

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-83-88

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЭФФЕКТИВНОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

ЛЬВОВА Ирина Георгиевна*

✉ lig37@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена проблеме соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств. Подчеркивается, что ответственность за нарушение бюджетного законодательства регламентируется нормами права весьма противоречиво и с большими пробелами, что не обеспечивает соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств, что, в свою очередь, причиняет государству значительный экономический ущерб. В статье анализируются существующие в научной литературе подходы к понятию и содержанию эффективности бюджетных расходов, а также исследуются проблемы правового регулирования, рассматриваются возможность и необходимость включения в законодательство норм, устанавливающих ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств.

Ключевые слова: принцип эффективности использования бюджетных средств, оценка эффективности, меры принуждения, ответственность, неэффективное использование бюджетных средств, аудит эффективности.

To the Question of Liability for an Inefficient Expenditure of Budgetary Funds

Lvova Irina G.**

✉ lig37@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article deals with the principle of efficiency of use of budgetary funds. It is emphasized that the responsibility for breaking the budgetary legislation is subject to law is highly controversial and with large gaps that ensure compliance with the principle of efficiency of the use of budgetary funds, which in turn causes the state considerable economic damage. This article analyzes the existing in scientific literature approaches to the concept and content of budget expenditure efficiency, and also examines the problems of legal regulation, the possibility and necessity of inclusion in the legislation establishing liability for an inefficient expenditure of budgetary funds.

Keywords: the principle of efficiency of use of budgetary funds, performance evaluation, coercion, responsibility, inefficient use of budgetary funds, efficiency audit.

В преамбуле и ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установлено, что бюджетная деятельность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований должна быть основана на определенных принципах, в частности на принципах эффективности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств. Реализация данных принципов обеспечивает устойчивость

экономики, ее развитие и, как следствие, экономическую безопасность государства.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ). Принцип эффективности использования бюджетных средств означает,

* Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии.

** Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy.

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) (ст. 34 БК РФ).

В связи с рассматриваемой проблемой остановимся на содержании принципа эффективности. Принимая во внимание непростую экономическую ситуацию, дефицит бюджетных средств, сложно не согласиться с мнением И. А. Соколова, который считает, что «оценка эффективности — одна из стадий процесса управления, в данном случае управления бюджетными ресурсами» [14, с. 7]. Определение эффективности формулируется рядом авторов [1–5, 7–8, 11–14]. После анализа существующих мнений можно сделать вывод, что понятие «эффективность использования бюджетных средств» сводится к рациональности и экономичности их расходования.

Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» закрепляет понятие эффективности как «соотношение между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств»¹.

Президент Российской Федерации неоднократно отмечал низкий уровень эффективности бюджетных расходов, обращая внимание на отсутствие четкой системы их оценки. В 2014 г. Правительству Российской Федерации было дано поручение по сокращению в 2015–2017 гг. расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5 % за счет снижения неэффективных затрат².

На наш взгляд, закрепленное в ст. 34 БК РФ определение эффективности использования бюджетных средств не отражает многоаспектность этого понятия, так как кроме экономичности расходов и достижения результата существуют такие критерии, как качество, целесообразность,

сроки исполнения поставленной цели, законность, экономическая обоснованность. На подобную многоаспектность толкования принципа эффективности указывается 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»³.

Реализация поручения Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации по сокращению расходов бюджета выражается в принятии ряда программных документов, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств и проведение анализа эффективности расходов федерального бюджета с подготовкой предложений по их оптимизации. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁴, целью реализации которой является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств. Также вопросы повышения эффективности бюджетных расходов являются предметом деятельности Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

Кроме этого, критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320, должны быть разработаны Министерством финансов к 31 декабря 2020 года. При этом, как справедливо отмечает Н. А. Поветкина, «все рекомендации носят точечный, конкретный, несистемный характер, не объединенный общими принципами, критериями оценки, и могут быть применены только для данного направления и не могут быть восприняты как единые начала» [10, с. 18].

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119213/

² Перечень поручений по реализации Послания Президента Рос. Федерации Федер. Собр. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47182>

³ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2, ч. II, ст. 219.

