

0- 812975

На правах рукописи

Минаева Екатерина Александровна

**РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДАМИ
БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЦЕЛЕВЫХ
ПРОГРАММ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата экономических наук

Москва
2015



Работа выполнена на кафедре «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Соляникова Светлана Петровна

Официальные оппоненты: Демидов Александр Юрьевич
доктор экономических наук, доцент,
Федеральное казначейство,
заместитель руководителя

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ



0000962863

Ермакова Елена Алексеевна
доктор экономических наук, профессор,
Саратовский социально-экономический институт
(филиал) федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Российский
экономический университет имени
Г.В. Плеханова», профессор кафедры финансов

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
образования «Российский университет дружбы
народов»

Защита состоится 30 сентября 2015 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.08 на базе ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 406, Москва, ГСП-3, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, комн. 203, Москва, ГСП-3, 125993 и на официальном сайте ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Автореферат разослан 26 июня 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 505.001.08,
к.э.н., доцент

Смирнова Елена Евгеньевна

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России с 2012 года начался переход на программный принцип формирования бюджетов бюджетной системы. Это связано с тем, что определение направлений бюджетных расходов исходя из планируемого объема бюджетных ассигнований и фактических расходов предыдущих лет в современных условиях показало свою неэффективность. Поэтому в России и за рубежом бюджеты публично-правовых образований составляются на основе целевых программ, представляющих собой инструмент реализации долгосрочной финансовой политики и направленного воздействия на социально-экономические процессы, который призван решать задачу эффективного управления расходами бюджета посредством увязки целей и затрат в условиях жестких бюджетных ограничений.

Переход на программно-целевое управление расходами бюджета в России требует развития государственного финансового контроля (далее – ГФК) с целью обеспечения не только законного и целевого, но и эффективного использования бюджетных средств. В связи с этим контроль должен быть ориентирован главным образом на будущие, а не прошедшие события, предотвращать растраты, а также неэффективное использование бюджетных средств. В условиях макроэкономической нестабильности корректировка параметров бюджета должна производиться на основе результатов контрольных мероприятий с учетом приоритетности расходов.

Однако в настоящее время особенности программных расходов бюджета как предмета контроля слабо принимаются во внимание органами ГФК при проведении контрольных мероприятий. Изменения, коснувшиеся порядка формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы, не повлекли за собой трансформацию государственного финансового контроля.

Анализ механизма ГФК за расходами программного бюджета в России показывает, что имеется множество проблем и недостатков, носящих как организационно-правовой, так и методологический характер. Так, требуют решения проблемы: (а) разработки методологии государственного финансового

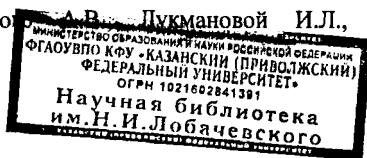
контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, (б) оценки эффективности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, (в) повышения качества организации государственного финансового контроля за расходами программного бюджета, а также координации в ходе его осуществления действий органов внутреннего и внешнего контроля, (г) разработки мер ответственности заказчиков и исполнителей целевых программ.

Усложняет ситуацию, препятствуя осуществлению государственного финансового контроля за эффективностью бюджетных расходов, и то, что процедуры разработки целевых программ в России не в полной мере соответствуют требованиям программно-целевого управления расходами бюджета. В частности, можно отметить недостаточную обоснованность планируемых расходов, целевых показателей, несоответствие состава и значений целевых показателей целевых программ стратегическим документам развития страны.

Все эти проблемы определяют низкую результативность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ и обуславливают актуальность темы диссертационной работы.

Степень разработанности проблемы. Современные исследования сосредоточены на вопросах организации государственного финансового контроля, развитии государственного аудита. Общие вопросы организации и совершенствования ГФК освещаются в трудах отечественных специалистов: Агапцова С.А., Бурцева В.В., Воронина Ю.М., Двуречинских Д.А., Демидова А.Ю., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Саунина А.И., Степашина С.В., Столярова Н.С., Шахряя С.М. и др.

Внимание научного сообщества уделяется также процедурам формирования и реализации целевых программ, повышения эффективности расходов бюджетов на их реализацию. Указанные вопросы исследуются в работах Ермаковой Е.А., Жданчикова П.А., Кудрявцева А.А., Кусмарцевой В.С., Митрофановой И.В., Швецова Ю.Г. и др. Региональные и отраслевые аспекты разработки и реализации целевых программ рассматриваются в работах Галанскова Е.В., Гусевой А.Л., Ивановой Д.В., Крыжановско



Паникаровой С., Солиновой М.В., Чернышевой Л.А., Шакиной Е.А., Широковой О.В. и др.

Изучение публикаций указанных авторов свидетельствует, что при достаточно глубокой проработанности общих проблем программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджетов, содержание и особенности государственного финансового контроля за расходами программного бюджета рассматриваются фрагментарно. Вопросы уточнения специфических принципов, методов и инструментов государственного финансового контроля за расходами программного бюджета, а также оценки эффективности ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ остаются недостаточно разработанными. Процедуры осуществления государственного финансового контроля за расходами программного бюджета с учетом требований эффективного и ответственного управления государственными финансами не исследованы.

