно 21 января 2013 г. в Государственную думу был внесен проект Федерального закона № 208784-6

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11]. В пояснительной записке к законопроекту обращается внимание на пробелы законодательства, поскольку отсутствуют нормы, предусматривающие ответственность за неэффективное или нерезультативное использование бюджетных средств. В связи с этим обоснованно предлагалось внести изменения в БК РФ, добавив в него статью 289.1 «Нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств»; в КоАП РФ, добавив в него статью 15.14.1 «Нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов», и УК РФ, добавив в него статью 285.4 «Нерезультативное (неэффективное) расходование бюджетных средств» и статью 285.5 «Нерезультативное (неэффективное) расходование средств государственных внебюджетных фондов». Однако данный законопроект принят не был, что, полагаем, негативно сказывается на эффективности расходования бюджетных средств.

Таким образом, анализ бюджетного законодательства, правоприменительной практики финансово-контрольных и судебных органов показывает, что правовые основы использования бюджетных средств требуют совершенствования.

Список литературы

1. Голубев А. В. Расходы бюджетов – система властных предписаний // Государственный аудит. – Право. Экономика. – 2012. – № 3. – 28–33.
2. Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 16–21.
3. Голубев А. В. Юридическое выражение адресности расходов бюджетов // Финансовое право. – 2012. – № 7. – С. 18–22.
4. Голубев А. В. Юридическое выражение целевого характера расходов бюджетов // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 9–12.
5. Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2013. – № 2. – С. 22–27.
6. Кошелева Ю. А. Неэффективное использование бюджетных средств // Финансовый справочник бюджетной организации. – 2012. – № 1.
7. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 46. – Ст. 6350.

8. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7490.

9. Приказ Минэкономразвития России от 24 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» // Российская газета. – 2009. – 22 мая.

10. Саунин А. Н. Аудит эффективности в России: методика и практика / Гос. науч.-исслед. ин-т систем. анализа Счет. палаты РФ, Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Высш. шк. гос. аудита (фак.). – М. : ОАО «Воентехиздат», 2010.

11. Государственная Дума Российской Федерации. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=208784-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=208784-6) (дата обращения: 25.01.2013).