

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Колиев Л.В. Email: Koliev636@scientifictext.ru

*Колиев Леонид Владимирович – магистрант,
кафедра правовых дисциплин,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва*

Аннотация: в статье анализируются сущность государственного финансового контроля; система государственного контроля; понятие федерального бюджета и его функции; бюджетный контроль как один из видов государственного финансового контроля; актуальные проблемы исполнения федерального бюджета Российской Федерации; статистика, приведенная в отчете Счетной палаты Российской Федерации; организация деятельности органов финансового контроля; предлагаются способы по совершенствованию контроля за исполнением федерального бюджета.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, федеральный бюджет, функции федерального бюджета, бюджетный контроль, исполнение федерального бюджета, межбюджетные трансферты, субсидия, органы финансового контроля, Счетная палата России, Следственный комитет России.

CONTROL IMPROVEMENT FOR EXECUTION OF THE FEDERAL BUDGET OF THE RUSSIAN FEDERATION

Koliev L.V.

*Koliev Leonid Vladimirovich – Undergraduate,
DEPARTMENT OF LEGAL DISCIPLINES,
LOMONOSOV MOSCOW STATE UNIVERSITY, MOSCOW*

Abstract: entity of the state financial control; system of the state financial control; concept of the federal budget and its function; budgetary control as one of types of the state financial control; current problems of execution of the federal budget of the Russian Federation; statistics of the report of Accounts Chamber of the Russian Federation; organization of function of financial control bodies; control improvement for execution of the federal budget of the Russian Federation.

Keywords: state financial control, federal budget, functions of the federal budget, budgetary control, execution of the federal budget, interbudgetary transfers, subsidy, bodies of financial control, Account Chamber of Russian Federation, Investigative Committee of Russian Federation.

УДК 336.14

Центральное место в финансовой системе государства отводится именно федеральному бюджету и его структуре, эффективное использование средств которого способствует не только улучшению социального положения в стране, повышению доходов среди населения, но и обеспечивает устойчивость экономики, несмотря на негативные внешние факторы, что на сегодняшний день является весьма важным вопросом.

При изучении такой темы, как совершенствование контроля за исполнением федерального бюджета Российской Федерации, необходимо:

1. изучить и раскрыть саму сущность федерального бюджета;
2. проанализировать структуру государственного (муниципального) финансового контроля, определить его функции.

По завершении вышеуказанных действий, я попытался сформулировать некоторые предложения по совершенствованию контроля за исполнением федерального бюджета.

Для успешного обеспечения социально-экономического развития общества, в первую очередь необходим четкий и отлаженный процесс формирования и исполнения федерального бюджета, от которого зависят все основные процессы государственной деятельности.

Бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1]. Федеральный бюджет выражает экономические денежные отношения, опосредствующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. ФБ разрабатывается и утверждается Федеральным Собранием РФ в форме федерального закона.

Именно ФБ является главным средством перераспределения национального дохода и валового внутреннего продукта, через него мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для регулирования

экономического развития страны, реализации социальной политики на территории всей России, укрепления обороноспособности государства.

Исходя из определения понятия федерального бюджета, можно сформулировать его основные функции.

Итак, государственному бюджету присущи следующие функции [6, с. 110]:

1. Функция планирования. ФБ прежде всего это документ, предполагающий составление краткосрочного, среднесрочного или долгосрочного планирования для поддержания должного уровня функционирования федерального бюджета.

2. Распределительная – осуществляется с целью равномерного распределения и перераспределение национального дохода и ВВП;

3. Контролирующая – контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств, реализуемая посредством органов государственной власти, наделенных полномочиями по контролю за аккумулированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств.

4. Регулирующая функция – способствует развитию отдельных отраслей в государстве, т.е. направляет фонды денежных средств на социально-экономическое развитие как конкретных субъектов, так и различных отраслей жизни общества.

Таким образом, федеральный бюджет представляет собой систему аккумулирования, использования и распределения денежных средств в целях осуществления государством своих функций.

Прежде чем говорить о методах и видах, уместным будет сказать несколько слов о самом государственном (финансовом) контроле.

Государственный финансовый контроль – это функция управления финансами, осуществляемая посредством деятельности уполномоченных государственных органов, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений и недостатков в финансовой системе государства, установление их причин и последствий в целях обеспечения законности и эффективности процесса формирования, распределения и использования денежных фондов государства, а также финансовой безопасности страны [7, с. 47].

В свою очередь бюджетный контроль является частью государственного финансового контроля, и представляет собой контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Что же касается методов ГФК, то они закреплены в статье 267.1 БК РФ: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций [1].

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля (в соответствии со статьей 266.1 БК РФ) являются:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- финансовые органы и др. Т.е. те, кому предоставляются бюджетные средства.

Следует отметить, что изучая осуществление бюджетного контроля, поднимается вопрос об оценке эффективности исполнения бюджета и проведения бюджетного процесса в целом.

Я пришел к выводу, что зачастую в отечественной научной литературе вопрос об эффективном проведении бюджетного процесса рассматривается через призму оценки эффективности использования бюджетных средств. Бесспорно, в условиях ограниченности государственных финансовых ресурсов проблема достижения эффективности бюджетных расходов приобретает особую актуальность. Однако отождествление «эффективности бюджетного процесса» и «эффективности использования бюджетных средств» неверно, ведь оценки эффективности бюджетного процесса должно включать не только процедуру выполнения бюджета, но и такие процедуры, как бюджетное планирование, формирование бюджета и контроль.

Целесообразно сформулировать авторское видение понятия «эффективность бюджетного процесса». Под эффективностью бюджетного процесса следует понимать степень достижения установленных при формировании, рассмотрении, утверждении и исполнении основного финансового плана деятельности государства таких показателей, как обеспечение сбалансированности доходов и расходов, создание условий макроэкономической стабилизации; гармонизация бюджетной и экономической политики; достижения реальных объемов доходов и расходов; перераспределение ресурсов между бюджетами бюджетной системы и т.д., характеризующих качество и результативность осуществления бюджетного процесса [8, с. 256].

Предлагаю перейти непосредственно к практике.

Заключение Счетной палаты РФ на исполнение федерального бюджета за 2015 г.

- Объем нарушений, выявленных Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета за 2015 г., составил 544,24 млрд рублей. По сравнению с 2014 годом общая сумма выявленных нарушений увеличилась в 2,1 раза [4].

Счетной палатой установлены отдельные факты нарушений, имеющих признаки нецелевого использования средств федерального бюджета, на сумму 320,6 млн. рублей (в 2014 году – на сумму 989,1 млн рублей), нарушения при осуществлении государственных закупок – на сумму 136 205,4 млн рублей; использование средств федерального бюджета без достижения социально-экономического результата – на сумму 737,3 млн рублей; нарушения в сфере управления и распоряжения федеральной собственностью – на сумму 573,5 млн рублей; иные нарушения – на сумму 21, 53 млрд рублей.

- Привлечение к административной ответственности должностных лиц по результатам проверок Счетной палаты

По делам об административных правонарушениях, выявленных в финансово-бюджетной сфере, возбужденным инспекторами Счетной палаты в ходе контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год, направлено 234 протокола об административном правонарушении, отозвано Счетной палатой – 13 протоколов, судебными органами по 9 протоколам прекращено по делу об административном правонарушении, в 85 случаях вынесены постановления по делам об административных правонарушениях с назначением административных штрафов, общий размер которых по состоянию на 8 августа 2016 года составил 9662,3 тыс. рублей.

- По результатам контрольных мероприятий направлено 30 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, 7 обращений в Следственный комитет Российской Федерации, 4 обращения в ФСБ России и 3 – в Следственный департамент МВД России.

Что касается заключения Счетной палаты РФ на исполнение федерального бюджета за 2016 г., то на официальном сайте органа такого заключения еще нет, однако в июне 2017 председатель Счетной палаты Татьяна Голикова назвала сумму «утерянных» средств из федерального бюджета: 965,8 млрд руб. при том, что общие доходы федерального бюджета за 2016 г. составили 13,738 трлн руб. Это на 87% больше того, что было выявлено в результате контрольных мероприятий в 2015-м и 2014 годах. Однако не совсем понятна формулировка «утерянные» средства. На мой взгляд, имеется в виду сумма неэффективно использованных средств, либо средств, затраченных не на предполагаемые заранее цели.

Цифры сами говорят за себя. В связи с этим пора перейти к финальной части – совершенствованию контроля за исполнением федерального бюджета.

Проанализировав текущую проблему, получилось сформулировать ряд предложений, которые при должной реализации, на мой взгляд, могут повысить качество исполнения федерального бюджета.

Необходимо поставить приоритет на соблюдение требований бюджетного законодательства на всех стадиях бюджетного процесса.

Как наглядно показывает практика, вернуть денежных средства, утерянные или потраченные в результате как неэффективного, так и нецелевого использования бюджетных средств практически невозможно. По результатам непропорциональных действий, совершаемых как должностными лицами, так и органами исполнительной власти в целом, отследить фонды денежных средств, пропавших в результате нарушений бюджетного законодательства также является весьма затруднительным.

Несмотря на то, что Счетная палата проводит колоссальную работу по выявлению правонарушений [2], процент неэффективного использования бюджетных средств остается весьма большим. В связи с этим можно сформулировать предложение, заключающееся в перераспределении и концентрации максимальных усилий по организации и осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета на предварительный этап осуществления государственного финансового контроля. Учитывая сложившуюся практику, на мой взгляд, проще будет предусмотреть и предотвратить нарушение законодательства, чем потом по факту выявленных нарушений искать «пропавшие» денежные средства из федерального бюджета.

Следует также определить круг субъектов бюджетного процесса на региональном и местном уровнях и вписать те учреждения и организации, в которых проводятся аудиторские проверки.

Переход к новым методам работы - процесс длительный и тяжелый. Но первое, что необходимо сделать, это на ранней стадии формирования бюджета наладить механизм, который давал бы возможность максимально точно прогнозировать доходы [5, с. 238-239].

В рамках данного предложения предстоит решить ряд задач, способствующих основным направлениям совершенствования системы контроля за исполнением бюджета [9]:

- составление экспертных заключений на все проекты, которые исполнительная власть собирается осуществить;
- четкое определение субъектов бюджетного процесса на местном уровне;
- повышение роли государственного финансового контроля в сфере обеспечения финансовой безопасности государства;

- усиление ответственности должностных лиц и организаций за нарушения бюджетного законодательства, а также более тщательная реализация превентивной функции государственного финансового контроля;

- совершенствование организации деятельности контрольных органов в новых условиях административного реформирования.

Еще одним предложением в рамках совершенствования контроля за исполнением федерального бюджета является изменение системы управления по предоставлению межбюджетных трансфертов.

На сегодняшний день существенные размеры фондов денежных средств предоставляются в виде дотаций из федерального бюджета регионам. Главный вопрос – форма предоставления межбюджетного трансферта. Дотации являются не самой лучшей формой МБТ в рамках контроля за исполнением бюджета, поскольку такая форма не предполагает четких целей, обозначаемых перед властями субъекта при ее получении. Единственное, на что направлена дотация – это на выравнивание бюджета. В рамках такой формы МБТ проблематично оценить качество используемых денежных средств, поскольку отсутствуют четкие критерии, сроки, целевые индикаторы и показатели, способные наглядно показать степень эффективности использования таких средств. Предлагаю львиную долю дотаций заменить субсидиями (в какой пропорции – необходимо высчитывать для каждого региона отдельно, учитывая дефицит бюджета субъекта и экономический потенциал). Субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые на определённый срок под конкретные цели.

Кроме того, в отличие от дотаций, в отдельных случаях субсидии подлежат возврату в случае нецелевого использования или не использования в установленный срок. Таким образом, повысится степень ответственности региональных властей за денежные средства, получаемые из федерального бюджета.

Более того, реализация данного предложения косвенно скажется и на повышении эффективности деятельности органов финансового контроля субъектов, а также на качестве управления финансами властями субъектов ввиду поступлений денежных средств из федерального бюджета под конкретные цели.

Список литературы / References

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».
4. Заключение Счетной палаты РФ на исполнение федерального бюджета за 2015 г.
5. *Гаджиев И.А.* // Государственные и муниципальные финансы (учебник). Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований, 2014. № 3-2. С. 238-239.
6. *Грачева Е.Ю.* // Финансовое право: схемы с комментариями: учеб. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. М., Проспект, 2013. 110 с.
7. *Саулин А.Н.* Аудит эффективности в государственном финансовом контроле, 2004. С. 47.
8. *Урсул А.Д.* Проблема эффективности в современной науке. Кишинев, 2011. 256 с.
9. Государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ». Журнал Муниципальная экономика, 2013. № 2.