Требуют комплексного изучения вопросы выбора стратегии развития ГФК за программными расходами бюджета, разграничения полномочий органов внешнего и внутреннего ГФК с целью исключения их дублирования.

Принимая во внимание специфику и значимость государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, изменение требований к управлению расходами бюджетов публично-правовых образований, вопросы совершенствования контроля требуют всестороннего исследования и определяют постановку цели и задач диссертации.

Целью диссертации является решение научной задачи развития методологии государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, имеющей существенное значение для развития теории управления государственными финансами и повышения результативности программных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

– определить содержание и особенности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ как подсистемы программно-целевого управления расходами;

– уточнить принципы государственного финансового контроля с учетом современных требований к управлению общественными финансами и предложить методы и инструменты их реализации;

– уточнить методологические подходы к оценке эффективности государственного финансового контроля за расходами программного бюджета;

– определить направления развития государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ с учетом специфики их формирования и финансирования и разработать комплекс мер по их реализации.

Объектом исследования является государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ.

Предметом исследования являются организационно-правовые и методические основы государственного финансового контроля за программными расходами федерального бюджета.

Научная новизна исследования заключается в развитии методологии государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, в частности, в уточнении специфических принципов, методов и инструментов контроля в исследуемой области.

Новыми являются следующие научные результаты:

1) На основе применения системного подхода к организации государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ дано формализованное описание взаимосвязи контроля с другими функциональными подсистемами программно-целевого управления расходами (С. 19-27). Это стало основой для уточнения и описания возможных вариантов взаимодействия подсистем программно-целевого управления расходами бюджета, обеспечивающих реализацию целей и задач целевых программ.

2) Определены и теоретически обоснованы особенности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ. В их составе выделены две группы: (1) организационные, связанные с обеспечением внутренней упорядоченности и согласованности элементов системы ГФК за расходами на реализацию целевых программ (С. 25-33), и

(2) методологические, описывающие специфику методов и принципов контроля за программными расходами бюджета (С. 34-39). На этой основе уточнены состав и содержание контрольных мероприятий.

3) Уточнены и классифицированы принципы государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, учитывающие его специфику как автономной системы и как подсистемы программно-целевого управления расходами бюджета, в частности, выделены принципы организации, реализации государственного финансового контроля за программными расходами, а также принципы обратной связи контроля и управления (С. 35-38). Определены формы реализации данных принципов с учетом особенностей государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ. На этой основе уточнены содержание, границы контроля, а также показатели оценки его эффективности.

4) Уточнены методологические подходы к оценке эффективности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ на основе выявленных в работе факторов, влияющих на эффективность внешнего и внутреннего контроля, предложена система показателей для оценки эффективности контроля (С.146-149). Это создает основу для реализации основных положений Программы повышения эффективности управления публичными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года в сфере государственного финансового контроля.

5) Определены направления развития государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ и комплекс мер по обеспечению их реализации (С.110-119, 135-141), позволяющий, с одной стороны, адаптировать государственный финансовый контроль к современным требованиям бюджетной реформы и повысить его качество, с другой – использовать результаты государственного финансового контроля в качестве основы для определения направлений повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию целевых программ.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что основные ее выводы и положения развивают методологические основы программно-целевого управления государственными финансами, формируют современные подходы к развитию государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, определяют условия обеспечения его эффективности.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные в исследовании рекомендации, алгоритм, предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты и методические документы направлены на повышение эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ и могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации при уточнении организационно-правовых и методических основ государственного финансового контроля, процедур его осуществления.

Наиболее значимыми авторскими разработками являются:

- алгоритм государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ;
- система показателей для оценки эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ и методика расчета показателя совокупной эффективности;
- рекомендации по разграничению полномочий Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в отношении контроля за расходами программного бюджета и формированию механизма их взаимодействия в рамках осуществления контрольных мероприятий.

Методология и методы исследования. Методология диссертационной работы основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: эмпирического (сравнение, сбор и изучение данных) и статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации.

В качестве теоретической базы исследования использованы труды отечественных и зарубежных ученых в области государственного финансового контроля, нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопросы организации и осуществления государственного финансового контроля, формирования и финансового обеспечения целевых программ, локальные правовые акты Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, определяющие основы организации и методику государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета, учебно-методическая литература, материалы научных конференций и семинаров, научные публикации, материалы, размещенные в Интернете.

Информационной базой исследования являются официальные данные Счетной палаты Российской Федерации, характеризующие результаты контрольных мероприятий в отношении расходов федерального бюджета на реализацию целевых программ.

Диссертация выполнена в соответствии с пунктом 2.22 Паспорта специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» (экономические науки).

