УДК 346.1

DOI: 10.33184/pravgos-2020.1.11

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

АРУТЮНЯН Марина Самвеловна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет, г. Уфа, Россия. E-mail: marina.arochka@mail.ru

ХИСМАТУЛЛИН Оливер Юрьевич

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет, г. Уфа, Россия. E-mail: tekwin@mail.ru

Предварительный анализ результатов исполнения федерального бюджета 2019 г. свидетельствует о необходимости принятия адекватных административных мер, направленных на совершенствование бюджетного процесса, и вызывает определенный научный интерес к данной проблеме. В статье рассматриваются наиболее существенные, по мнению авторов, причины снижения эффективности бюджетной деятельности, формулируются выводы, обобщения и предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего исследуемые общественные отношения. Особое внимание уделено проблеме исполнения бюджетных расходов в рамках существующей контрактной системы.

Ключевые слова: бюджетный процесс, исполнение бюджета, расходы бюджета, государственный контракт, казначейское сопровождение.

Планомерное и последовательное исполнение бюджета является условием эффективной деятельности государства, позволяет государственным (муниципальным) заказчикам добросовестно исполнять договорные обязательства, обеспечивает социальную и экономическую стабильность. В бюджетном процессе исполнение бюджета – наиболее важная стадия, означающая фактическую реализацию соответствующего закона (решения) о бюджете.

Основу правового регулирования бюджетных расходов составляют нормы гл. 10 БК РФ которая в ст. 72 устанавливает особенности проведения закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Отношения, возникающие в процессе обеспечения потребностей публично-правовых образований (заказчиками выступают субъекты, финансируемые за счет средств соответствующих бюджетов) в товарах, работах и услугах, регулируются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Отметим, что правовое регулирование закупочного процесса постоянно совершенствуется. Так, Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» процесс планирования закупок был существенно изменен. Теперь заказчикам достаточно оформить лишь план-график закупок и не разрабатывать план закупок – отдельный документ, предусмотренный прежней редакцией Закона № 44-ФЗ. Нестабильность законодательства в бюджетной сфере порождает множество проблем как с позиции его практической реализации, так и с точки зрения необходимости приведения его в соответствие с другими нормативными актами.

11 декабря 2019 г. глава Счетной палаты А. Кудрин на встрече с Президентом РФ В. Путиным отметил, что, по прогнозам, федеральный бюджет в 2019 г. будет не исполнен примерно на 1 трлн руб. Такой показатель составил рекордное значение неэффективности исполнения бюджета по расходам и стал худшим результатом за последние 11 лет. А. Кудрин обратил внимание на то, что уровень исполнения бюджета в 2018 г. был выше, хотя и составил 94,5%. При этом федеральная адресная инвестиционная программа была выполнена на 76%.

Примечательно, что такое негативное состояние бюджетного процесса имело место в условиях роста доходной части бюджета в сравнении с плановыми показателями приблизительно на 1%, то есть на 200,9 млрд руб.

По предварительным данным, большая часть неиспользованной суммы – 253,8 млрд руб. – относится к разделу «Национальная экономика».¹ В числе основных подразделов данного раздела общеэкономические вопросы, дорожное хозяйство (дорожные фонды), связь и информатика, топливно-энергетический комплекс, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство, рыболовство и др. Достаточно большое отклонение от планового объема исполнения расходной части касается раздела «Национальная оборона», по которому не израсходовано 236 млрд руб., и «Общегосударственные расходы» с экономией в 232,8 млрд руб. По словам А. Кудрина, «часть незарезервированных средств, отложенных государством на оперативное решение непредвиденных проблем, в размере 234,3 млрд руб. также осталась незадействованной».²

Основным фактором, повлиявшим на неэффективное исполнение расходных обязательств, стало то обстоятельство, что значительный объем бюджетных средств израсходован в последних числах декабря 2019 г., в то время как за весь остальной период 2019 г. средства расходовались незначительно. Такая ситуация возникла в связи с отказом значительного числа государственных заказчиков от применения авансовой формы расчетов по государственным контрактам.

¹ Приказ Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» // www.pravo.gov.ru.

² Стенограмма встречи В. Путина с главой Счётной палаты Алексеем Кудриным <http://kremlin.ru/events/president/news/62295>.

Несмотря на кажущуюся рисковость авансирования исполнения обязательств по государственным контрактам, законодательство предусматривает достаточно эффективный механизм обеспечения исполнения – казначейское сопровождение, которое, в свою очередь, является одной из форм казначейского контроля. Данный институт был введен в 2016 г. как способ снижения дебиторской задолженности по авансированным государственным контрактам. Несмотря на сохраняющуюся до настоящего времени фрагментарность его правового регулирования (отсутствие закрепления понятия и механизма осуществления в БК РФ, в Законе № 44-ФЗ и иных правовых актах (исключение – федеральные законы о бюджетах на соответствующие периоды), сложился достаточно успешный опыт реализации авансирования. Так, Приказом Минфина России от 10 декабря 2019 г. № 220н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», определены средства, в отношении которых осуществляется санкционирование, установлены правила взаимодействия получателей бюджетных средств и территориальных органов Федерального казначейства, предоставления сведений об операциях с целевыми средствами и их проверки. Казначейское сопровождение может применяться и как альтернатива обеспечительных мер по государственному контракту.

