

УДК 341.233.1: 336.14(045)

НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Е.А. МИНАЕВА,аспирантка кафедры государственных
и муниципальных финансов

E-mail: Minaeva-ea@yandex.ru

Финансовый университет

при Правительстве Российской Федерации,
Москва

В связи с совершенствованием бюджетного процесса, предполагающим формирование и исполнение федерального бюджета в программном формате, особую актуальность приобретают вопросы модернизации государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета. С учетом этого в статье рассматриваются проблемы организации нормативно-правового и методического обеспечения государственного финансового контроля за программными расходами федерального бюджета.

Целью исследования является определение возможных направлений модернизации государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ; задачей – разработка конкретных мер по совершенствованию законодательных и нормативных правовых актов в исследуемой области с целью приведения их положения в соответствие с принципами ответственного и эффективного управления государственными финансами, а также развитие методического обеспечения государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ с учетом необходимости унификации правил его проведения.

В ходе работы применялись такие методы научного познания, как анализ, синтез теоретических и практических проблем развития государственного финансового контроля за программными расходами федерального бюджета, а также методы сравнения и классификации.

С учетом поставленной цели разработаны рекомендации по модернизации государственного финансового контроля, способствующие повышению качества управления государственными финансами.

Сделан вывод о том, что необходимо законодательно закрепить определение государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, четко определить полномочия Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в отношении расходов программного бюджета, механизм их взаимодействия; разработать стандарт государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, а также единый классификатор нарушений для органов государственного финансового контроля.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, целевая программа, расходы федерального бюджета, программно-целевое управление, ответственность, нарушение, законодательство*

С учетом того, что значительная часть расходов федерального бюджета идет на реализацию целевых программ, одной из актуальных задач в системе программно-целевого управления бюджетом является организация качественного государственного финансового контроля (далее – ГФК) за расходами программного бюджета.

Вопросы организации и реализации ГФК за использованием бюджетных средств на целевые программы слабо освещены в научной литературе. В основном рассматриваются проблемы финансового аудита и аудита эффективности бюджетных расходов без учета особенностей целевых программ как предмета контроля. Этому посвящены исследования таких ученых, как Н.Д. Бровкина [1], Ю.М. Воронин [3], В.А. Двуреченских [5, 7], В.М. Родионова [13], С.В. Степашин [14, 15], Н.С. Столяров [16], С.М. Шахрай [12], В.И. Шлейников [13] и др. [4, 6, 8, 18, 19].

Сказанное обуславливает необходимость оценки качества нормативных и методических основ ГФК за программными расходами бюджета, адекватность ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также определение возможных направлений совершенствования в этих областях.

Исследование теории и практики ГФК за программными расходами бюджета в условиях ориентации на повышение эффективности управления государственными финансами показало, что есть ряд проблем, требующих первоочередного решения. Результаты анализа нормативного и методического обеспечения свидетельствуют, что множество изменений, коснувшихся порядка формирования и исполнения бюджета, не повлекли за собой трансформации финансового контроля за бюджетными расходами.

1. В действующей нормативной правовой базе отсутствуют положения, регламентирующие вопросы организации и осуществления ГФК за расходами программного бюджета, а также закрепляющие полномочия и механизм взаимодействия органов ГФК в ходе контроля финансового обеспечения и реализации программных мероприятий; не отрегулировано применение мер ответственности к заказчикам и исполнителям целевых программ.

2. Проблемой методического обеспечения ГФК за расходами программного бюджета является отсутствие единой системы специфических стандартов, методических рекомендаций, а также современного классификатора нарушений, применяемых всеми органами ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

В связи с этим, на взгляд автора, можно выделить несколько основных направлений модернизации ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

Совершенствование правового обеспечения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ. В первую очередь

для организации эффективного ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ необходимо решить проблему адекватности его правового обеспечения современным требованиям управления общественными финансами.

Исследователи подчеркивают, что наличие добротной правовой базы, регламентирующей контрольную работу, а также знание должностными лицами контролирующими и подконтрольными органов правовых норм формируют самоконтроль и позитивно влияют на принятие законных управленческих решений [17, с. 59].

Правовая база должна быть:

а) достаточной, т.е. она призвана четко регламентировать все элементы ГФК, процессы организации и реализации контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, а также результатов контрольных мероприятий;

б) реализуемой, т.е. она обязана иметь четкие, понятные, взаимосвязанные положения, формулировки которых позволяют беспрепятственно им следовать;

в) обеспечивающей реализацию принципов эффективного и ответственного управления государственными финансами в сфере ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ, в том числе четко определяющей полномочия органов контроля, механизм взаимодействия между ними и правоохранительными органами, а также регламентирующей меры ответственности за нарушение бюджетного и административного законодательства Российской Федерации.