Положения диссертации, выносимые на защиту:

- 1) новые методологические подходы к государственному финансовому контролю как подсистеме программно-целевого управления расходами бюджета, позволяющие уточнить его задачи, границы, объекты и методы (С. 25-27);
- 2) комплексное описание содержания, видов и методов ГФК на разных этапах разработки и реализации целевых программ, взаимоувязанное с процедурами бюджетного процесса (С. 45-51; 55-57; 136-141);
- 3) критериальный подход к оценке эффективности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, основанный на авторской группировке факторов, влияющих на эффективность контроля (С. 146-148);
- 4) принципы государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ и формы их реализации (С. 34-38; 84-91);

5) тенденции развития государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ с учетом требований эффективного и ответственного управления общественными финансами, а также результатов анализа отечественного и зарубежного опыта ГФК за программными расходами бюджета (С. 109-134; 141-145; 149-153).

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Достоверность результатов диссертационной работы подтверждается тем, что концепция исследования базируется на общенаучных принципах познания экономических явлений, учитывает требования эффективного и ответственного управления общественными финансами. Все предлагаемые в диссертации решения аргументированы с использованием системного подхода, методов экспертных оценок, статистического анализа и сравнений, базируются на изучении отечественного и зарубежного опыта организации государственного финансового контроля, анализе широкого круга источников информации. В процессе исследования были использованы современные методики сбора и обработки исходной информации, данные Росстата, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации.

Основные положения и результаты диссертации обсуждались и получили одобрение на VII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы развития экономики в условиях модернизации» (г. Саратов, Саратовский государственный социально-экономический университет, 26 ноября 2012), на XXVI Международных Плехановских Чтениях (Москва, ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 18-21 февраля 2013), на V Международной научно-практической конференции «Наука в современном информационном обществе» (North Charleston, USA, 26-27 января 2015), на VI Международном студенческом конгрессе на тему: «Гражданское общество России: становление и пути развития» (Москва, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 2-15 апреля 2015).

Диссертация выполнена в соответствии с научными исследованиями, проведенными в Финансовом университете в рамках государственного задания на 2014 г. и плановый период 2015-2016 гг. по теме: «Совершенствование

бюджетного процесса на принципах эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами» (рег. № 01201463738).

Материалы диссертации используются в практической деятельности Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий. В частности, в ходе осуществления проверок применяется разработанный алгоритм государственного финансового контроля за программными расходами федерального бюджета. Сформулированные в диссертации особенности государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, а также уточненные принципы государственного финансового контроля за расходами программного бюджета позволили усовершенствовать процедуры подготовительного этапа к проведению контрольных мероприятий. Концептуальные подходы к совершенствованию используемого в Счетной палате Российской Федерации классификатора нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля, учтены при разработке новой редакции классификатора.

Материалы диссертации используются кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Основы государственного и муниципального финансового контроля», «Программно-целевые методы управления государственными финансами».

Публикации. Соискатель имеет 5 публикаций общим объемом 4,6 п.л. (весь объем авторский), в том числе 4 работы авторским объемом 3,88 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объем работы обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 156 источников и 4 приложений. Основной текст диссертации изложен на 161 странице, содержит 10 таблиц и 13 рисунков.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены следующие группы проблем:

Первая группа проблем посвящена исследованию научных подходов к определению государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ как подсистемы программно-целевого управления расходами бюджета.

Государственный финансовый контроль за расходами программного бюджета, являясь подсистемой программно-целевого управления расходами бюджета, должен выполнять не только задачу получения информации о расходовании бюджетных средств на предмет законности, целесообразности, эффективности и целевого характера, но и соизмерять бюджетные расходы и степень реализации целей и задач государства, решаемых на основе целевых программ, что является основой для предупреждения правонарушений и негативного влияния факторов, отрицательно сказывающихся на достижении целей и задач программ.

Особая роль ГФК в системе программно-целевого управления бюджетными расходами определяется тем, что контроль тесно связан с такими его подсистемами, как планирование и корректировка объема бюджетных расходов на реализацию целевых программ при отклонении фактических результатов исполнения программных мероприятий от плана. Результаты государственного финансового контроля за программными расходами текущего года служат основой для планирования средств бюджета на программные мероприятия на очередной финансовый год. При этом обоснованная корректировка финансового обеспечения программ на этапе планирования расходов и их непосредственного осуществления возможна только по итогам контроля.

Государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ в системе программно-целевого управления расходами бюджета представлен на рисунке 1.

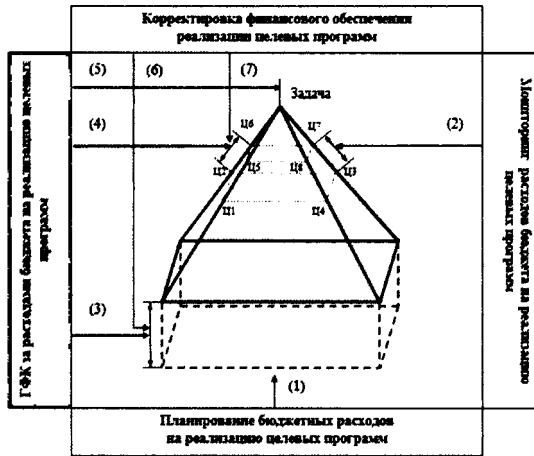


Рисунок 1 – Государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ в системе программно-целевого управления расходами бюджета

Источник: составлено автором.

