

УДК 336.1

*Т.В. Плужникова, Д.А. Отвечалин*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
email: pluzhnikova.ta@yandex.ru, dmitry.otv@mail.ru

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ЧАСТНЫХ КОМПАНИЯХ**

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, частная компания, бюджетные средства, бюджетная система, субсидии, цифровизация, информационная система.

Организация и функционирование эффективной системы финансового контроля является неотъемлемым атрибутом финансовой стабильности и развития государства. Развитие и эффективное осуществление контроля необходимо и в рамках рассмотрения предоставления бюджетных средств частным компаниям, именно этой теме посвящено исследование. Объектом исследования является контроль использования бюджетных средств в частных компаниях, предметом выступают подходы к организации контроля использования бюджетных средств в частных компаниях, как с теоретической, так и с практической и методической точек зрения. В статье рассмотрены теоретические основы и практические аспекты организации контроля использования бюджетных средств в частных компаниях, проанализированы практические примеры случаев выделения бюджетных средств частным компаниям. Также сформирован перечень рисков, возникающих в процессе предоставления бюджетных средств, приведены рекомендации, которые могут быть использованы в ходе контроля за использованием бюджетных средств. Кроме того, уделено внимание аспекту цифровизации контроля и оценке эффективности использования бюджетных средств.

*T.V. Pluzhnikova, D.A. Otvechalin*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
email: pluzhnikova.ta@yandex.ru, dmitry.otv@mail.ru

## **METHODOLOGICAL RECOMMENDATIONS ON THE ORGANIZATION OF CONTROL OVER THE USE OF BUDGETARY FUNDS IN PRIVATE COMPANIES**

**Keywords:** government financial control, private company, budgetary funds, budget system, subsidies, digitalization, information system.

The organization and functioning of an effective financial control system is an integral attribute of the financial stability and development of the state. The development and effective implementation of control is also necessary in the framework of considering the provision of budgetary funds to private companies, this is the topic of the study. The object of the study is the control of the use of budgetary funds in private companies, the subject is approaches to the organization of control over the use of budgetary funds in private companies, both from a theoretical and practical and methodological point of view. The article examines the theoretical foundations and practical aspects of the organization of control over the use of budgetary funds in private companies, analyzes practical examples of cases of allocating budgetary funds to private companies. A list of risks arising in the process of providing budget funds has also been formed, and recommendations that can be used in the course of monitoring the use of budget funds are provided. In addition, attention is paid to the aspect of digitalization of control and assessment of the effectiveness of the use of budgetary funds.

Особое место в процессе государственного управления и реализации бюджетной политики занимает контроль в финансово-бюджетной сфере, обеспечивая не только законность и прозрачность социально-экономических процессов в государственном секторе, но и целевое и эффективное использование государственных ресурсов.

Вопрос эффективности использования бюджетных средств всегда актуален, особенно в кризисных условиях финансовой нестабильности. Добиться эффективного использования бюджетных средств может позволить правильная организация контроля за расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

### Цель исследования

Целью исследования является совершенствование теоретических и организационно-методических основ контроля использования бюджетных средств в частных компаниях.

### Материал и методы исследования

Органами государственного финансового контроля на федеральном уровне являются Федеральное казначейство и Счетная палата Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703, Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, контролю (анализу) финансовых и хозяйственных операций государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля прямого или косвенного участия Российской Федерации превышает 50 процентов [1].

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ, Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). В задачи Счетной палаты Российской Федерации входит [2]:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- определение эффективности и ответственности нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и др.

На региональном и муниципальном уровне финансовый контроль осуществляют контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций).