Автор полагает, что помимо ключевых вопросов бюджетного устройства и бюджетного процесса в силу своего особого статуса Бюджетный кодекс Российской Федерации должен формировать логически организованную структуру норм и правил, регламентирующих основы ГФК в условиях программного бюджета.

Начать следует с заполнения законодательных пробелов в части закрепления определения государственного финансового контроля, государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ в ст. 6 кодекса.

В настоящее время много говорится о ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ. «Но в основополагающих финансово-контрольных актах – Бюджетном кодексе Российской Федерации, Законе о Счетной палате, Законе о кон-

трольно-счетных органах, Положении о Росфиннадзоре, Положении о требованиях к осуществлению государственного финансового контроля – соответствующего определения нет» [10, с. 9].

Отсутствие правового оформления определения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ не позволяет сформировать полноценную систему программно-целевого управления расходами бюджета и обеспечить модернизацию технологии и порядка ГФК за программными расходами бюджета.

С учетом особенностей предмета контроля предлагается определить государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации как основной элемент программно-целевого управления расходами бюджета, находящийся во взаимодействии с другими элементами и обеспечивающий эффективное использование бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий целевых программ, а также своевременность достижения стратегических целей и задач социально-экономического развития публично-правового образования.

При этом следует разработать стандарт государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, в котором следует определить и содержание ГФК за программными расходами бюджета, описать все необходимые элементы.

Для решения проблемы дублирования полномочий субъектов внешнего и внутреннего контроля необходимо законодательно разделить, какие полномочия в области ГФК за расходами программного бюджета будут закреплены за Счетной палатой Российской Федерации, а какие – за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. В начале 2000-х гг. профессор В.Г. Пансков указывал на то, что система ГФК «должна быть построена на единых принципах функционирования и решения поставленных задач, с четким определением органов контроля и разделением функций и полномочий каждого из них» [11, с. 60].

В Федеральном законе от 05.04.2014 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» для высшего органа внешнего государственного финансового контроля предусмотрена возможность осуществления экспертизы государственных программ Российской Федерации, государственного аудита этих, а также федеральных целевых программ.

Согласно Бюджетному кодексу РФ в полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля входит контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ, являющийся частью государственного аудита этих программ, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации.

В настоящее время Бюджетным кодексом РФ и для Счетной палаты Российской Федерации, и для Федеральной службы финансово-бюджетного надзора предусмотрено осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также контроля за отчетами об исполнении бюджета.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора на практике проводит комплексные ревизии в форме финансового аудита, охватывающие, как правило, небольшой объем финансовых средств. Счетная палата РФ комплексных ревизий не проводит, а проверяет эффективность крупных направлений использования средств и осуществляет, в отличие от Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, стратегический аудит, а также аудит государственных программ. В связи с этим было бы целесообразно закрепить нормативными правовыми актами за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочия по проведению по запросу Счетной палаты РФ ГФК за использованием средств федерального бюджета на реализацию мероприятий целевых программ в размере до 50 млн руб. в форме финансового аудита методом комплексной ревизии с последующим направлением материалов по результатам контрольных мероприятий в Счетную палату РФ.

Поэтому предлагается дополнить перечень полномочий палаты, закрепленный в ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» текстом следующего содержания: «Направлять в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора запрос на проведение финансового аудита расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий целевых программ (в размере до 50 млн руб.) методом комплексной ревизии с направлением материалов по результатам контрольного мероприятия в Счетную палату Российской Федерации».

В связи с тем, что Счетная палата РФ не имеет территориальных органов и, соответственно, для

осуществления государственного финансового контроля за использованием предоставляемых регионам из федерального бюджета субсидий и субвенций на реализацию мероприятий целевых программ федерального уровня необходимы финансовые ресурсы для командирования инспекторов в субъекты Федерации. Поэтому имеет смысл передать Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, имеющей свои территориальные управления, полномочия по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере расходования органами исполнительной власти субъектов РФ средств федерального бюджета в форме субсидий и субвенций на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ.

Результаты реализации целевых программ федерального уровня характеризуются показателями, значения которых зависят от проведения мероприятий, финансируемых за счет федерального и региональных бюджетов. Автор полагает в связи с этим, что контрольно-счетные органы субъектов Федерации, являясь независимыми органами финансового контроля за расходами региональных бюджетов, должны информировать Счетную палату РФ о результатах контрольных мероприятий, связанных с использованием средств региональных бюджетов на реализацию государственных и федеральных целевых программ. Только в этом случае станет возможной объективная оценка причин недостижения запланированных результатов.

Таким образом, на основании разделения полномочий в области контроля программного бюджета можно определить направления взаимодействия между указанными органами (см. рисунок).