Примечание: Ц1 – Цель первая; ... Ц8 – Цель восьмая; (1) – планирование бюджетных расходов на реализацию целевой программы; (2) – мониторинг расходов бюджета в ходе реализации целевой программы; (3) – ГФК на этапе планирования бюджетных расходов на реализацию программных мероприятий; (4) – ГФК за расходами бюджета на этапе реализации и финансирования целевой программы; (5) – ГФК за расходами бюджета по результатам реализации целевой программы; (6) – корректировка финансового обеспечения реализации целевой программы на этапе планирования бюджетных расходов; (7) – корректировка финансового обеспечения мероприятий целевой программы на этапе реализации и финансирования.

Государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ обладает рядом методологических и организационных особенностей: (а) задачи ГФК при программном финансировании расходов бюджета модифицируются с учетом специфики объекта контроля, при этом основной задачей становится контроль эффективности расходования бюджетных средств; (б) осуществляется как в разрезе отдельных целевых программ, так и целей государственной политики; (в) реализуется не только в отношении объемов финансового обеспечения целевых программ, но и движения бюджетных средств во взаимосвязи с оценкой результатов реализации программных мероприятий; (г) предполагает сочетание внешнего и внутреннего контроля при преимущественной роли последнего; (д) требует использования методов контроля, связанных с оценкой эффективности

бюджетных расходов и возможностей достижения стратегических целей государства; (е) обуславливает изменение принципов ГФК за расходами бюджета с учетом специфики предмета контроля.

Учитывая особенности государственного финансового контроля за расходами программного бюджета, понятие «государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ» определяется в работе как подсистема программно-целевого управления расходами бюджета, находящаяся во взаимодействии с другими подсистемами, благодаря которой обеспечиваются, в первую очередь, эффективное использование бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий целевых программ, и своевременность достижения социально-экономических задач государства.

Вторая группа проблем охватывает вопросы уточнения принципов государственного финансового контроля за расходами программного бюджета, методов и инструментов его осуществления.

На основании представленного в диссертации понимания роли и места государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ в системе программно-целевого управления и с целью совершенствования его методической базы предложены следующие принципы ГФК за программными расходами:

1) организации контроля (принцип информационной обеспеченности субъектов контроля; принцип взаимодействия органов внутреннего и внешнего контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ; оптимальности организационной структуры контроля; принцип экономичности контроля; принцип контроля устранения выявленных нарушений и реализации подготовленных рекомендаций по итогам проведенных контрольных мероприятий; принципы независимости контроля),

2) реализации государственного финансового контроля за программными расходами (принцип системности; принцип ситуационности; принцип эффективности),

3) обратной связи контроля и управления (принцип действенности контроля; принцип гласности; принцип контроля субъектов контроля).

Уточненную классификацию принципов с описанием представленных на рисунке 2 форм их реализации предложено прописать в стандарте ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