Интерес со стороны органов государственного финансового контроля в отношении коммерческих организаций может быть вызван, главным образом, выделением им средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Согласно российскому законодательству, существует несколько вариантов, при которых частные компании могут получить бюджетные средства [3], среди них следующие:

- 1) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в соответствии со ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- 2) предоставление субсидий производителям товаров, работ, услуг на безвозмездной и безвозвратной основе в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- 3) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями в соответствии со ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- 4) предоставление бюджетного кредита юридическому лицу на условиях возмездности и возвратности в соответствии со ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Распространенным вариантом получения бюджетных средств коммерческой организацией является исполнение государственного (муниципального) контракта по поставке товара, выполнению работы, оказанию услуги, заключенного в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Субсидии производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или му-

ниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, связано с инвестированием в объекты капитального строительства или приобретением объектов недвижимого имущества, и влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц.

Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться за счет средств целевых иностранных кредитов, а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, в соответствующие субъекты Российской Федерации [4].

Например, Федеральным казначейством в 2021 году проводилась проверка соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отношении отдельных закупок для обеспечения федеральных нужд в сфере информационно-коммуникационных технологий в обществе с ограниченной ответственностью «Научно-производственный центр «1С».

Рассмотрим также конкретный пример предоставления субсидии из федерального бюджета, так, в 2017–2019 годах предоставлялись субсидии организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению. В 2019 году Счетной палатой Российской Федерации была организована проверка результативности использования этой субсидии [5]. В указанном периоде бюджетные средства были выделены открытому акционерному обществу Авиакомпания «Уральские авиалинии» и публичному акционерному обществу «Аэрофлот – российские авиалинии». Субсидии предоставлялись на возмещение организациям воздушного транспорта (ави-

акомпаниям) недополученных доходов от осуществления в текущем году воздушных перевозок.

В рамках проведенного анализа указанной субсидии были выделены возможные риски, возникающие в процессе предоставления бюджетных средств частным компаниям в форме субсидии, к ним отнесены следующие:

- использование субсидии в неполном объеме;
- завышение размера субсидии;
- формирование прибыли у компаний;
- включение некорректных данных в отчеты;
- необоснованное перечисление субсидий;
- занижение планируемых показателей;
- недостижение запланированных показателей.

На основании выделенных рисков, а также проведенного анализа результатов контрольных мероприятий, в частности, выявленных нарушений и недостатков, авторами были сформулированы методические рекомендации по проведению контроля предоставления частной компании и результатов использования бюджетных средств в случае получения субсидии (табл. 1).

Также был сформирован перечень документов, необходимых для проведения контрольных мероприятий в отношении проверки использования субсидий, выделяемых за счет бюджетных средств, который представлен следующими документами:

- нормативные правовые акты, регламентирующие выделение бюджетных средств (в том числе правила и условия предоставления субсидий);
- заявки на предоставление субсидий;
- методические документы по расчету потребности в объемах бюджетных ассигнований на предоставление субсидий;
- расчет размеров субсидий;
- соглашения, заключаемые в рамках предоставления субсидий;
- документы программно-целевого планирования;
- сводная бюджетная роспись;
- данные о кассовом исполнении;
- документы и расчеты, обосновывающие достижение показателей;
- отчеты.

**Таблица 1**

**Рекомендации по контролю предоставления и использования частной компанией субсидии, предоставляемой за счет бюджетных средств**

|                                                                                                                        |                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Рекомендация 1. Оценить соответствие целей выделения субсидии национальным целям и стратегическим задачам развития     |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Цели выделения субсидии соотносятся с целями и задачами, обозначенными в документах стратегического планирования Российской Федерации                        |
| Рекомендация 2. Проанализировать обоснованность потребности выделения субсидии                                         |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Субсидия выделена на те направления деятельности, по которым необходимо возмещение недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат |
| Рекомендация 3. Оценить правильность расчета размера субсидии                                                          |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Размер субсидии рассчитан с учетом правил предоставления субсидий или принятых методик                                                                       |
| Рекомендация 4. Проанализировать соблюдение правил и условий предоставления субсидии                                   |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | По результатам контроля не выявлено нарушений и недостатков в ходе предоставления субсидии                                                                   |
| Рекомендация 5. Оценить полноту выделения и использования средств субсидии                                             |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Средства, выделенные в рамках субсидии, израсходованы в полном объеме                                                                                        |
| Рекомендация 6. Проанализировать целевую направленность расходования средств субсидии                                  |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Средства, выделенные в рамках субсидии, израсходованы на цели, предусмотренные соглашением о порядке и условиях предоставления субсидии                      |
| Рекомендация 7. Проанализировать обоснованность критериев достижения целей выделения средств                           |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Введенные критерии реализации программы субсидирования соответствуют целям выделения субсидии                                                                |
| Рекомендация 8. Проверить обоснованность достижения показателей/критериев результативности предоставления субсидии     |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Фактические показатели/критерии предоставления субсидии соответствуют планируемым значениям                                                                  |
| Рекомендация 9. Оценить полноту и достоверность отчетности об использовании субсидии, своевременность ее представления |                                                                                                                                                              |
| Критерий                                                                                                               | Отчетность об использовании субсидии характеризуется полнотой, достоверностью и своевременностью представления                                               |