Стрелками на рисунке обозначены возможные варианты взаимодействия субъектов внешнего и внутреннего контроля за расходами бюджета на целевые программы. Так, целесообразно, чтобы Федеральная служба финансово-бюджетного надзора направляла Счетной палате РФ результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по поводу использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на реализацию государственных и федеральных целевых программ (1), а также информацию о результатах финансового аудита расходов федерального бюджета на реализацию целевых программ, проводимого методом комплексной ревизии (2). А контрольно-счетные органы субъектов Федерации представляли

бы Счетной палате РФ для проведения ею оценки эффективности реализации целевых программ информацию о результатах контроля (3).

На основании ст. 306.2 и 306.3 Бюджетного кодекса РФ органы государственного финансового контроля имеют право направления в Федеральное казначейство уведомлений о применении бюджетных мер принуждения (4–5).

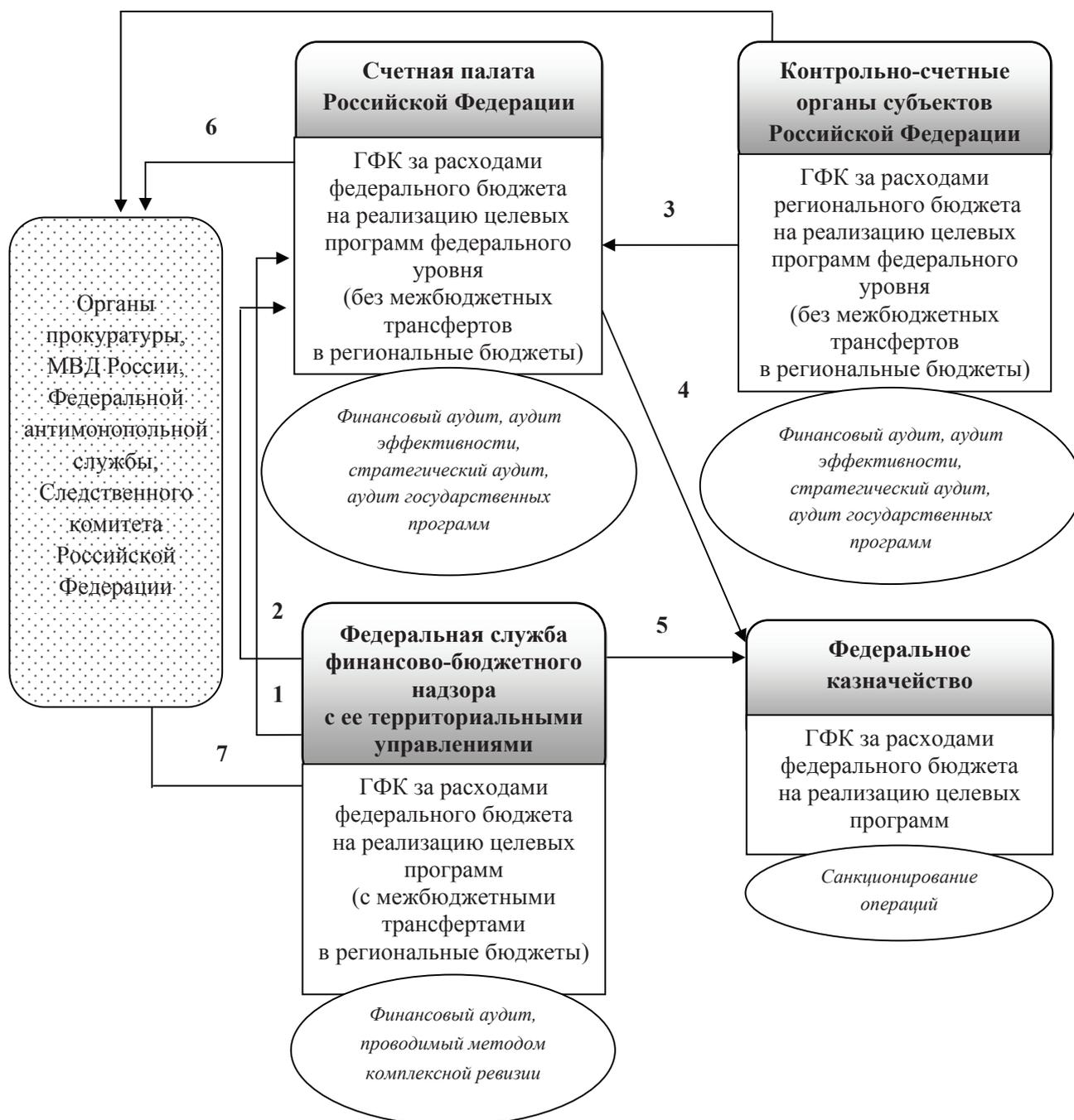
В случае выявления данных, указывающих на признаки состава преступления, Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, а также Федеральная служба финансово-бюджетного надзора передают соответствующие материалы в правоохранительные органы (6–8).