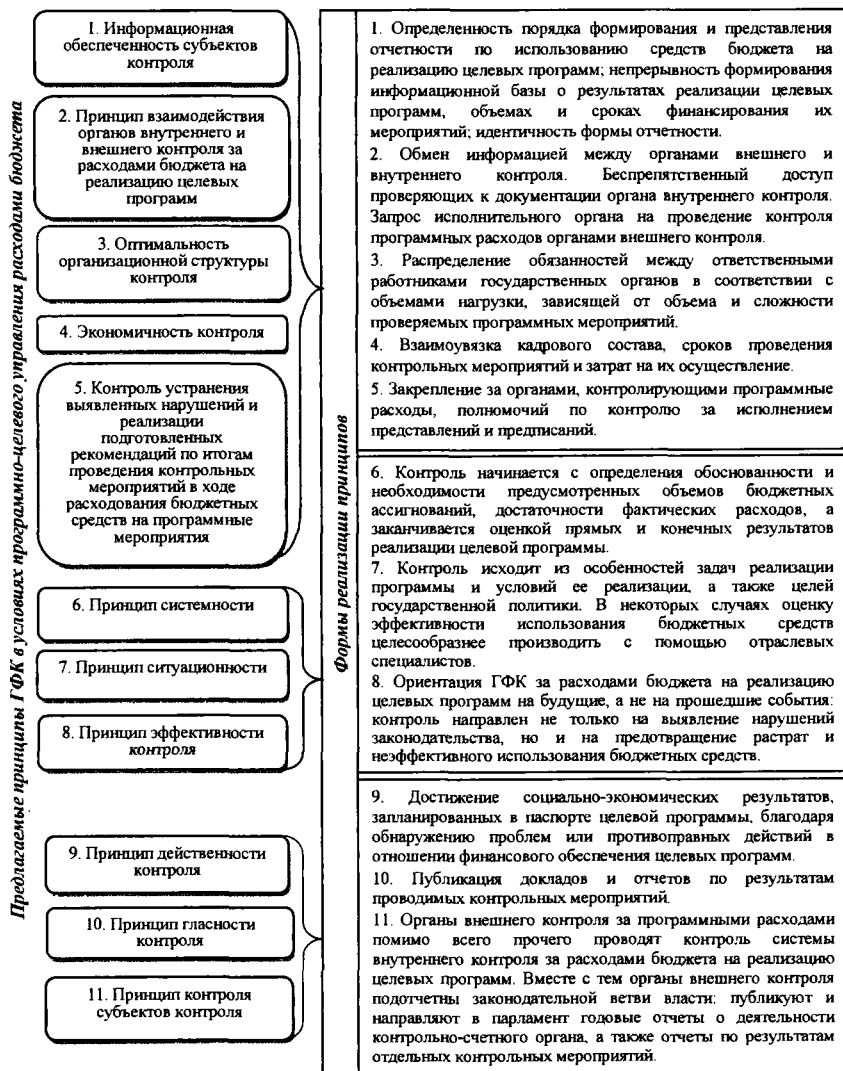


Рисунок 2 - Формы реализации предлагаемых принципов ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ

Источник: составлено автором.

Результаты анализа влияния особенностей ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ на методологию контроля позволили уточнить понятие «метода ГФК за расходами программного бюджета» как способа осуществления контрольной деятельности уполномоченных органов, направленного на оценку обоснованности и эффективности бюджетных расходов на реализацию целевых программ и возможности достижения посредством них стратегических целей государства. На этой основе в работе предложено разделить методы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ на: (а) общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, моделирование, конкретизация, абстрагирование, функционально-стоимостный анализ, системный анализ); (б) специфические методы (методы документального и фактического контроля); (в) специфические приемы смежных экономических наук (экономико-математические методы, методы математической статистики). Такое разделение позволило уточнить область использования различных методов на разных этапах ГФК за программными расходами бюджета, что отражено на рисунке 3.

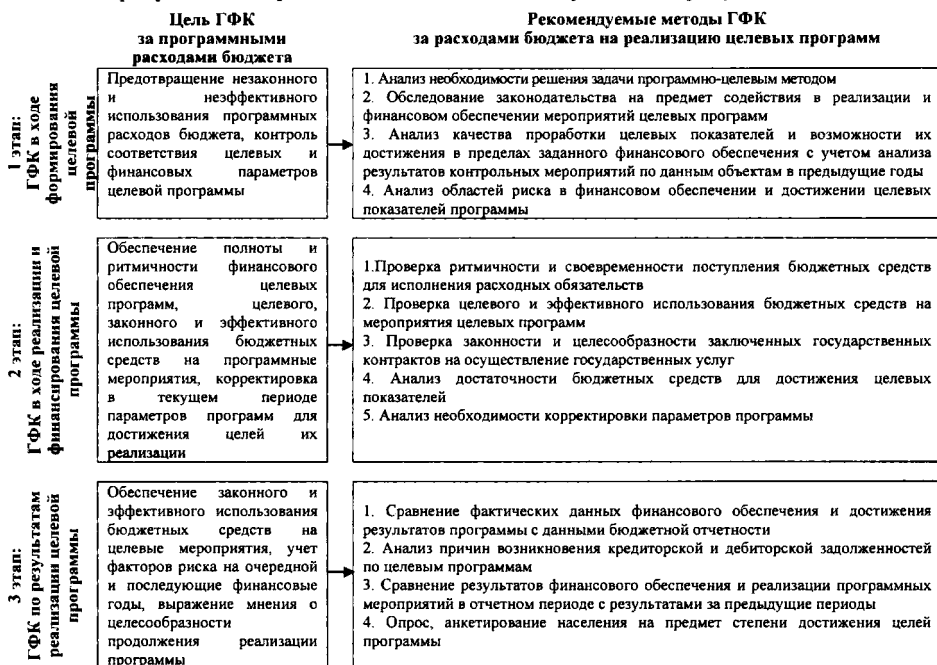


Рисунок 3 – Рекомендуемые методы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ

Источник: составлено автором.

На первом этапе ГФК в ходе формирования целевой программы предлагается применять методы, направленные на предотвращение незаконного, неэффективного использования бюджетных средств, а также на оценку соответствия целевых и финансовых параметров целевой программы. На втором этапе ГФК в ходе реализации и финансирования целевой программы предложено применяться методы, позволяющие оценить полноту и ритмичность финансового обеспечения целевых программ, целевое, законное и эффективное использование бюджетных средств на программные мероприятия, а также необходимость корректировки параметров программ для достижения целей их реализации. По итогам применения методов, направленных на оценку законного и эффективного использования бюджетных средств на целевые мероприятия, на заключительном третьем этапе ГФК по результатам реализации целевой программы предложено делать вывод о целесообразности продолжения реализации программы в очередном финансовом году.