Практический аспект механизма казначейского сопровождения государственных контрактов обусловлен открытием в органах Федерального казначейства РФ счетов исполнителям по контрактам (юридическим лицам различных организационно-правовых форм, не участвующим в бюджетном процессе), проведением и учетом совершаемых по счетам операций, их санкционированием. Такой механизм централизованных расчетов позволяет держать авансовые платежи по государственным контрактам под контролем государства до момента надлежащего исполнения контрактного обязательства, а потому отказ значительного числа государственных заказчиков от авансовой формы оплаты по контрактам представляется не совсем обоснованным.

Законодательство относит расчеты по исполненным (полностью или в части) контрактам к числу особых мер, предпринимаемых для проведения государственных закупок (п. 2 ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ). Надлежащая оплата – в размере и в форме, согласованной контрактом, – должна быть произведена не позднее предельных сроков, установленных законодательством. Так, денежные средства в счет оплаты должны быть уплачены заказчиком в течение тридцати дней со дня подписания приемочных документов, а для контрактов, исполнителями которых являются специальные субъекты закупочного процесса (субъекты малого и среднего предпринимательства, некоммерческие социально ориентированные организации), – не позднее пятнадцати дней с даты приемки.

В числе основных причин нарушения сроков оплаты по государственным контрактам можно указать обстоятельства организационного характера. Сложная внутренняя структура организации-заказчика, нелогичное распределение полномочий в сфере контрактной деятельности могут повлечь просрочку по оплате. По общему правилу, установить лицо, на которое возложена ответственность за обеспечение своевременной оплаты по контрактам, можно по результатам анализа положений локальных (корпоративных) актов, должностных инструкций.

Наиболее распространенной причиной просрочки по оплате является отсутствие или недостаточное финансирование заказчика. Обратим внимание, что ответственным за финансовое обеспечение деятельности организации является ее руководитель. При этом вина соответствующего должностного лица презюмируется, если не будет представлено доказательств, подтверждающих, что необходимые и исчерпывающие меры по своевременному и полному финансовому обеспечению организации были приняты. В практическом аспекте действует правило, согласно которому платежные обязательства должны исполняться надлежащим образом, несмотря на условия финансового обеспечения конкретного заказчика [2].

Оговоримся, что неравномерность исполнения расходов бюджета 2019 г. не является новым для бюджетного процесса явлением. Во многом причиной этого стал переход к так называемому «программному бюджетированию», то есть к методу программно-целевого формирования бюджета. Одно из условий реализации подобной конструкции – необходимость детального обоснования расходов (на основании утвержденных нормативов) на стадии планирования бюджета [1].

Полагаем, сложившаяся ситуация подтверждает низкую эффективность действующей системы правового регулирования государственных (муниципальных) закупок и, как следствие, снижение эффективности исполнения расходной части бюджета. Несмотря на многократное внесение изменений в Закон № 44-ФЗ, необходимость дальнейшего совершенствования закупочного процесса признается как исследователями, так и непосредственными участниками закупок. Отметим, что последние изменения в Закон № 44-ФЗ внесены Федеральным законом от 27 февраля 2020 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанными изменениями п. 6, 7 и 9 ч. 2 ст. 1 дополнены словами «при проведении всенародного голосования». Таким образом, новая редакция исключит возможность применять Закон № 44-ФЗ к отношениям, возникающим не только в связи с проведением выборов и референдума, но и в процессе всенародного голосования по поправкам в Конституцию РФ, которое предварительно назначено на 22 апреля 2020 г. С правовой позиции примечательно, что действие дополнений ограничено по сроку – до 30 июня 2020 г. включительно.

Кроме того, ч. 1 ст. 93 дополнена пунктом 30.1 следующего содержания: «осуществление закупки для нужд субъектов Российской Федерации, муниципальных нужд товаров, работ, услуг для подготовки проведения общероссийско-

го голосования». Данное дополнение позволит субъектам РФ и муниципальным образованиям удовлетворить потребность в товарах, работах и услугах, необходимых для обеспечения процесса подготовки к общероссийскому голосованию посредством закупки у единственного поставщика (то есть неконкурентным способом). Очевидно, необходимость новой редакции обусловлена актуальными потребностями, но она не решает проблему забюрократизированности контрактной системы.