Следует отметить положение п. 7 ст. 17 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», определяющее обязанность правоохранительных органов предоставлять Счетной палате РФ информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным ею материалам, указывающим на признаки состава преступления. Прежде правоохранительные органы не были обязаны информировать Счетную палату РФ о принятых решениях по итогам проверок, что препятствовало реализации принципа гласности государственного финансового контроля [9, с. 60].

Предложенная схема передачи полномочий и взаимодействия между органами государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, на взгляд автора, будет способствовать эффективному исполнению функций контроля в указанной сфере, а также сокращению издержек на осуществление контроля.

Новации законодательства в области государственного финансового контроля не относят к нарушениям такие важные с точки зрения перехода к принципам ответственного и эффективного управления государственными финансами факты, как срыв ритмичности финансирования целевых программ в течение года, неэффективное использование средств федерального бюджета, а также недостижение запланированных результатов программных мероприятий. В силу этого контроль не доводится до логического завершения, т.е. применения мер юридического воздействия и административной ответственности.

Учитывая выявление органами ГФК большого количества таких фактов, автор считает необходимым разработать соразмерные санкции (в процен-



Примечание. 1 – представление информации о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере расходования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации средств федерального бюджета в форме субсидий и субвенций на реализацию ими государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ; 2 – представление информации о результатах проведения финансового аудита расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий целевых программ (в размере до 50 млн руб.) методом комплексной ревизии; 3 – представление информации о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за использованием средств региональных бюджетов на реализацию государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ; 4, 5 – направление уведомления о применении бюджетных мер принуждения; 6–8 – направление для рассмотрения информации о результатах контрольных мероприятий.

Схема взаимодействия органов государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ

тном отношении к объему бюджетных средств), применяемые к органам исполнительной власти, ответственным за проведение программных мероприятий (за исключением случаев, когда реализовывались риски непреодолимой силы). Это можно сделать в гл. 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг», а сами факты прописать в гл. 30 Бюджетного кодекса РФ «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение».

В частности, автор считает необходимым установить конкретные виды бюджетных нарушений и меры юридического воздействия при их совершении.

1. *Неритмичное финансирование целевых программ в течение финансового года.* В качестве критерия, определяющего допущение главным распорядителем средств федерального бюджета указанного нарушения, предлагается использование в IV квартале финансового года 50% и более средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию целевой программы.

В большинстве случаев освоение ведомствами в конце года такого большого объема финансов происходит с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств. Поэтому в качестве превентивной меры предлагается такая бюджетная мера принуждения, как сокращение на 5% главному распорядителю средств федерального бюджета в очередном финансовом году объема финансового обеспечения на реализацию соответствующей целевой программы при формировании проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

2. *Неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета.* В настоящее время в законодательстве отсутствует норма, согласно которой по факту установления данного нарушения средства могут быть возмещены в бюджет.

Бывают случаи, когда признанные неэффективными расходы не могут быть возвращены (например, когда проведены расходы по договорам и контрактам на осуществление работ и услуг сторонними организациями). Но если главные распорядители (распорядители) средств федерального бюджета приобретают дорогостоящие товары, не связанные с исполнением закрепленных за ними полномочий,

в том числе технику, которая не используется и простаивает, не обеспечивая достижения целей, ради которых она была приобретена, вернуть средства в бюджет можно путем их продажи.

Критериями неэффективности могут стать:

1) неиспользование имущества для реализации государственной (муниципальной) программы в течение трех лет и более;

2) приобретение и использование имущества в личных целях;

3) использование имущества без результатов реализации целевых программ.

По данному виду нарушений предлагается бюджетная мера принуждения – бесспорное списание суммы дохода главного распорядителя средств федерального бюджета от продажи неэффективно используемого имущества.

3. *Недостижение запланированных результатов целевой программы.* Критерием возникновения такого нарушения может быть недостижение значений 50% и более целевых показателей, запланированных на соответствующий год, а бюджетной мерой принуждения – приостановление предоставления средств федерального бюджета на реализацию целевой программы на очередной финансовый год, если запланированные результаты не достигаются в течение трех последовательных лет.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (гл. 15) целесообразно дополнить положениями об ответственности за каждое из перечисленных нарушений:

– нарушение ритмичности финансирования целевых программ в течение финансового года влечет наложение административного штрафа на должностных лиц заказчика (соисполнителя) программы в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей;

– неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти до 10 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации на приобретение имущества;

– недостижение запланированных результатов целевой программы влечет наложение административного штрафа на должностных лиц заказчика (соисполнителя) программы в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Указанные меры повысят эффективность государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ и послужат неплохим превентивным средством.

Развитие методической базы ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ. Любой орган ГФК имеет свои стандарты и методики. Системы стандартов как таковой не существует, при этом в методических документах некоторых органов государственного финансового контроля специфика составления и исполнения бюджета в программном формате вообще не учитывается. «Именно поэтому в ряде случаев результаты работы контрольных органов не позволяют дать общую объективную картину деятельности государства в части оценки реальной эффективности системы государственного финансового контроля» [2].