Рассмотрим другой пример, 2022 году бюджету Самарской области из федерального бюджета был предоставлен межбюджетный трансферт на исполнение федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» в части строительства обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу. Правительством Самарской области было заключено концессионное соглашение с акционерным обществом «Концессионная компания «Обход Тольятти» на возведение указанного объекта. Такого рода

соглашения имеют свои особенности, в соответствии с которыми также можно выделить возможные риски:

- включение некорректных данных об объемах и формах инвестиций концессионера, их необоснованность;
- нарушения на стадии проектирования и подготовки строительства;
- ошибки в расчетах, допущенные в проектной документации;
- нарушение методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства, иных нормативов;

– заключение договоров подряда на выполнение работ по строительству объекта, не отвечающих требованиям, установленным концессионным соглашением и др.

Выделенные риски и приведенные рекомендации могут быть использованы, например, при осуществлении контроля, выделенной в 2024 году из федерального бюджета субсидии Федеральным агентством воздушного транспорта акционерному обществу «Авиакомпания «Аврора» на осуществление воздушных перевозок пассажиров по социально значимым маршрутам Дальневосточного федерального округа [6].

Представленные рекомендации могут быть также использованы при осуществлении контроля за использованием бюджетных средств не только при выделении бюджетных средств в виде субсидии, но и при других формах. Кроме того, могут быть полезны не только для контрольных органов, но и для других участников процесса предоставления бюджетных средств, например, в качестве базы для формирования чек-листов самоконтроля или контроля со стороны ответственных органов исполнительной власти.

Таким образом, контролирующие органы осуществляют финансовый контроль в коммерческих организациях в связи с выделением им бюджетных средств, чаще всего осуществляемым в рамках субсидирования либо при выполнении государственного (муниципального) заказа.

Цифровая трансформация охватывает все больше сфер государственного управления, и государственный финансовый контроль не является исключением.

Информационная система может быть разработана и для автоматизации процессов выделения средств из бюджетов бюджетной системы и контроля за их использованием. Данная система может действовать на всех уровнях бюджетной системы: федеральном, региональном, местном. Кроме того, может быть рассмотрена разработка не отдельной системы, а реализация подсистемы в рамках ГИИС УОФ «Электронный бюджет».

К задачам создаваемой информационной системы относятся:

- автоматизация процедур, связанных с распределением бюджетных средств;
- обеспечение взаимодействия между всеми участниками в единой среде;

– отслеживание объема финансирования и освоения;

– обеспечение открытости информации для граждан;

– предоставление отчетности по результатам использования бюджетных средств;

– автоматизация процесса мониторинга достижения результатов предоставления бюджетных средств;

– формирование аналитической информации.

В качестве пользователей информационной системы можно выделить следующие группы:

- органы государственной власти;
- контрольные органы;
- получатели средств из бюджетов бюджетной системы (юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица);
- граждане.