Возвращаясь к основной теме статьи, отметим, что, по мнению многих исследователей, низкое исполнение расходной части бюджета по итогам 2019 г. обусловлено исключительно нормативно-правовым закреплением «неудобного» порядка расчетов по исполненным публичным контрактам. Такого же мнения придерживается глава Федерального казначейства Р. Артюхин. Он считает, что в прежние периоды стопроцентное исполнение бюджета достигалось техническими действиями заказчиков, авансирующих исполнение контрактов. Такие действия также создавали негативные последствия в виде значительных по объему дебиторских задолженностей. Современное правовое регулирование государственных закупок позволяет предоставить юридическому лицу межбюджетную субсидию или аванс исключительно по возникшим денежным обязательствам. То есть кассовое исполнение бюджета теперь отражает реальные расходы, которые несут получатели средств. По мнению Р. Артюхина, необходимо признать повышение качества исполнения бюджета, что подтверждается снижением остатков неиспользуемых средств на счетах региональных бюджетов. В прежние периоды сумма таких остатков значительного количества регионов достигала 300–400 млрд руб., а сейчас – 3 млрд руб. В таком контексте можно говорить не о низкой эффективности исполнения расходов бюджета, а о более объективной и достоверной оценке. То есть фактическое исполнение расходов бюджета, в том числе в части платежей по государственным контрактам, является достаточно эффективным, но существующий механизм расчетов не позволяет осуществить оплату по надлежаще исполненным контрактам в текущем финансовом году.³

Премьер-министр России М. Мишустин заявил, что в 2020 г. в бюджете предусмотрено около 4,6 трлн руб. на госконтракты. По предварительным данным, на конец февраля 2020 г. исполнение расходной части бюджета по данному направлению составляет около 10%, а с учетом реализованной части национальных проектов – приближается к 12%.⁴

В связи с изложенным, полагаем, что необходимо дальнейшее совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целом и практики осуществления государственных (муниципальных) закупок в частности. Следует

³ Весной ожидаются результаты проверки по итогам доклада Кудрина // <https://www.gazeta.ru/business/2020/02/20/12967969.shtml>.

⁴ Подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/economics/17/12/2019/5df8ec3f9a79479d944631ac>.

ввести в БК РФ легальную категорию «казначейское сопровождение», под которой мы предлагаем понимать деятельность по открытию Федеральным казначейством РФ казначейских счетов, осуществлению и учету совершенных по счетам операций исполнителям по государственным контрактам различных организационно-правовых форм, информированию заказчиков о совершенных операциях и их санкционированию.

Также считаем, что, несмотря на специальный механизм планирования и осуществления (в соответствии с финансовым годом...) расходов бюджета, государственным заказчикам следует более активно использовать поэтапную оплату исполненных контрактов и авансирование. Снижение объема платежей, проводимых в заключительном периоде (окончание четвертого квартала) текущего финансового года, позволит своевременно осуществлять оплату по контрактам, и, как следствие, повысить исполняемость расходов бюджета. Предлагаем расходы бюджета по оплате государственных контрактов отчетного финансового года, акты приемки по которым в связи с надлежащим исполнением обязательств были подписаны до 31 декабря отчетного финансового года, а оплата осуществлена в текущем финансовом году с учетом нормативных сроков осуществления расчетов, учитывать в сумму расходов бюджета отчетного финансового периода.

Библиографические ссылки

1. Антропова Т.Ю. Эффективность бюджетных расходов, или Камо грядеши? // Руководитель бюджетной организации. 2013. № 11. С. 47-49.
2. Лобанова О.Л. Нарушение сроков оплаты: последствия для заказчиков // Руководитель бюджетной организации. 2019. № 7. С. 26-29.

Дата поступления: 25.02.2020

ON IMPROVING THE EFFICIENCY OF BUDGET EXPENSES

ARUTYUNYAN Marina Samvelovna

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, Ufa, Russia. E-mail: marina.arochka@mail.ru

HISMATULLIN Oliver Yurievich

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, Ufa, Russia. E-mail: tekwin@mail.ru

Preliminary review of the 2019 Federal budget execution necessitates not only the adoption of adequate administrative measures to improve the budget process, but also generates some scientific interest to this issue. The article considers the most significant, in the authors' opinion, reasons for reducing the effectiveness of budget activities, and the article formulates conclusions, generalizations, and suggestions for improving legislation regulating social relations under study. Particular attention is paid to the execution of budget expenses within the existing contract system.

Key words: budget process, budget execution, budget expenses, state contract, treasury support.

References

1. Antropova T.Yu. Effektivnost' byudzhetnykh raskhodov, ili Kamo gryadeshi? (Efficiency of budget expenses, or *Quo vadis?*). *Rukovoditel' byudzhetnoy organizatsii*, 2013, No. 11, pp. 26-29.
2. Lobanova O.L. Narusheniye srokov oplaty: posledstviya dlya zakazchikov (Violation of payment terms: consequences for customers). *Rukovoditel' byudzhetnoy organizatsii*, 2019, No. 7, pp. 26-29.

Received: 25.02.2020