Необходимо создать единый методический документ, прописывающий процедуру ГФК с учетом специфики целевых программ как объекта контроля. «Отсутствие единых методик и стандартов контрольной деятельности влечет за собой разобщенность, разнодействие контрольных органов на всех уровнях» [20, с. 33]. Безусловно, органы ГФК имеют специфические цели и задачи, однако обеспечить сопоставимость результатов контрольных мероприятий можно, руководствуясь едиными методиками.

Автор считает, что Счетной палате РФ и Федеральной службе финансово-бюджетного надзора было бы целесообразно разработать и утвердить единый стандарт ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, определяющий принципы, задачи контроля, элементы его системы, методы реализации, алгоритм и результаты, а также особенности целевых программ как предмета контроля.

Это позволит упорядочить правила контроля в указанной области. Ориентируясь на особенности целевой программы как объекта контроля, органы ГФК за программными расходами федерального бюджета будут оценивать не просто законность и целевой характер расходования бюджетных средств, но и эффективность их использования, влияние на достижение приоритетных целей и задач государства, необходимость перераспределения бюджетных средств в случае выявления рисков недостижения стратегических задач.

Целесообразно прописать в предлагаемом стандарте ГФК за расходами программных расходов федерального бюджета алгоритм осуществления контроля, основанный на авторском подходе к определению его этапов¹.

Алгоритм осуществления государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ следующий:

I. На этапе формирования или корректировки целевой программы инспектору необходимо:

1. Провести анализ необходимости решения задачи программно-целевым методом (анализ необходимости корректировки целевой программы).

2. Проверить соответствие объемов финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета, отраженных в паспорте целевой программы, объемам бюджетных ассигнований, предусмотренным в федеральном законе (проекте) о федеральном бюджете.

3. Оценить достаточность средств федерального бюджета на реализацию мероприятий программ, достижение целей и показателей, в том числе определенных в документах стратегического планирования – отраслевых, а также утвержденных Правительством Российской Федерации, Президентом России – с учетом имеющихся результатов их реализации, расходов на соответствующие мероприятия в предыдущие периоды, а также возможных рисков реализации программ в очередном финансовом году и плановом периоде.

4. Провести анализ динамики значений показателей (индикаторов) паспортов целевых программ в сравнении с динамикой планируемых расходов федерального бюджета, предусмотренных паспортами и проектом федерального бюджета (в целом и в разрезе государственных и федеральных целевых программ, подпрограмм, основных мероприятий); влияния изменений объема финансирования реализации программ на значения их целевых показателей (индикаторов).

5. Рассмотреть структуру финансового обеспечения целевых программ за счет средств федерального бюджета в разрезе программ, подпрограмм и основных мероприятий.

¹ Авторский подход заключается в разграничении государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ в зависимости от цели контроля: 1) ГФК на этапе формирования и корректировки целевой программы; 2) ГФК на этапе реализации и финансирования целевой программы; 3) ГФК по результатам реализации целевой программы.

6. Изучить законодательство на предмет его действия реализации и финансовому обеспечению мероприятий целевых программ.

II. На этапе реализации и финансирования программ инспектору необходимо:

1. Проверить обоснования бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию мероприятий целевых программ в ходе экспертизы проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период:

а) оценить правильность и полноту заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, в частности граф, отражающих сведения о нормативных правовых (правовых) актах, устанавливающих порядок расчета объема бюджетных ассигнований, а также коды бюджетной классификации;

б) рассмотреть правильность расчета объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию целевых программ (соответствие утвержденным Правительством Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, главными распорядителями средств федерального бюджета методикам и нормативам), а также их обоснованность, в том числе:

– обоснованность объема субсидий некоммерческим организациям посредством проверки изменений значений объемов и показателей затрат на единицу государственной услуги по сравнению с предыдущим бюджетным циклом;

– обоснованность объема субсидий федеральным государственным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на предоставление (выполнение) ими государственных услуг (работ) посредством анализа базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных услуг и работ, показателей государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ); анализа взаимосвязи показателей государственного задания, установленного государственным учреждением, с соответствующими показателями целевой программы; проверки размера нормативных затрат на оказание (выполнение) единицы государственной услуги (работы), в частности нормативных затрат на оплату труда, приобретение материальных запасов, нормативных затрат на коммунальные услуги, содержание имущества федеральных государственных учреждений; анализа динамики по сравнению с предыдущим бюджетным циклом;

– проверить соответствие показателей обоснований бюджетных ассигнований показателям реес-

тров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета (по объемам бюджетных ассигнований на реализацию целевых программ и кодам бюджетной классификации);

– рассмотреть соответствие объемов бюджетных ассигнований в обоснованиях бюджетных ассигнований объемам бюджетных ассигнований на реализацию целевых программ, представленным в проекте федерального закона о федеральном бюджете. В случае несоответствия провести анализ причин и обоснованности отклонений, в частности анализ протоколов рассмотрения разногласий по перечню несогласованных вопросов при распределении предельных объемов бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период главных распорядителей средств федерального бюджета с Министерством финансов Российской Федерации, также анализ уточненных обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период по итогам заседания правительственной комиссии по бюджетным проектировкам.

2. Проверить обоснованность формирования государственными заказчиками – координаторами федеральных целевых программ и ответственными исполнителями государственных программ реестра расходных обязательств главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета:

а) проанализировать соответствие расходных обязательств положениям нормативных правовых актов, регулирующих деятельность федеральных государственных органов и определяющих их полномочия;

б) изучить изменения в реестре расходных обязательств.

3. Провести анализ своевременности и полноты распределения главным распорядителем средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий целевых программ распорядителям и получателям бюджетных средств, находящихся в их ведении.

4. Оценить ритмичность кассовых расходов на реализацию целевых программ и своевременность поступления бюджетных средств, в частности сопоставить объемы кассовых расходов федерального бюджета с расходами, установленными детальным планом-графиком реализации государственной программы и ее подпрограмм. В случае неиспользо-

ванных бюджетных ассигнований провести анализ обусловивших их причин.

5. Рассмотреть выполнение основных мероприятий целевых программ и достижение запланированных значений показателей (индикаторов). В случае недостижения результатов провести анализ факторов, повлиявших на итог.

6. Проверить законность и целесообразность заключенных государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) на осуществление (выполнение) государственных услуг (работ) в ходе реализации мероприятий целевых программ, проанализировать результаты исполнения государственных контрактов (гражданско-правовых договоров), в том числе акты выполненных работ.

7. Изучить данные отчета об исполнении учреждениями плана финансово-хозяйственной деятельности, сведения о кассовом исполнении плана финансовой хозяйственной деятельности (сметы) учреждения, данные отчета об исполнении государственного задания и отчета о результатах работы учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества и др.

8. Оценить необходимость корректировки параметров программы до конца текущего года.

III. При осуществлении государственного финансового контроля по результатам реализации целевых программ необходимо:

1. Проверить соответствие фактических показателей исполнения расходов федерального бюджета на реализацию целевых программ показателям, утвержденным в федеральном законе о федеральном бюджете, сводной бюджетной росписи (по кодам бюджетной классификации расходов федерального бюджета), провести анализ вносимых в федеральный закон о федеральном бюджете изменений. В случае неисполнения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств изучить причины, обусловившие такой итог.

2. Провести анализ достижения целей, задач целевых программ, а также запланированных целевых показателей, изменения их фактических значений в отчетном году по сравнению с предыдущим бюджетным циклом с указанием основных причин, предопределивших выявленные изменения.

3. Сравнить результаты финансового обеспечения и реализации программных мероприятий в отчетном периоде с результатами предыдущих периодов.

4. Сравнить фактические данные по финансовому обеспечению и достижению результатов целевых программ с данными бюджетной отчетности.

5. Проверить первичные документы, обосновывающие использование средств федерального бюджета на реализацию целевых программ (соглашения, договоры, контракты, акты выполненных работ, счета и др.).

6. Рассмотреть отчеты о результатах деятельности государственных учреждений, отчетность о выполнении ими государственных заданий, провести анализ отклонений показателей от утвержденного плана финансово-хозяйственной деятельности, а также своевременности, полноты их формирования и представления.

Результаты проведения указанных процедур позволят инспектору сделать вывод о законности, целевой направленности и эффективности расходования средств федерального бюджета на реализацию целевых программ с учетом особенностей программных расходов федерального бюджета как предмета контроля.

Предлагаемый алгоритм, определяя обязательную для исполнения унифицированную последовательность процедур государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ в зависимости от этапа, позволит за счет адаптации процедур контроля к специфике программно-целевого управления бюджетом повысить эффективность ГФК. Организованный по единым правилам государственный финансовый контроль обеспечит на практике возможность сопоставления результатов проверки расходов различных целевых программ и направлений расходов в целом.

Кроме того, автор полагает необходимым в перспективе разработать единый классификатор нарушений для всех органов государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ. Это позволит проводить сравнение выявляемых органами ГФК нарушений, определять наиболее уязвимые направления расходования бюджетных средств, а также увязывать в единую систему меры ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в ходе реализации и финансирования целевых программ.

Помимо общих бюджетных нарушений предлагается предусмотреть в классификаторе разделы, отражающие нарушения по направлениям расходов

с учетом особенностей расходов по разделам и подразделам бюджетной классификации, а также по целевым статьям расходов. Целесообразно также для каждого нарушения указывать меры ответственности, предполагаемые в соответствии с нормами бюджетного, административного и уголовного права.