Предполагаемые выгоды от использования предлагаемой информационной системы выражаются в следующем:

- освобождение от значительной административной нагрузки, связанной с предоставлением документации контролирующим органам;
- уменьшение трудоемкости приема и проверки документов;
- уменьшение количества ошибок при подаче документов;
- автоматизированное формирование отчетов и аналитических данных;
- минимизация рисков и отклонений.

Предлагаемая верхнеуровневая архитектура информационной системы контроля использования бюджетных средств представлена на рисунке 1.

Необходимость перехода в цифровой контур подтверждается результатами уже проведенных контрольных мероприятий. Например, при проверке результативности использования субсидии Счетной палатой Российской Федерации было отмечено, что Росавиацией не обрабатывались и не собирались на системной основе в электронном виде данные по отчетным документам авиакомпаний, что с учетом значительных объемов и необходимости многостороннего анализа получаемой информации затрудняло процесс проверки. Сбор отчетных документов в электронном виде будет способствовать сокращению времени их проверки и обработки, таким образом, позволит повысить эффективность контроля.

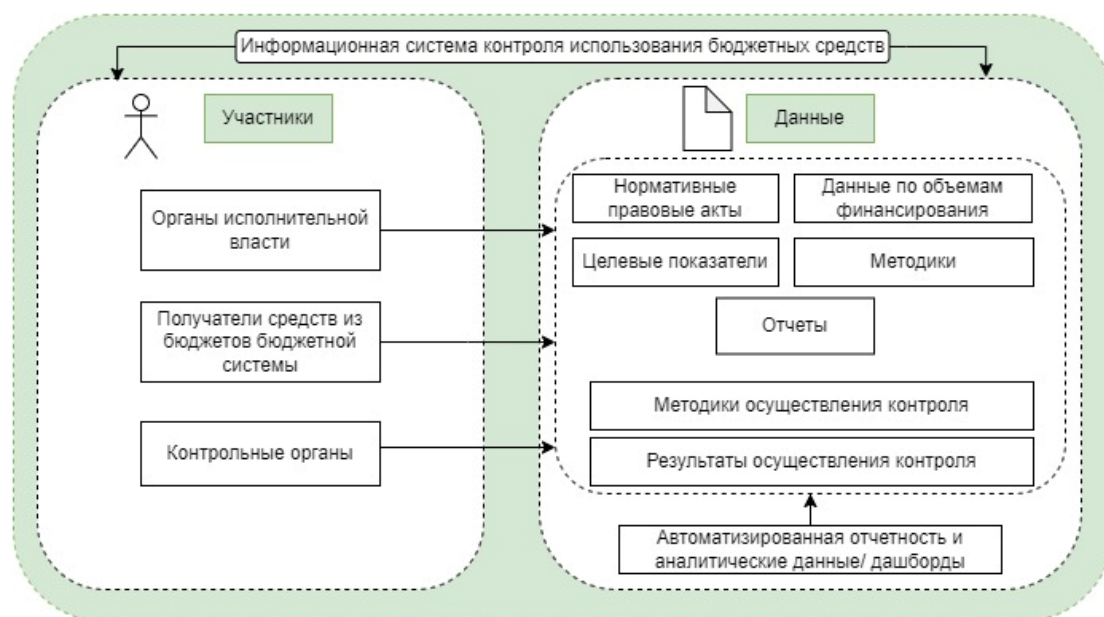


Рис. 1. Архитектура информационной системы контроля использования бюджетных средств