В качестве примеров избирательности подхода к оценке эффективности можно привести ст. 160.3 БК РФ, которая устанавливает особенности эффективности использования бюджетных средств, направленных только на государственную поддержку инновационной деятельности, которая осуществляется с соблюдением особенностей требований, установленных Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», а также приказом Минэкономразвития России от 24 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».

Следует согласиться с мнением Н. А. Поветкиной о необходимости разработки общей (рамочной) методики оценки эффективности расходования бюджетных средств с определением универсальных (общих) критериев оценки эффективности для главных распорядителей бюджетных средств [10]. Данные критерии должны быть в дальнейшем конкретизированы каждым главным распорядителем в рамках специфики их деятельности в форме локального нормативного акта. Соблюдение критериев эффективности бюджетных расходов должен обеспечивать внутренний контроль, предусмотренный ст. 160.2-1 БК РФ, в соответствии с которой главные распорядители обязаны осуществлять внутренний финансовый аудит, в том числе в целях подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств [9, с. 79]. На отсутствие четкой системы оценки эффективности бюджетных расходов как на актуальную проблему обратил внимание Президент Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию⁵.

На наш взгляд, не менее важное значение для соблюдения принципа эффективности имеют меры принуждения, которые должны обеспечивать обязательность достижения целей данного принципа. Не требует доказывания, что основной способ обеспечения выполнения предписаний законодателя, закрепленных в нормах права, является установление ответственности за нарушение бюджетного законодательства, что заложено в БК РФ. Так, в преамбуле БК РФ утверждается, что в данном нормативном акте установлены общие принципы бюджетного зако-

нодательства Российской Федерации, а также основания и виды ответственности за его нарушения. В части 2 ст. 1 БК РФ указано: «настоящий Кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

Представляется, что вопросы ответственности за нарушение бюджетного законодательства регламентируются нормами права весьма противоречиво и с большими пробелами. Попробуем обосновать данное утверждение. Общеизвестно, что при наличии оснований к нарушителям законодательства могут применяться все виды ответственности, существующие в правовой науке: уголовная, административная, дисциплинарная, финансовая (материальная), гражданско-правовая. Так, например, за нарушение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств ответственность установлена в БК РФ, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ).

Финансовая ответственность, установленная в ст. 306.4 БК РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», предусматривает передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств и бесспорное взыскание денежных средств, использованных не по целевому назначению. Административная ответственность предусмотрена ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» и влечет наложение штрафа на физических и юридических лиц, а также дисквалификацию должностных лиц, допустивших нецелевое использование бюджетных средств. Уголовная ответственность за нецелевое использование средств бюджета и внебюджетных фондов установлена УК РФ ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» и ст. 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов» и предусматривает наказание в виде штрафа и лишения свободы в зависимости от размера причиненного ущерба. Таким образом, принцип адресности и целевого характера охраняется нормами права, устанавливающими ответственность за его несоблюдение.

⁵ О бюджетной политике в 2014–2016 годах : бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. от 13 июня 2013 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Принцип эффективности использования бюджетных средств является не менее значимым, учитывая экономический ущерб, который наносит государству его несоблюдение. Эффективность бюджетных расходов в последнем Бюджетном послании отнесена к ряду нерешенных проблем: «...эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-экономический эффект несоразмерен объему израсходованных на те или иные цели средств»⁶.

В то же время обращает на себя внимание отсутствие в законодательстве какой-либо ответственности за его несоблюдение. Рассматриваемый факт превращает реализацию принципа эффективности использования бюджетных средств в декларацию, тогда как Счетная палата Российской Федерации относит его несоблюдение к нарушениям бюджетного законодательства⁷. Данная проблема была рассмотрена на расширенной Коллегии Минфина России в апреле 2017 г. По оценке Минэкономразвития России, 13 из 32 государственных программ 2015 и 2016 гг. признаны неэффективными на сумму 1,6 трлн и 2,1 трлн рублей соответственно, что составляет около 13 % от общего объема расходов бюджета. Эти данные были озвучены председателем Счетной палаты Российской Федерации Т. А. Голиковой, при этом она отметила, что законодательство предусматривает в подобных случаях закрытие неэффективной государственной программы или исключение неэффективных мероприятий, а также привлечение к административной ответственности. Но «ничего не происходит», – констатирует Т. А. Голикова⁸. Отсюда можно предположить, что расходование бюджетных средств на неэффективные государственные программы продолжается и ответственности за это никто не несет.