Третья группа проблем связана с развитием методологических подходов к оценке эффективности государственного финансового контроля за расходами программного бюджета.

В диссертации обоснована позиция, что эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ целесообразно определять на основе оценки достижения органами государственного финансового контроля полезного результата в рамках намеченной цели контроля с учетом производимых затрат. Полезный результат ГФК за программными расходами бюджета представляет собой устранение выявленных нарушений, возврат неправомерно использованных бюджетных средств и применение к нарушителям определенных законом санкций с целью предупреждения в будущем неправомерных действий, связанных с финансовым обеспечением целевых программ.

Оценку эффективности ГФК за программными расходами федерального бюджета предложено производить на основе системы показателей, представленной в таблице 1.

Таблица 1 – Показатели эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ

Наименование показателя эффективности ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ	Числовое значение показателя эффективности ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ	
1. Уровень достижения целевых показателей целевой программы (Э1)	Целевые показатели достигнуты в полном объеме Не достигнут 1 или несколько показателей Показатели не достигнуты в полном объеме	Э1 = 1 Э1 = 0,5 Э1 = 0
2. Количество исполненных представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на программные мероприятия (Э2)	Представление/ предписание исполнено полностью Представление/ предписание исполнено частично Представление/предписание не исполнено	Э2 = 1 Э2 = 0,5 Э2 = 0
3. Количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за программными расходами бюджета и количество возбужденных дел (Э3)	По результатам направления в правоохранительные органы материалов контрольного мероприятия: - проведена проверка и возбуждено дело - проведена проверка и отказано в возбуждении дела - отказано в проведении проверки	Э3 = 1 Э3 = 0,5 Э3 = 0
4. Количество привлеченных к ответственности должностных лиц государственных заказчиков и ответственных исполнителей (соисполнителей) за нарушение бюджетного законодательства в области расходования бюджетных средств на реализацию целевых программ (Э4)	По итогам контрольного мероприятия по всем фактам нарушений применены меры ответственности По итогам контрольного мероприятия по основным фактам нарушений применены меры ответственности По итогам контрольного мероприятия меры ответственности не применены	Э4 = 1 Э4 = 0,5 Э4 = 0
5. Объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации целевых программ (Э5)	По итогам контрольного мероприятия средства федерального бюджета, использованные не по целевому назначению: - возвращены в бюджет в полном объеме; - возвращены в бюджет частично; - не возвращены.	Э5 = 1 Э5 = 0,5 Э5 = 0

Источник: составлено автором.

Показатель совокупной эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ предлагаем исчислять на основе представленных в таблице значений показателей по формуле (1):

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}_1 + \mathcal{E}_2 + \mathcal{E}_3 + \mathcal{E}_4 + \mathcal{E}_5 \quad (1)$$

где Э1 – уровень достижения целевых показателей целевой программы;

Э2 – количество исполненных представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на программные мероприятия;

Э3 – количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ и количество возбужденных дел;

Э4 – количество привлеченных к ответственности должностных лиц государственных заказчиков и ответственных исполнителей (соисполнителей) за нарушение бюджетного законодательства в области расходования бюджетных средств на реализацию целевых программ;

Э5 – объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации целевых программ.

Эффективность ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ можно оценить как: высокую – если $4 \leq \Xi \leq 5$; среднюю – при $2 \leq \Xi < 4$; низкую – при $0 \leq \Xi < 2$.

Представленная методика расчета показателя совокупной эффективности государственного финансового контроля может послужить основой для ежегодной оценки деятельности органов ГФК и определения направлений совершенствования программно-целевого управления расходами программного бюджета.

Оценка эффективности ГФК за программными расходами федерального бюджета по такому показателю, как уровень достижения целевых показателей целевой программы, свидетельствует о средней эффективности контроля в связи с наличием фактов невыполнения запланированных результатов целевых программ. Например, согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2013 году всего по 46 федеральным целевым программам из 817 целевых индикаторов и показателей, предусмотренных к выполнению, в полном объеме достигнуто 581 целевой индикатор и показатель (71,1 %), 170 – достигнуты не в полном объеме (20,8 %), 50 – не выполнены полностью (6,1 %), по 16 индикаторам (2,0 %) сведения об уровне выполнения не представлены.

Оценка исполнения представлений по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на программные мероприятия показала, что основная часть представлений, направляемых в проверяемые органы, исполняется частично (эффективность ГФК средняя). Так, например, за 2014 год в рамках проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по анализу планирования и реализации действовавших на тот период 40 государственных программ из 39 направленных в адрес проверенных объектов представлений к концу 2014 года были полностью исполнены только 8 (20,5%).

В отношении эффективности ГФК за программными расходами федерального бюджета по показателю «количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за программными расходами бюджета и количество возбужденных дел» следует отметить положительные тенденции, однако в целом на настоящем этапе взаимодействие органов государственного финансового контроля и правоохранительных органов можно оценить как среднее.