Таблица 2

Методика оценки эффективности использования бюджетных средств

| Наименование показателя                              | Формула расчета           | Диапазон значений показателя | Интерпретация полученного результата  |
|------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Достижение показателей (ДП)                          | $ДП = \frac{ФП}{ПП}$      | $0,9 < ДП$                   | высокий уровень достижения показателя |
| Фактические показатели (ФП)                          |                           | $0,7 < ДП < 0,89$            | средний уровень достижения показателя |
| Плановые показатели (ПП)                             |                           | $ДП < 0,69$                  | низкий уровень достижения показателя  |
| Использование бюджетных средств (ИБС)                | $ИБС = \frac{ФИБС}{ПИБС}$ | $0,9 < ИБС$                  | высокий уровень достижения показателя |
| Фактическое использование бюджетных средств (ФИБС)   |                           | $0,7 < ИБС < 0,89$           | средний уровень достижения показателя |
| Плановое использование бюджетных средств (ПИБС)      |                           | $ИБС < 0,69$                 | низкий уровень достижения показателя  |
| Эффективность использования бюджетных средств (ЭИБС) | $ЭИБС = \frac{ДП}{ИБС}$   | $0,9 < ЭИБС$                 | высокий уровень достижения показателя |
| Достижение показателей (ДП)                          |                           | $0,7 < ЭИБС < 0,89$          | средний уровень достижения показателя |
| Использование бюджетных средств (ИБС)                |                           | $ЭИБС < 0,69$                | низкий уровень достижения показателя  |

Оценка эффективности использования бюджетных средств может быть представлена как отношение полученного результата к затраченным ресурсам. Методика оценки эффективности использования бюджетных средств, представленная в таблице 2, позволит осуществить дополнительную проверку с точки зрения экономности и результативности.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Одной из основных целей развития экономики страны выступает повышение эффективности бюджетных расходов. Государственный финансовый контроль выступает важнейшей функцией государственного управления, которая предполагает оценку соответствия законодательству, целесообразности и эффективности.

С опорой на конкретный пример предоставления бюджетных средств, а именно, выделение субсидии частным компаниям, приведены возможные риски, возникающие в процессе предоставления бюджетных средств. Выявление потенциальных рисков помогло выделить наиболее важные направления контроля и выработать на их основе матрицу рекомендаций по осуществлению контроля, которая составляет основу методических рекомендаций, сформулированных в работе.

Кроме того, был сформирован перечень документов, необходимых для проведения контрольных мероприятий в отношении проверки использования субсидий, выделяемых за счет бюджетных средств, который будет составлять документальную основу для применения

разработанных в исследовании методических рекомендаций.

Представленные рекомендации, при небольших доработках с учетом специфики разных форм предоставления бюджетных средств, могут быть использованы при осуществлении контроля за использованием бюджетных средств не только при предоставлении субсидий. Кроме того, могут быть полезны не только для контрольных органов, но и для других участников процесса предоставления бюджетных средств, например, в качестве базы для формирования чек-листов самоконтроля.

Также в работе предложена структура информационной системы (подсистемы, модуля), которая может использоваться для улучшения качества и эффективности организации контроля использования бюджетных средств. Кроме того, в исследовании раскрывается методика оценки эффективности использования бюджетных средств в частных компаниях.

### **Выводы**

Организация и функционирование эффективной системы государственного финансового контроля является неотъемлемым атрибутом финансовой стабильности и развития государства. Развитие контроля со стороны государства необходимо и в рамках процессов предоставления бюджетных средств частным компаниям. Именно этой теме посвящена настоящая работа, результаты которой могут способствовать совершенствованию теоретических и организационно-методических основ в рассматриваемой сфере.

### *Библиографический список*

1. Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004 № 703 (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50565/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50565/) (дата обращения: 07.04.2024).
2. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144621/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/) (дата обращения: 07.04.2024).
3. Офицорова А.В. Нецелевое использование (расходование) бюджетных средств субъектами предпринимательской деятельности: некоторые проблемы привлечения к ответственности // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 8 (148). С. 128-132.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 07.04.2024).
5. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности использования субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению в 2017-2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/272/27208a68a0dcbcf4df3d27d09e552df.pdf> (дата обращения: 07.04.2024).
6. Предоставление в 2024 году субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление перевозок по социально значимым маршрутам Дальневосточного федерального округа // Портал предоставлений мер финансовой государственной поддержки. [Электронный ресурс]. URL: <https://promote.budget.gov.ru/public/minfin/selection/view/2fc2f9cf-0530-4951-a6e8-17f45aebc677?competitionType=0&tab=1> (дата обращения: 07.04.2024).