Попытка заполнить пробел в законодательстве была предпринята в 2013 г., когда в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен законопроект № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Суть законопроекта сводилась к закреплению

в БК РФ нормативного определения понятия «неэффективное использование бюджетных средств» и установлению ответственности за нарушение принципа эффективности.

В пояснительной записке к законопроекту авторы предложили определение неэффективного использования бюджетных средств как «правонарушение, выразившееся в недостижении заданных результатов (по объему и (или) качеству), установленных государственным (муниципальным) заданием, долгосрочной целевой программой либо иным правовым основанием, с использованием определенного бюджетом объема бюджетных средств, или в достижении заданных результатов (по объему и (или) качеству) с превышением объема бюджетных средств, достаточного для их достижения, исходя из условий, существовавших в месте исполнения бюджетного обязательства в соответствующий период». В зависимости от субъектного состава правонарушения и размера ущерба от неэффективного использования бюджетных средств авторы законопроекта предлагали дополнить КоАП РФ и УК РФ статьями, устанавливающими соответственно административную и уголовную ответственность.

Правительство Российской Федерации не поддержало законопроект, мотивируя тем, что, во-первых, бюджетные средства могут быть использованы неэффективно в силу объективных причин (например, вследствие снижения потребительского спроса или других, не зависящих от воли исполнителя объективных обстоятельств), а во-вторых, по причине отсутствия критериев оценки неэффективности расходов.

На наш взгляд, неэффективное использование бюджетных средств в силу объективных причин является исключительным случаем и легко доказывается. Тезис об отсутствии критериев также вызывает сомнения, так как в целом ряде официальных документов эти критерии разработаны. В подтверждение изложенных сомнений можно привести правила проведения аудита эффективности, установленные в Стандарте финансового контроля Счетной палаты Российской Федерации⁹. Критерии оценки эффективности выбираются

⁶ О бюджетной политике в 2014–2016 годах ...

⁷ Классификатор нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля : одобрен Коллегией Счетной палаты Рос. Федерации (протокол от 26 июня 2009 г. № 32К (669). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Татьяна Голикова: на 1 марта 2017 г. дефицит консолидированных бюджетов регионов составил 790 млрд рублей. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30020

⁹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119213/

и (или) разрабатываются для каждой установленной цели аудита эффективности. Они служат основой для заключения об эффективности использования федеральных или иных ресурсов.

Кроме того, в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации разъяснено, что расходная операция может быть признана неэффективной только в случае, когда контрольный орган докажет это. Для получения доказательств аудит эффективности, осуществляемый Счетной палатой, проводится с использованием значительного объема контрольных, аналитических и фактических методов и процедур, обширного сбора информации, путем изучения документов и материалов. Однако собранные в процессе аудита доказатель-

ства неэффективного использования бюджетных средств с учетом установленных критериев эффективности не решают проблему привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушение бюджетного законодательства.

В сложившейся ситуации решение обозначенной проблемы обеспечит только внесение в законодательство соответствующих норм, устанавливающих персональную ответственность за неэффективное использование бюджетных средств.

Представляется, что в этих целях возможно вернуться к рассмотрению и принятию законопроекта № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного в 2013 г.

Список литературы

1. Арбатская Ю. В. Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51). С. 28–32.
2. Бейтан Ю. В. Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы) : дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. 181 с.
3. Бойко Н. Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4–7.
4. Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342–350.
5. Бюджет и бюджетная система : учеб. для бакалавриата и магистратуры / Мст. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Криворогов ; под ред. Мст. П. Афанасьева ; предисл. А. Л. Кудрина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. 780 с.
6. Вершило Т. А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21–24.
7. Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22–27.
8. Завьялов Д. Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10. С. 6–10.
9. Львова И. Г. Институты внутреннего контроля и внутреннего аудита как правовые средства предупреждения нарушений в сфере финансово-хозяйственной деятельности // Вестник Омского юридического института. 2012. № 1 (18). С. 76–79.
10. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22.
11. Подъяблонская Л. М., Подъяблонская Е. П. Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России : моногр. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 111 с.
12. Слободняк И. А., Таровых А. О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. Т. 17. Вып. 18. С. 59–68.
13. Слободняк И. А., Таровых А. О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. Т. 17. Вып. 19. С. 56–64.
14. Соколов И. А. Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ // Финансовый журнал. 2014. № 2 (20). С. 7–11.

References

1. Arbatskaya J. V. Problemy realizatsii printsipa effektivnosti v byudzhetnom prave [Problems of Realization of Principle of Efficiency in Budget Law]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal – Academic Law Journal*, 2013, no. 1 (51), pp. 28–32.
2. Beitan Yu. V. *Povyshenie effektivnosti raskhodovaniya byudzhetnykh sredstv (na primere goroda Moskvy)*. Dis. kand. ekon. nauk [Improving the Efficiency of Spending Budget Funds (on the Example of the City of Moscow). Cand. Economic Sci. Dis.]. Moscow, 2010. 181 p.
3. Boyko N. N. K voprosu ob opredelenii ponyatiya effektivnosti ispol'zovaniya byudzhetnykh sredstv [To the Question of the Definition of the Concept of Efficiency of Use of Budgetary Funds]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2014, no. 1, pp. 4–7.
4. Boltinova O. V. K voprosu o povyshenii effektivnosti byudzhetnykh raskhodov v Rossiiskoi Federatsii [On the Issue of Improving the Efficiency of Budget Expenditures in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 3, pp. 342–350.
5. Afnas'ev Mst. P., Belenchuk A. A., Krivorogov I. V. *Byudzhel i byudzhelnaya sistema* [Budget and Budget System]. 4th ed. Moscow, Yurait Publ., 2014. 780 p.

6. Vershilo T. A. K voprosu o pravovykh problemakh effektivnogo ispol'zovaniya byudzhetykh sredstv [On the Legal Problems of Efficient Use of Budgetary Means]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2013, no. 12, pp. 21–24.
7. Golubev A. V. Yuridicheskoe vyrazhenie rezul'tativnosti i effektivnosti ispol'zovaniya byudzhetykh sredstv [Legal Expression of Productivity and Efficiency of Use of Budgetary Funds]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2013, no. 2, pp. 22–27.
8. Zav'yalov D. Yu. Otsenka effektivnosti byudzhetykh raskhodov: sravnitel'nyi analiz [Evaluation of the Effectiveness of Budget Expenditures: a Comparative Analysis]. *Finansy – Finance*, 2008, no. 10, pp. 6–10.
9. L'vova I. G. Instituty vnutrennego kontrolya i vnutrennego audita kak pravovye sredstva preduprezhdeniya narushenii v sfere finansovo-khozyaistvennoi deyatel'nosti [Internal Audit and Internal Control Institutions as Legal Prevention Means of Violations in the Sphere of Economic Financial Activities]. *Vestnik Omskogo yuridicheskogo instituta – Vestnik of the Omsk Law Institute*, 2012, no. 1 (18), pp. 76–79.
10. Povetkina N. A. Effektivnost' raskhodovaniya byudzhetykh sredstv: problemy pravovoi kvalifikatsii [Efficiency of Budgetary Funds Spending: Problems of Legal Qualification]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2015, no. 3, pp. 16–22.
11. Pod'yablonskaya L. M., Pod'yablonskaya E. P. *Problemy povysheniya effektivnosti gosudarstvennykh raskhodov v Rossii* [Problems of Increasing the Efficiency of Public Spending in Russia]. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2011. 111 p.
12. Slobodniak I. A., Tarovykh A. O. K voprosu o sushchnosti kategorii «effektivnost'» [The Essence of the “Efficiency” Category]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet – International Accounting*, 2014, vol. 17, iss. 18, pp. 59–68.
13. Slobodniak I. A., Tarovykh A. O. K voprosu o sushchnosti kategorii «effektivnost'» [Question of the “Efficiency” Category]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet – International Accounting*, 2014, vol. 17, iss. 19, pp. 56–64.
14. Sokolov I. A. Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti byudzhetykh raskhodov, v tom chisle gosudarstvennykh programm [Methodological Approaches to Assessing the Effectiveness of Budget Expenditures, Including Government Programs]. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, 2014, no. 2 (20), pp. 7–11.