Оценка эффективности ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ по количеству привлеченных к ответственности должностных лиц государственных заказчиков и ответственных исполнителей (соисполнителей) за нарушение бюджетного законодательства в области расходования программных расходов бюджета показала средние значения. 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 (по ряду целевых программ в IV квартале финансового года используется свыше 80 % годовых бюджетных ассигнований, в частности по ФЦП «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011-2015 годах», ФЦП «Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)» и ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» кассовое исполнение расходов за 9 месяцев 2012 года составляло 0,7 %, 5,1 % и 5,4 % соответственно), неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета, а также недостижение запланированных результатов программных мероприятий. В результате контроль не доводится до логического завершения, а именно, применения мер юридического воздействия и административной ответственности.

Исходя из того, что на практике по факту нецелевого использования бюджетных средств в ходе реализации целевой программы возратить средства в бюджет весьма сложно, так как, как правило, на момент проверки государственные контракты и договоры по реализации мероприятий целевых программ уже исполнены и оплачены, эффективность ГФК по такому показателю, как объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации целевых программ, в основном низкая.

Проведенный в диссертации анализ эффективности ГФК за программными расходами федерального бюджета в соответствии с предложенными подходами показал, что в целом ее можно охарактеризовать как среднюю.

Четвертая группа проблем связана с определением стратегических направлений развития государственного финансового контроля за расходами

федерального бюджета на реализацию целевых программ и механизма их реализации.

Проведенный в работе анализ отечественного и зарубежного опыта организации ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ, лучших практик управления общественными финансами позволил выделить следующие тенденции его развития:

I. Совершенствование организационно-правового обеспечения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

II. Развитие методической базы государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

III. Совершенствование информационных систем, необходимых для осуществления ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, и порядка допуска к ним.

Для обеспечения реализации этих направлений в диссертации доказана необходимость решения проблемы дублирования полномочий субъектов внешнего и внутреннего контроля.

В связи с тем, что Федеральная служба финансово-бюджетного надзора на практике осуществляет комплексные ревизии в форме финансового аудита, охватывающие, как правило, небольшой объем финансовых средств, а Счетная палата Российской Федерации комплексные ревизии не проводит, проверяет эффективность крупных направлений использования средств и осуществляет стратегический аудит, аудит государственных программ, в работе предлагается закрепить за Росфиннадзором полномочие по проведению по запросу Счетной палаты ГФК за использованием средств федерального бюджета на реализацию мероприятий целевых программ в размере до 50 млн. рублей в форме финансового аудита методом комплексной ревизии с последующим направлением материалов по результатам контрольных мероприятий в Счетную палату.

В диссертации также предлагается передать полномочия по проведению 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 мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных

целевых программ Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, имеющей свои территориальные управления.

В работе предложен представленный на рисунке 4 алгоритм осуществления ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, определяющий обязательную для исполнения унифицированную последовательность процедур в зависимости от этапа ГФК.

