Трубникова, Екатерина Ивановна. Контроль за исполнением федерального бюджета и пути его совершенствования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Трубникова Екатерина Ивановна; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2010.- 178 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3074

**Содержание к диссертации**

ВВЕДЕНИЕ стр. 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО - ПРАВОВЫЕ

ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

1. Содержание и значение контроля за исполнением федерального бюджета.... стр. 10
2. Организационно - правовые основы контроля за исполнением федерального бюджета. стр. 27

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

* 1. Проблемы контроля за исполнением доходной части федерального бюджета, .стр.48
  2. Оценка практики контроля расходования средств федерального

бюджета стр.61

ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

* 1. Оценка эффективности контроля за исполнением федерального бюджета

с использованием критериев эффективности стр.77

* 1. Совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения контроля за исполнением федерального бюджета стр.95
  2. Координация деятельности органов по контролю за исполнением федерального бюджета стр.104

ЗАКЛЮЧЕНИЕ стр.113

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ стр. 13 5

ПРИЛОЖЕНИЯ стр. 148

**Введение к работе**

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ Актуальность темы.

Важным условием успешного функционирования бюджетной системы Российской Федерации является наличие эффективного контроля за исполнением федерального бюджета. В процессе данного контроля выявляются факты незаконного, нецелевого и неэффективного использования средств, а также неполного поступления доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Действующая система контроля за исполнением федерального бюджета характеризуется отсутствием количественно измеримых, социально значимых результатов использования бюджетных средств. Она не ориентирована на повышение эффективности использования средств федерального бюджета. Например, согласно оперативному отчёту Счётной палаты РФ «О ходе исполнения федерального бюджета за 1-е полугодие 2009 г.» возрастают риски отклонения прогнозных параметров основных макроэкономических показателей федерального бюджета от фактических. Доходы федерального бюджета РФ в январе — июне 2009 г. сократились по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 1,2 трлн руб., или на 27,5%, а без учёта доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния - на 33,3%. Резкое сокращение доходов привело к образованию дефицита федерального бюджета, который в 1-м полугодии составил 4,2% ВВП. Минфин России, Минэкономразвития России, главные администраторы бюджетных доходов не приняли достаточных мер по диверсификации источников доходов бюджета и оптимизации их структуры. В отчётном периоде исполнение расходов федерального бюджета составило только 40% от утверждённых назначений. Особое внимание в отчете обращается на неудовлетворительное исполнение расходов отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета. Из 130 главных распорядителей 16 не осуществляли кассового исполнения расходов, 54 - исполнили их ниже среднего уровня (Рособоронпо- ставка - 0,1%, Росалкогольрегулирование - 0,4%, Росинформтехнологии - 3,9% и др.). Расходы на реализацию федеральных целевых программ (далее - ФЦП) составили лишь 18,7% годовых бюджетных назначений. Реализация пяти ФЦП (9,8% общего количества) вообще не осуществлялась. Расходы на реализацию приоритетных нацпроекгов составили 62 млрд руб., или 21,6% годовых бюджетных назначений. При этом за 2009 год Счетная палата РФ выявила нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 238,3 млрд. рублей, что на 141,7 млрд. рублей больше по сравнению с 2008 г, в том числе 3,8 млрд. рублей составил объем нецелевого использования бюджетных средств. В органы прокуратуры и другие правоохранительные органы было направлено 215 материалов по результатам проверок Счетной палаты РФ. По материалам контрольных мероприятий Счетной палаты РФ в 2009 г возбуждено 41 уголовное дело.

Практически не прослеживается взаимосвязь и влияние системы внутрихозяйственного финансового контроля получателей бюджетных средств на эффективность контроля за исполнением федерального бюджета. Объем нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, согласно данным Счетной палаты РФ и Росфиннадзора, имеет слабую тенденцию к снижению. В контроле за исполнением доходной части федерального бюджета проблемы выявляются в процессе налогового и таможенного контроля и, в большей степени, касаются администрирования отдельных налогов и сборов, а также деятельности главных администраторов доходов.

Недостаточно исследованы вопросы, связанные с определением понятия контроля за исполнением федерального бюджета, оценкой его результативности и эффективности, нормативно-правового и методического обеспечения, координацией федеральных органов государственной власти при планировании, проведении- и реализации результатов контрольных мероприятий. В связи с дублированием функций органов государственного финансового контроля и неиспользованием результатов контроля при формировании федерального бюджета, данные контроля не позволяют давать полномасштабные оценки результатов использования средств федерального бюджета и формировать целостную картину их целевого и эффективного использования. Соответственно возникают сложности с принятием комплексного решения при планировании, организации контроля и реализации его результатов.

Вопросы контроля за исполнением федерального бюджета рассматриваются в научных трудах таких российских ученых, как В.В. Бурцев, Ю.М. Воронин, В.А. Жуков, P.E. Мешалкина, Т.Г.Нестеренко, J1.H. Овсянников, С.П. Опенышев, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, С.Е. Прокофьев, А.Э. Сердюков, E.H. Синева, А.Д. Соменков, C.B. Степашин, Л.Я. Хорина, П.В. Черноморд, С.О. Шохин. Частично вопросы контроля за исполнением федерального бюджета нашли отражение при рассмотрении теории государственного управления в научных трудах Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазунова, P.M. Фалмера, А. Аренса, Дж. Лоббека, В.Е. Чиркина.

Следствием недостатка теоретических аспектов контроля за исполнением федерального бюджета и наличия вышеуказанных проблем стало разрешение многих практических вопросов контроля за исполнением федерального бюджета в ведомственных документах контрольных.органов, носящих исключительно ведомственный характер. В связи с этим автор пришел к выводу о необходимости тщательного изучения вопросов функционирования и совершенствования контроля за исполнением федерального бюджета, что и явилось причиной выбора данной темы исследования.

Целью диссертации является решение научной задачи по совершенствованию контроля за исполнением федерального бюджета.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: уточнить понятийный аппарат в области контроля за исполнением федерального бюджета; оценить эффективность механизма организации контроля за исполнением доходной и расходной частей федерального бюджета в деятельности органов государственного финансового контроля; выработать рекомендации по совершенствованию« методического и нормативного правового обеспечения в области контроля за исполнением федерального бюджета; выработать критерии и показатели эффективности контроля за исполнением федерального бюджета, а также предусмотреть их практическое применение в авторской методике по теме исследования; разработать рекомендации по совершенствованию механизма разграничения полномочий контрольных органов в сфере государственного финансового контроля.

Предметом исследования выступает механизм контроля за исполнением доходной и расходной частей федерального бюджета и оценка его эффективности.

Объектом исследования является система государственного финансового контроля за исполнением федерального бюджета в Российской Федерации.

Методологические и теоретические основы исследования.

Методология исследования основана на принципах диалектической'логики и системного подхода. Для достижения постановленной в диссертации цели применялись общенаучные методы познания экономических явлений и процессов: системный и институциональный подход.

В качестве инструментария использовались методы научной абстракции, группировок и сравнений.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных экономистов в области государственного финансового контроля. В работе использовались законодательные акты Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты и иные документы Счетной палаты РФ, Росфиннадзора, Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Федерального казначейства, материалы научных конференций, симпозиумов и семинаров, а также публикации в периодических изданиях.

Информационно-статистическую базу исследования составили материалы Счетной палаты РФ, Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Федерального казначейства РФ, Росфиннадзора.

Графическое описание материала представлено в виде схем, рисунков.

Исследование соответствует специальности 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна проведенного исследования заключается в формировании эффективной системы контроля за исполнением федерального бюджета. Новыми являются следующие научные результаты: уточнена терминология государственного финансового контроля: раскрыта сущность понятия «контроль за исполнением федерального бюджета», учитывающее такие факторы, как особенность контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, аудит эффективности использования средств федерального бюджета, результативность контроля и действия, предпринимаемые контрольными органами для улучшения качества контроля; введено понятие «внутрихозяйственный финансовый контроль получателей бюджетных средств», отражающее особенность контроля за использованием средств федерального бюджета у конечного получателей бюджетных средств; предложен методический подход, заключающийся в: формировании и включении положений по оценке эффективности использования средств федерального бюджета в перечень организационных контрольных мероприятий контрольных органов исполнительной власти; повышении администрирования доходов федерального бюджета через создание «черного списка» налогоплательщиков, нарушающих законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, а также через введение принципа «неотвратимости наказания», путем отмены льгот и преференций до полного устранения выявленных нарушений; повышении уровня возмещения средств в федеральный бюджет при нецелевом и неэффективном их использовании (усиление ответственности за полное и качественное исполнение представлений и предписаний Счетной палаты РФ путем конкретизации наступление ответственности и расцениванием неисполнений как нецелевое использование бюджетных средств); предложено внести в российское законодательство понятия «неэффективное использование бюджетных средств» и «ущерб, нанесенный государству», позволяющие применять меры ответственности за неэффективное использование бюджетных средств и нанесение ущерба государству; разработаны концептуальные положения методики контроля за исполнением федерального бюджета, отражающие систематизацию методических подходов к осуществлению данного контроля; уточнены стандарты контроля за исполнением федерального бюджета, предполагающие не только установление общих контрольных стандартов, но и включение в их состав стандартов контроля качества органов государственного финансового контроля; сформирована система определения эффективности контроля за исполнением федерального бюджета, базирующаяся на положениях комплексного подхода и заключающаяся в определении критериев и показателей эффективности контроля по выполнению обязательств перед федеральным бюджетом, по расходованию средств федерального бюджета, по учету оценки качества деятельности органов государственного финансового контроля (по критерию «контроль качества»), а также предусматривающая систематический анализ хода контроля в системе внутрихозяйственного финансового контроля получателей бюджетных средств; разработан методический подход по координации деятельности органов государственного финансового контроля, предусматривающий разграничение сфер деятельности этих органов не только по горизонтали: между органом внешнего контроля (Счетной палатой РФ) и органами внутреннего контроля (Росфиннадзором, Федеральным казначейством и др.) на основе двусторонних взаимных соглашений по конкретным объектам, объемам и срокам проверок, а также предоставляемой друг другу необходимой информации, но и по вертикали: между Росфиннадзором, Федеральным казначейством и др. и их территориальными подразделениями при одновременном взаимодействии контрольных отделов внутрихозяйственного финансового контроля получателей бюджетных средств с органами внутреннего и внешнего контроля.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают теоретические и методологические основы контроля за исполнением федерального бюджета, формируют современный подход к оценке эффективности данного контроля и направлены на широкое теоретическое использование при подготовке методических, нормативных правовых документов в области контроля, а также при разрешении многих практических вопросов, отраженных, в настоящее время, в ведомственных документах контрольных органов. Практическая значимость проведенного исследования заключается в том; что разработанный в диссертации комплекс мероприятий по контролю за исполнением федерального бюджета, а также предложения? по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты могут быть использованы органами государственного финансового контроля ^ целях совершенствования контроля за исполнением федерального бюджета.

Практическое значение имеют: предложения о заключении всеми администраторами доходов федерального бюджета соглашений о взаимодействии со Счетной палатой РФ, направленные на усиление ответственности должностных лиц органов государственной власти и правоохранительных органов РФ за полное и качественное исполнение обращений; представлений и предписаний Счетной палаты РФ; закрепление контроля по размещению временно свободных средств единого казначейского счета федерального бюджета исключительно за Счетной палатой РФ; алгоритм расчета показателей для анализа эффективности контроля по администрированию средств федерального бюджета, эффективности расходования средств федерального бюджета у администраторов средств федерального бюджета, а также оценки эффективности контроля за исполнением федерального бюджета в системе внутрихозяйственного финансового контроля получателей бюджетных средств; . 3) предложения, по составлению сводного плана контрольных мероприятий; и обоб-, щению информации, полученной« от органов государственного финансового контроля, по итогам деятельности Счетной палаты РФ в целях исключения дублирования функций контрольных. органов; внесения; изменений в законодательство (бюджетное, налоговое, об административных правонарушениях и др:) для повышения ответственности и эффективности контроля; гласности^ а также исполняемости предписаний'по устранению нарушений, выявленных контрольными органами.

Апробация иг внедрение результатов! исследования. Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно — практических конференций: «Молодежь и экономика» (г. Ярославль, IV Международная научная конференция, Ярославский военный финансово-экономический: институт, 2007 г.), «Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века» (г. Хабаровск, Хабаровская государственная академия экономики и права, 2007 г.). .

Научное. исследование выполнено в рамках общеакадемической комплексной темы «Пути развития финансово-экономического сектора России», по кафедральной подтеме «Перспективы развития финансовой системы: теоретические и практические аспекты».

Материалы диссертации применяются в практической деятельности Счетной палаты Российской Федерации, что подтверждается соответствующей справкой о внедрении результатов исследования, где указано, что разработки автора отражены в стандартах финансового контроля. Материалы диссертации также используются кафедрой «Финансы» в преподавании учебных дисциплин «Финансовый контроль», «Контрольно-аналитическая работа органов государственного финансового контроля» и «Государственный финансовый контроль».

Публикации

По теме исследования опубликовано 5 (пять) работ общим объемом 1,9 п.л., в т.ч. авторский объем 1,9 п.л. Три статьи опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобр- науки России объемом 1,3 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы, включающего 176 наименований и 16 приложений. Диссертация включает 5 рисунков, 5 таблиц, 4 схемы. Общий объем работы составляет 176 страниц.