При оформлении актов и отчетов по результатам контрольных мероприятий органы ГФК за программными расходами федерального бюджета должны сопоставлять выявленные нарушения законодательных норм с их трактовкой и мерами ответственности, отражаемыми в едином классификаторе нарушений.

Вместе с тем классификатор нарушений следует привязать к Бюджетному кодексу Российской Федерации, так как внесение изменений в его положения должно сопровождаться изменением классификатора. В связи с этим предлагается при разработке последнего прописать положение о периодичности сверки положений действующего законодательства и классификатора, что будет способствовать обеспечению эффективности ГФК и реалистичности отчетов органов государственного финансового контроля.

Оценка на практике органами ГФК нарушений на основании единого классификатора является одним из факторов, обеспечивающих функционирование госконтроля как единой системы, нацеленной на реализацию общей задачи – обеспечение законности, эффективности и целевой направленности программных расходов федерального бюджета.

Выявленные направления модернизации в сфере организационно-правового и методического обеспечения ГФК за расходованием средств федерального бюджета на реализацию целевых программ на практике будут способствовать повышению эффективности самого государственного финансового контроля, а также программно-целевого управления государственными финансами за счет принятия при использовании и перераспределении программных расходов обоснованных решений, опирающихся на знания о нарушениях и недостатках, выявленных по результатам контрольных мероприятий.

Список литературы

1. Бровкина Н.Д. Основы финансового контроля: учеб. пособие. М.: Магистр, 2007. 382 с.
2. Владимиров В.В. Об особенностях деятельности органов государственного финансового кон-

троля в Российской Федерации. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card;page=splus;tab=0;ts=324AE8E661ED3759D4D55A66D4454FB9>.

3. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль. 2005. 432 с.
4. Данилевский Ю.А. Проблемы становления государственного финансового контроля // Бухгалтерский учет. 1996. № 3. С. 3–6.
5. Двуреченских В.А. Основы государственного аудита. М.: Патриот. 2011. 477 с.
6. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000. 384 с.
7. Методология контроля общественных финансовых средств / под общ. ред. В.А. Двуреченских. М.: Финансовый контроль, 2004. 300 с.
8. Минаева Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета // Финансы и кредит. 2014. № 3. С. 56–64.
9. Минаева Е.А. Оценка эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 30. С. 56–61.
10. Овсянников Л.Н. Правовая база финансового контроля: новое и старое. URL: council.gov.ru/media/files/41d453c01fa401b83c46.doc.
11. Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2002. № 5. С. 58–64.
12. Повышение эффективности бюджетных расходов: проблемы и пути решения / под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной, И.В. Левакина. М.: Воентехиниздат, 2010. 600 с.
13. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: учебник. М.: ФБК-Пресс, 2002. 320 с.
14. Степашин С.В. О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 230.
15. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. СПб: Питер, 2004. 557 с.
16. Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-

экономическим развитием России (теория и практика). М.: Союз, 2006. 704 с.

17. Тарасов А.М. Государственный контроль в России. М.: Континент, 2008. 672 с.

18. Финансы: учебник: под ред. Г.Б. Поляка. М.: Юнити-Дана, 2011. 735 с.

19. Хорина Л.Я. Правовое обеспечение контроля исполнения федерального бюджета Российской Федерации. М.: МГУ, 2004. 288 с.

20. Шевченко А.А., Аюбов Н.А. Актуальные проблемы государственного финансового контроля // Финансовые исследования. 2008. № 1. С. 31–41.

Financial analytics: science and experience

ISSN 2311-8768 (Online)

ISSN 2073-4484 (Print)

Financial control

DIRECTIONS OF MODERNIZATION OF THE STATE FINANCIAL MONITORING OF EXPENDITURES OF THE FEDERAL BUDGET FOR IMPLEMENTATION OF TARGETED PROGRAMS

Ekaterina A. MINAEVA

Abstract

Importance In connection with the budget process improvement, which implies the formation and execution of the Federal budget in a program format, the issues related to the State financial control modernization as part of the program-target management budget expenditure become especially important nowadays. Because of this, the article deals with the problems of legal and methodological base organization in the area of State financial control over the Federal budget program expenditures.

Objectives The article aims to study the possible directions of the State financial control modernization over the Federal budget spending on targeted programs implementation. The task is to develop specific measures on improving the legislative and regulatory acts in the study area in order to bring their provisions in line with the principles of responsible and effective management of public finances, as well as to develop a methodological base of the State financial control over the Federal budget spending on special-purpose programs implementation taking into account the need of unification of the rules of control.

Methods While studying the issue, I used the methods of scientific knowledge such as an analysis, synthesis of theoretical and practical problems of the State financial control over program expenditures of the Federal budget, and methods of comparison and classification.

Results Based on the goal according to the analysis of existing problems in the sphere of public financial control over program expenditures of the Federal

budget, I made recommendations on the public financial control modernization, facilitating the quality of public financial management.

Conclusions and Relevance The paper emphasizes the need to legislate the definition of the State financial control over the Federal budget spending on target programs implementation. The article clearly defines powers of the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Federal Service for Financial and Budget Supervision in respect of control over program budget expenditures, mechanism of their interaction, and develops a standard for the State financial expenditure control over the Federal budget spending on target programs implementation, as well as determines the single classifier for violations of the State financial control authorities.

Keywords: State financial control, special-purpose program, federal budget expenditures, accountability management, responsibility, violation, legislation

References

1. Brovkina N.D. *Osnovy finansovogo kontrolya: ucheb. posobie* [Fundamentals of financial control: a textbook]. Moscow, Magistr Publ., 2007, 382 p.

2. Vladimirov V.V. *Ob osobennostyakh deyatel'nosti organov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii* [On the features of the State financial control activities in the Russian Federation]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card;page=splus;tab=0;ts=324AE8E661ED3759D4D55A66D4454FB9>. (In Russ.)

3. Voronin Yu.M. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol': voprosy teorii i praktiki* [State financial control: theory and practice]. Moscow, Finansovyi kontrol' Publ., 2005, 432 p.
4. Danilevsky Yu.A. Problemy stanovleniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Problems of the State financial control formation]. *Buhgalterskiy uchet = Accounting*, 1996, no. 3, pp. 3–6.
5. Dvurechinskikh V.A. *Osnovy gosudarstvennogo audita* [Fundamentals of State auditing]. Moscow, Patriot Publ., 2011, 477 p.
6. Kocherin E.A. *Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontrolya* [Fundamentals of State and management control]. Moscow, Filin" Publ., 2000, 384 p.
7. *Metodologiya kontrolya obschestvennykh finansovykh sredstv* [A methodology of control over public funds]. Moscow, Finansovyi kontrol' Publ., 2004, 300 p.
8. Minaeva E.A. Osobennosti gosudarstvennogo finansovogo kontrolya kak elementa programmno-tselevogo upravleniya raskhodami byudzheta [Features of the State financial control as an element of goal-management of budget expenditures]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2014, no. 3, pp. 56–64.
9. Minaeva E.A. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo finansovogo kontrolya za raskhodami federal'nogo byudzheta na realizatsiyu tselevykh program [Evaluation of the State financial control efficiency of the Federal budget expenditures for special-purpose programs implementation]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2014, no. 30, pp. 560–561.
10. Ovsyannikov L.N. *Pravovaya baza finansovogo kontrolya: novoe i staroe* [The legal framework of financial control: the new and old matters]. Available at: council.gov.ru/media/files/41d453c01fa401b83c46.doc. (In Russ.)
11. Panskov V.G. O nekotorykh voprosakh gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v strane [Some issues of State financial control in the country]. *Finansy = Finance*, 2002, no. 5, pp. 58–64.
12. *Povyishenie effektivnosti byudzhethnykh raskhodov: problemy i puti resheniya* [Improving the efficiency of budget spending: problems and solutions]. Moscow, Voentekhnizdat Publ., 2010, 600 p.
13. Rodionova V.M., Shleynikov V.I. *Finansovyi kontrol'* [Financial control]. Moscow, FBK-Press Publ., 2002, 320 p.
14. Stepashin S.V. O nekotorykh zadachakh vysshikh organov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v usloviyakh perekhoda k novomu kachestvu upravleniya razvitiem [Some problems of the supreme bodies of the State financial control under transition to a new quality of development management]. *Ekonomicheskaya politika = Economic policy*, 2008, no. 1, pp. 23–28.
15. Stepashin S.V., Stolyarov N.S., Shokhin S.O., Zhukov V.A. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol': uchebnik dlya vuzov* [State financial control; a college textbook]. St. Petersburg, Piter Publ., 2004, 557 p.
16. Stolyarov N.S. *Finansovyi kontrol' v sisteme strategicheskogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem Rossii (teoriya i praktika): monografiya*. [Financial control in the strategic management of the socio-economic development of Russia (theory and practice): a monograph]. Moscow, Soyuz Publ., 2006, 704 p.
17. Tarasov A.M. *Gosudarstvennyi kontrol' v Rossii* [State control in Russia]. Moscow, Continent Publ., 2008, 672 p.
18. *Finansy: uchebnik* [Finance: a tutorial]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2011, 735 p.
19. Khorina L.Ya. *Pravovoe obespechenie kontrolya ispolneniya federal'nogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii* [Legal support for control of the Russian Federation's Federal budget]. Moscow, MSU Publ., 2004, 288 p.
20. Shevchenko A.A., Ayubov N.A. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Topical issues of the State financial control]. *Finansovye issledovaniya = Financial research*, 2008, no. 1, pp. 31–34.

Ekaterina A. MINAEVA

Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
 Minaeva-ea@yandex.ru