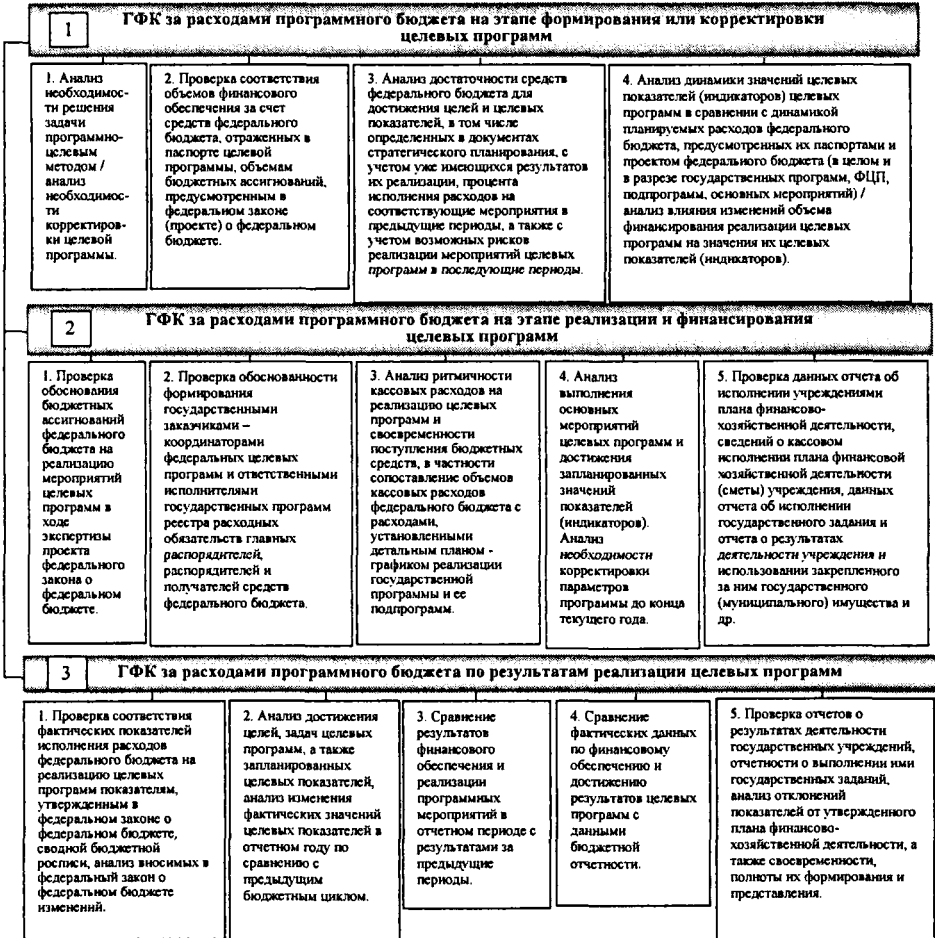


Рисунок 4 – Алгоритм осуществления ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ

Источник: составлено автором.

Результаты проведения указанных в алгоритме процедур позволят инспекторам сделать выводы: (1) о законности, целевой направленности и эффективности расходования средств федерального бюджета на реализацию целевых программ с учетом особенностей программных расходов федерального бюджета как предмета контроля, (2) об обоснованности бюджетных расходов, (3) о достаточности средств федерального бюджета для достижения целей и выполнения запланированных значений целевых показателей, (4) о ритмичности финансирования мероприятий целевых программ, а также (5) о необходимости корректировки параметров целевой программы.

Организованный по единым правилам государственный финансовый контроль за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ обеспечит на практике как возможность сопоставления результатов контроля расходов различных целевым программ и направлений расходов в целом, так и повышения обоснованности решений в рамках управления расходами программного бюджета.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ организационно-правовых, методических и информационных основ государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ позволил выделить следующие направления его развития: а) обеспечение адекватности правового обеспечения современным требованиям управления общественными финансами; б) устранение дублирования полномочий субъектов внешнего и внутреннего контроля; в) разработка санкций, применяемых к органам исполнительной власти, ответственным за исполнение программных мероприятий; г) создание единой системы методических документов в области государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ; д) разработка единого для всех органов ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ классификатора нарушений; е) создание централизованного банка данных правонарушений за расходами бюджета на реализацию целевых программ и подключение к нему заинтересованных органов.

Считаем, что Счетной палате и Федеральной службе финансово-бюджетного надзора необходимо разработать и утвердить единый стандарт ГФК

за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, в котором следует определить содержание и задачи ГФК за программными расходами бюджета, описать все его элементы, принципы ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, методы реализации ГФК за программными расходами федерального бюджета, а также предложенный в работе алгоритм государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

Также полагаем необходимым Счетной палате совместно с Федеральной службой финансово-бюджетного надзора 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 увязать меры ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в ходе реализации и финансирования целевых программ в единую систему.

Решить проблему отсутствия единого информационного пространства, а также проблему контроля расходов бюджетополучателей в режиме реального времени, оперативного обмена материалами и более тесного взаимодействия органов контроля позволит единый централизованный банк данных правонарушений бюджетной сферы.

Представляется, что информационную совместимость результатов деятельности контрольных органов обеспечит единый классификатор нарушений для всех органов ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ, а также автоматизация учета контрольных мероприятий.

Кроме того, единая информационная система позволит обеспечить открытость бюджетов, сэкономить контролирующим органам время и снизить затраты на поиск необходимой им информации, а также, что очень важно, будет предупреждать нарушения в финансово-хозяйственной деятельности.

Представленные направления совершенствования позволят повысить эффективность самого государственного финансового контроля, а также программно-целевого управления государственными финансами за счет принятия

обоснованных решений в области использования и перераспределения программных расходов, опирающихся на знания о выявленных по результатам контрольных мероприятий нарушениях и недостатках.

4. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК Минобрнауки России:

1) Минаева, Е.А. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ / Е.А. Минаева // Вестник Финансового университета. – 2013. – №4 (76). – С. 120-130. (1,0 п.л.);

2) Минаева, Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета / Е.А. Минаева // Финансы и кредит. – 2014. – № 3(579) – 2014 январь. – С. 56-64. (0,93 п.л.);

3) Минаева, Е.А. Оценка эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ / Е.А. Минаева // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 30 (216). – С. 56-61. (0,85 п.л.);

4) Минаева, Е.А. Направления модернизации государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ / Е.А. Минаева // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 3 (237). – С. 53-64. (1,1 п.л.).

Статья в другом научном издании:

5) Минаева, Е.А. Анализ методических основ контроля, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации по расходам федерального бюджета на реализацию целевых программ / Е.А. Минаева // Финансы и учет: проблемы методологии и практики. – 2012. – № 1-2. – С. 68-78. (0,72 п.л.).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Подписано в печать: 24.06.2015

Заказ № 10799 Тираж - 120 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru