Гагацев Тимур Александрович. Становление и развитие системы бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Ростов-на-Дону, 2007 189 с. РГБ ОД, 61:07-8/2339

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты исследования содержания бюджетного контроля в современных условиях 13

1.1. Гносеологический анализ функционирования системы бюджетного контроля как важнейшей сферы государственного финансового контроля 13

1.2. Генезис системы бюджетного контроля в Российской Федерации 32

1.3. Роль и место бюджетного контроля в системе регионального управления 57

Глава 2. Особенности функционирования системы регионального контроля в рамках бюджетного процесса 76

2.1. Правовое и финансовое обеспечение бюджетного процесса в Ростовской области 76

2.2. Анализ состояния консолидированного бюджета Ростовской области и контроля за его исполнением 90

2.3. Роль Контрольно-счетной палаты Ростовской области в совершенствовании бюджетного процесса на региональном уровне 112

Глава 3. Стратегические направления развития бюджетного контроля на региональном уровне 125

3.1. Совершенствование системы бюджетного контроля в субъекте Федерации в рамках бюджетного процесса, ориентированного на результат 125

3.2. Аудит эффективности как важнейший элемент системы

регионального бюджетного контроля 151

Заключение 170

Библиографический список 174

Приложения 184

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования. В**условиях развития бюджетного федерализма, усложнения межбюджетных отношений, интенсивного процесса разграничения полномочий между федеральной властью, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, дефицитности территориальных бюджетных ресурсов многократно возрастает значимость бюджетного контроля на региональном и муниципальном уровнях.

В этой связи необходимо создание стройной системы бюджетного контроля, которая, исходя из общих механизмов контроля и четкой иерархической структуры контрольных органов, способствовала бы обеспечению законности и единообразия контроля во всей бюджетной системе Российской Федерации и позволяла сопоставить показатели эффективности и экономичности использования бюджетных ресурсов на разных ее уровнях.

Нормы действующего Бюджетного кодекса РФ, определяющие основы государственного' и муниципального контроля, на сегодняшний день не справляются с этой задачей. Их слабость и противоречивость приводят к замкнутости контроля по уровням бюджетной системы Российской Федерации, к отсутствию развитых механизмов взаимодействия, координации и контроля органов государственной власти различных уровней бюджетной системы РФ.

Недостаточность законодательно установленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по контролю за формированием доходов и расходов соответствующих бюджетов оборачивается отсутствием ответственности за проведение на местах рациональной и прозрачной налогово-бюджетной политики, отсутствием институциональных стимулов и возможностей для реструктуризации бюджетных расходов, оптимизации налоговой нагрузки на экономические субъекты и обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов, ведет к невыполнению государственных и муниципальных обязательств.

4 Поэтому сегодня от органов, осуществляющих региональный бюджетный

контроль, требуются не только полная, объективная и своевременная информация

о качестве финансово-управленческой деятельности, но и предложения по ее

совершенствованию. Контроль должен быть нацелен на выявление резервов роста

финансовых ресурсов территорий, создание условий для финансовой

стабилизации муниципальных образований. Данные обстоятельства,

определяющие актуальность поиска механизмов оптимизации системы

бюджетного контроля на региональном уровне, послужили предпосылкой выбора

темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Вопросы организации бюджетного контроля нашли довольно широкое отражение в зарубежной и отечественной экономической мысли. В частности, они исследованы в трудах П. Арпиланша, М. Банка, Дж. Боурна, Х-П. Бургхофа, Дж. Бхагвати, Э. Венгера, Дж. Клементе, Э. Кпарра, П. Кругмана, Ж. Манэ, А. фон Мутса, Дж. Мида, У. Фолльмера, Дж. Хиггинса, X. Цафельберга, Р. Штретлинга и др. Среди отечественных исследователей, занимающихся данной проблематикой, можно отметить В. Бурцева, Е. Бухвальда, Е. Грачеву, Ю. Данилевского, А. Крикунова, Р. Мешалкину, Л. Овсянникова, В. Родионову, С. Степашина и др.

Вопросам организации и функционирования системы бюджетного контроля как важнейшего элемента системы государственного финансового контроля посвящены исследования Н. Аюбова, Л. Горемыкиной, Д. Комягина, Н. Погосяна, А. Соменкова, Р. Сомоева, С. Шохина и других авторов.

Различные аспекты осуществления бюджетного контроля на региональном уровне рассматриваются в трудах М. Гараджи, Н. Лазаревой, А. Ларионова, В. Мясникова, В. Шевлокова, А. Ялбуганова. Однако, несмотря на довольно широкое освещение в научной литературе рассматриваемой нами проблематики, в значительной степени неразработанными остаются вопросы достижения эффективности регионального бюджетного контроля.

**Цель и задачи исследования.**Целью исследования является развитие теоретических основ и практических механизмов осуществления бюджетного

5 контроля на региональном уровне и разработка комплекса мер по

реформированию данного процесса в современных условиях.

Для достижения указанной цели в работе поставлены и решаются следующие

задачи:

исследовать трансформацию системы бюджетного контроля в РФ в условиях реформирования бюджетного процесса;

определить особенности функционирования системы регионального бюджетного контроля;

изучить состояние институционально-правового и финансового обеспечения бюджетного процесса в Ростовской области и факторы, оказывающие влияние на его развитие;

разработать стратегические направления развития регионального бюджетного контроля в рамках бюджетного процесса, ориентированного на результат;

исследовать особенности аудита эффективности использования бюджетных средств как прогрессивной формы регионального бюджетного контроля.

**Объект и предмет исследования.***Объектом*исследования выступает процесс контроля, планирования и использования средств региональных и местных бюджетов в ходе осуществления бюджетного процесса на субфедеральном и муниципальном уровнях.

*Предметом*исследования является система экономических отношений, возникающих между органами финансового контроля и другими участниками бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях по поводу эффективного и целевого использования финансовых ресурсов.

**Теоретико-методологической основой исследования**явились научные концепции и результаты исследований зарубежных и отечественных ученых, посвященные различным аспектам функционирования системы бюджетного контроля на национальном и региональном уровнях.

Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, раздела 2 Государственные финансы, п. 2.1 Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны, п. 2.5 Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Инструментарно-методический аппарат.**Исследование базируется на  
субъектно-объектном, экономико-статистическом и институциональном подходах  
к исследованию функционирования системы бюджетного контроля. При  
разработке проблемы использовались следующие методы научного исследования:  
историко-генетического, системного, сравнительного, структурно-

функционального и экономического анализа, табличные и графические приемы визуализации данных.

**Информационно-эмпирическая база исследования.**Информационная база сформирована на основе законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений и программных документов Правительства РФ, нормативно-правовых актов Министерства финансов РФ, документов, принятых органами законодательной и исполнительной власти Ростовской области, а также методологических разработок Счетной палаты РФ и Контрольно-счетной палаты Ростовской области.

Эмпирической базой исследования послужил фактологический материал Министерств финансов РФ и Ростовской области, Счетной палаты РФ и региональных контрольно-счетных органов, опубликованный в периодической печати и на официальных сайтах сети Интернет, а также результаты исследований зарубежных и отечественных ученых, посвященные вопросам осуществления регионального бюджетного контроля.

**Рабочая гипотеза**диссертационного исследования базируется на предположении о том, что бюджетный контроль, осуществляемый на региональном и муниципальном уровнях, следует рассматривать как особый вид

7 финансово-управленческой деятельности органов государственной власти и

органов местного самоуправления, имеющий целевую направленность,

определенное содержание, структуру и процесс осуществления.

Действенность регионального и муниципального бюджетного контроля во многом определяется характером взаимодействия различных контрольных органов, что является важным и непременным условием эффективности исполнения бюджетов всех уровней, бюджетов государственных внебюджетных фондов. В области финансовых отношений необходимо четкое определение полномочий и функций бюджетного контроля как со стороны органов законодательной (представительной) власти, так и со стороны органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, что позволит усовершенствовать существующие механизмы бюджетного контроля в направлениях, адекватных целям происходящей реформы бюджетного процесса. От полноты и своевременности выделения средств на социально-экономическое развитие регионов, экономичности их использования бюджетополучателями по целевому назначению зависит достижение целей, определенных программами развития экономики и социальной сферы. В связи с этим деятельность органов государственного и муниципального контроля, формы и методы их работы и взаимодействия должны быть направлены на минимизацию «упущенных возможностей» и максимальное использование имеющихся резервов и ресурсов.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Являясь важнейшим элементом управления бюджетными отношениями, бюджетный контроль в субъектах Российской Федерации подчинен решению задач, поставленных региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области повышения качества их финансово-управленческой деятельности, выявления резервов роста финансовых ресурсов и создания условий для финансового обеспечения развития территорий. Особенно это актуализируется в условиях наличия финансовых диспропорций на региональном и муниципальном уровнях, порождающих многочисленные бюджетные правонарушения.

2. Необходимость повышения роли бюджетного контроля в современных

условиях обусловливает реформа бюджетного процесса, суть которой состоит в  
смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами  
(затратами) на управление результатами путем повышения ответственности и  
расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и, в том числе,  
администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных  
ориентиров. Замена планирования расходов по видам расходов на планирование  
по социально-экономической результативности деятельности

бюджетополучателей фактически предполагает переход от системы сметного финансирования к системе государственных заказов, которая распространяется не только на конечных бюджетополучателей, но и на распорядителей бюджетных средств.

1. Совершенствование системы бюджетного контроля предполагает модернизацию методов проверки, анализа и оценки исполнения бюджета. Необходимость модернизации обусловлена усложнением финансовой деятельности, наметившейся тенденцией перехода от глубоко структурированного, ориентированного на затраты бюджетного плана к бюджету, ориентированному на результат. Модернизация проверки предполагает превалирование проверки качества управления в противовес детализированной проверке технической работы. Модернизация проверки также предусматривает разделение понятий "контроль эффективности" и "эффективность контроля". Контроль эффективности предусматривает выявление соответствия действенности государственных операций требованиям достижения социально-политических целей. Эффективность же контроля выявляет результативность контроля, уровень экономности функционирования проверяемой системы, адекватность ее размера результатам контрольной работы.
2. В зависимости от природы конкретных случаев нецелевого использования бюджетных средств существенно различаются их последствия для регионального бюджета. В связи с этим представляется возможным и целесообразным выделить две категории нецелевого использования бюджетных средств - неправомерное

9 внебюджетное использование бюджетных средств (расходы, не предусмотренные

законом о бюджете) и несанкционированное внутрибюджетное использование

бюджетных средств (перераспределение средств между элементами и видами

расходов в пределах утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного

учреждения без внесения соответствующих изменений в смету доходов и

расходов и бюджетную роспись).

1. Аудит эффективности использования бюджетных средств при осуществлении контрольной функции должен создавать элемент ответственности субъектов контроля за соблюдением законодательства в сфере экономических и финансовых отношений. Аналитическая функция предполагает системный анализ причинно-следственных связей выявленных нарушений и проблем и, таким образом, дает элемент «знания» о подконтрольном объекте или предмете контроля. Синтетическая функция аудита эффективности предполагает разработку конкретных предложений по повышению эффективности деятельности подконтрольного объекта и, таким образом, обеспечивает его созидательность. С учетом изложенного аудит эффективности должен обеспечивать триединство ответственности, знания и созидания.
2. Совершенствование бюджетного контроля в России предполагает повышение результативности, эффективности контроля через устранение асинхронности развития его уровней и соответствующих им контрольных органов. Снятию противоречий между органами бюджетного контроля будет способствовать четкое, законодательно оформленное разграничение функций контроля и надзора, а также законодательно закрепленное разграничение функций и полномочий контрольных органов различных уровней.

**Научная новизна**результатов исследования заключается в выработке теоретико-методологического подхода к совершенствованию системы бюджетного контроля на региональном и муниципальном уровнях в рамках бюджетного процесса, ориентированного на результат.

Элементы научной новизны диссертационной работы заключаются в следующем:

1. Предложена авторская трактовка дефиниции «бюджетный контроль» как

совокупности мероприятий, проводимых органами государственной власти и органами местного самоуправления, по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в сфере формирования, распределения и использования финансовых ресурсов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с целью выявления резервов увеличения доходных поступлений в бюджет, повышения эффективности использования имеющихся финансовых ресурсов и улучшения бюджетно-налоговой дисциплины.

1. Разработан авторский вариант классификации бюджетных правонарушений, предполагающий их подразделение на группы нарушений в части организации и зачисления доходов бюджета, расходования бюджетных средств, нарушений порядка открытия и функционирования счетов в банках и кредитно-финансовых учреждениях, ошибок в ведении учета и составления отчетности учреждений, финансируемых за счет бюджетных средств и, таким образом, позволяющий преодолеть существующие коллизии при идентификации нарушений в процессе использования бюджетных ресурсов, а следовательно повышающий уровень объективности при определении вида данных правонарушений и степени ответственности за их допущение.
2. На основе критического анализа состояния бюджетного контроля на региональном и муниципальном уровнях предложен ряд мер по совершенствованию взаимодействия между органами финансового контроля и другими участниками регионального бюджетного процесса, направленных на решение проблем, обусловленных юридической неурегулированностью деятельности органов контроля в субъектах Российской Федерации, состоящих в отсутствии механизма работы с предложениями контрольных органов, регламентации информационного взаимодействия контрольно-счетных органов с иными участниками бюджетного процесса, неразвитости правовых инструментов взыскания средств при установлении фактов их нецелевого использования.
3. Выявлена роль региональных контрольно-счетных органов в осуществлении бюджетного процесса, ориентированного на результат, и предложены меры по повышению качества бюджетного контроля на основе участия контрольно-счетных органов в ежегодном цикле бюджетного процесса, когда результаты бюджетного контроля выступают в качестве аргументов при определении объема и направленности бюджетных расходов.
4. Внесены комплексные предложения по проведению мониторинга результативности бюджетных расходов на муниципальном уровне в рамках организации процесса среднесрочного финансового планирования, включающие оценку исполнения заданий по оказанию муниципальных услуг на основе специфичных для каждой отрасли экономики показателей, отражающих эффективность деятельности распорядителей бюджетных средств и характеризующих качественный уровень реализации их уставных задач и целей, как базы для определения соответствующих предельных бюджетов.
5. Доказано, что аудит эффективности использования бюджетных средств значительно расширяет цели и предмет государственного финансового контроля вследствие реализации таких его свойств, как системность, под которой следует понимать охват всех функций финансового контроля, созидательность, предполагающая выход на конкретные предложения по повышению эффективности деятельности подконтрольных объектов и мониторинг исполнения предложений и рекомендаций.

**Теоретическая значимость исследования.**Теоретические и методологические положения, выдвинутые автором и обоснованные в диссертации, дополняют и развивают методологическую базу функционирования системы бюджетного контроля в условиях развития бюджетного процесса, ориентированного на результат.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке и обосновании концептуального подхода к реформированию системы контроля за распределением и использованием бюджетных средств в соответствии с целями и задачами осуществляемой реформы бюджетного процесса и определяется тем, что

12 совершенствование механизмов регионального бюджетного контроля позволяет

облегчить реализацию моделей бюджетного процесса, учитывающих

результативность и эффективность использования финансовых ресурсов.

**Практическая значимость исследования.**Рекомендации автора могут быть использованы в практической деятельности органов бюджетного контроля на региональном и муниципальном уровнях.

Основные положения диссертации также целесообразно использовать при составлении программы учебных курсов «Финансовый контроль», «Бюджет и бюджетный процесс», «Государственные и муниципальные финансы», «Аудит».

**Апробация работы.**Разработанные в диссертационной работе основные рекомендации были использованы в практической работе администрации г. Батайска и Контрольно-счетной палаты Ростовской области, что подтверждено справками о внедрении. Основные выводы диссертационной работы отражены в 6 опубликованных научных работах объемом 2,23 авторских п.л.

**Логическая структура и объем диссертации.**Цели и задачи диссертационного исследования определили объем и последовательность его изложения. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Диссертация содержит 189 страниц текста и проиллюстрирована 16 таблицами, 12 рисунками, а также 2 приложениями. Библиографический список состоит из 129 наименований.

## Гносеологический анализ функционирования системы бюджетного контроля как важнейшей сферы государственного финансового контроля

С переходом к рыночным отношениям неизбежны коренные изменения в экономической структуре общества, в том числе и в сфере финансовых отношений. Научный процесс понимания глубинной экономической сущности финансов, их функций и форм проявления имеет определенную эволюцию в развитии финансовой науки. На сегодняшний день проблемы более глубокого осмысления процессов, происходящих в условиях рыночных преобразований, с особой остротой выдвигаются на первый план. Логика исследования приводит к необходимости постановки целого ряда вопросов, таких как: насколько современная теория финансов адаптирована к условиям рыночного хозяйствования; меняется ли роль финансов как важнейшего инструмента экономического развития; какую трансформацию прошли формы и методы регулирования финансовых отношений в условиях развития российской модели бюджетного федерализма, а также каково развитие финансовых институтов, обеспечивающих стабильное и эффективное функционирование финансовой системы в целом и отдельных ее сфер и звеньев.

Анализ сущности того или иного явления опирается на использование исходных методологических положений. Поэтому, исследуя сущность финансовых отношений, следует выделять: основу отношения, его социально-экономическую характеристику, специфические свойства, роль в общественном воспроизводстве и формы проявления. Такой методологический подход направлен на выявление наиболее глубинных (гносеологических) корней в исследовании экономических отношений.

Финансы (финансовые отношения) как сложная многообразная экономическая категория априори объективны и только на поверхности явлений, через осуществление своих функций и роли в общественном воспроизводстве, находят практическую реализацию и имеют разнообразные формы проявления. Другими словами, сущность экономической категории наиболее полно и глубоко раскрывается в ее функциях, а последние являются способом проявления сущности категории в действии, специфическим способом выражения свойств категории.

Вполне закономерным можно считать расхождение во взглядах между учеными и практиками по вопросам содержания функций, роли и конкретных форм использования финансов. В силу подвижности финансовых отношений их трактовки подвергаются постоянным уточнениям, дополнениям. Наличие длительной дискуссии и различных теоретических воззрений свидетельствуют о том, что вопросы сущности финансов, бюджета, их функций относятся к числу наиболее трудно познаваемых. Вместе с тем важнейшим и непременным условием выработки новых концептуальных подходов является использование принципа преемственности в развитии теории финансов.

Автор присоединяется к мнению тех ученых, которые отстаивают распределительную концепцию сущности финансов и считают, что финансам присущи две функции - распределительная и контрольная. При этом следует исходить из того, что финансы, являясь неотъемлемой частью всей системы отношений рыночного хозяйствования и органически взаимодействуя со всеми стадиями воспроизводственного процесса, самым тесным образом связаны с природой и функциями государства.

Контрольная функция так же, как и распределительная, имманентно (внутренне) присуща финансам. Основу контрольной функции финансов составляет движение финансовых ресурсов. Эта функция действует так же объективно, как и распределительная. Благодаря контрольной функции финансов появляется возможность «сигнализировать» о течении распределительного процесса, о складывающихся стоимостных пропорциях в обществе, о соотношении между различными фондами финансовых ресурсов.

Обе функции между собой тесно взаимосвязаны. С одной стороны, распределительная функция всегда действует одновременно с контрольной, так как бесконтрольное распределение приведет к диспропорциям в распределительном процессе. С другой стороны, объектом контрольной функции является распределительный процесс. В данном контексте очень точным является обоснование взаимосвязи контрольной и распределительной функции, данное В.М. Родионовой: «В реальной жизни не существует таких финансовых отношений, которые имеют только распределительный характер и не обладают контрольной функцией; в то же время нет и таких финансовых отношений, которые обладали бы свойством контроля и не являлись распределительными. Распределительная и контрольная функции - это две стороны одного и того же экономического процесса. Только в их единстве и тесном взаимодействии финансы могут проявить себя в качестве категории стоимостного распределения»1.

Формой проявления контрольной функции, ее практическим использованием является финансовый контроль. Контрольная функция финансов определяет назначение и содержание финансового контроля.

Понятие «контроль» имеет французские корни и первоначально использовалось в качестве синонима понятия «проверка», но с течением времени стало использоваться для обозначения состояния управления, руководства, регулирования, распоряжения и т.д.

## Правовое и финансовое обеспечение бюджетного процесса в Ростовской области

Реализация Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. связана, в том числе, и с основными направлениями совершенствования финансового контроля. Переход к бюджетированию по результатам деятельности обусловливает необходимость проведения контроля эффективности использования государственных и муниципальных ресурсов и должен оказывать реальное влияние на улучшение качества управления ресурсами на всех уровнях бюджетной системы.

В данной Концепции отражен ряд недостатков бюджетной системы, связанных с отсутствием механизмов среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов. Среди недостатков можно выделить три из них, которые имеют непосредственное отношение к государственному финансовому контролю:

- отсутствие четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств;

- отсутствие процедур и методологии контроля обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

- отсутствие системы оценки финансового результата органов власти разных уровней1.

С реализацией Концепции финансовому контролю как на федеральном, так и на региональном уровне предстоит претерпеть существенные изменения с тем, чтобы по уровню постановки задач и методам контроля его эффективность была адекватна происходящим процессам реформирования.

Цели и задачи в рамках бюджетного процесса на федеральном уровне достаточно предметно прописаны в Бюджетном кодексе РФ. На региональном уровне функционирование государственного финансового контроля регулируется законодательством субъектов РФ. Бюджетный кодекс РФ разграничил между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти сферы осуществления финансового контроля, определив тем самым полномочия федеральных органов, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на каждом из соответствующих уровней бюджетной системы.

Бюджетным кодексом РФ также закреплено право органа государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению вертикального контроля за использованием средств бюджетов нижестоящих уровней, и определены полномочия органа, в компетенцию которого входит осуществление данного контроля.

Важная роль в осуществлении финансового контроля на региональном уровне отводится контрольно-счетным органам. В настоящее время контрольно-счетные органы созданы в 67 субъектах Федерации. Вместе с тем, отсутствие закрепленной в нормативном порядке общей концепции организации и деятельности контрольно-счетных органов приводит к существенному разнообразию их правовых статусов, выполняемых ими контрольных функций и осуществляемых полномочий.

Так, статусом самостоятельного органа финансового контроля, наделенным правами юридического лица, обладают лишь 35 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. В 32 регионах эти органы, не наделенные правами юридического лица, являются лишь структурными подразделениями законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. В оставшихся 22 регионах, которые трудно назвать благополучными, контрольно-счетные органы вообще отсутствуют, а внешний финансовый контроль пущен на самотек.

Таким образом, необходимо достичь единообразия в понятии правого статуса высших органов финансового контроля, которое должно быть отражено в акте общефедерального значения, регламентирующим основы образования и функционирования контрольно-счетных органов в Российской Федерации1. Одним из вариантов решения вопроса могло бы стать принятие самостоятельного федерального закона, который определил бы основные принципы организации и деятельности контрольных органов законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления.

Основной задачей финансового контроля в сфере бюджетного процесса является предотвращение противозаконного или неэффективного использования бюджетных средств. Она должна решаться прежде всего на стадии предварительного контроля.

## Совершенствование системы бюджетного контроля в субъекте Федерации в рамках бюджетного процесса, ориентированного на результат

В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ основным принципом бюджетной реформы назван переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами. Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» в качестве негативного фактора названа ограниченность полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при исполнении бюджета. Реформирование должно позволить осуществить переориентацию деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение измеримых результатов.

По нашему мнению, необходимо расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств, когда детализация направлений использования общей суммы ассигнований осуществляется самими администраторами бюджетных средств в ходе исполнения бюджета. В связи с этим необходимо реформирование бюджетной классификации, при котором экономическая классификация расходов, утверждаемая законом, сводится буквально к двум десяткам кодов, а в будущем полностью интегрируется в классификацию операций сектора государственного управления.

Таким, образом, в недалеком будущем каждый распорядитель и получатель бюджетных средств не будет связан назначением кодов бюджетной классификации при осуществлении расходов за счет средств федерального бюджета, находясь лишь в границах выделенного объема ассигнований и необходимости достижения измеримого результата.

С этой точки зрения контроль за целевым использованием средств бюджета, осуществляемый сегодня, требует радикально новой методики. Дело в том, что целевое использование бюджетных средств всегда определяется в соотношении с целью выделения таких средств. Цель, в свою очередь, выводится из кода экономической классификации, по которой доведены те или иные лимиты ассигнований и объемы финансирования. При отсутствии ограничения кодами экономической классификации средства, выделенные, например, на оплату электроэнергии, возможным будет направить на оплату капитальных расходов либо на выплату заработной платы. Подобные действия на сегодняшний день однозначно квалифицируются как нецелевое использование бюджетных средств, и влекут применение соответствующих мер принуждения в отношении виновного лица. Однако, если конечная цель, определяемая по неким изначально задаваемым параметрам, достигнута, то есть имеется результат деятельности бюджетного учреждения, будет ли нецелевым использованием самовольное перераспределение бюджетных средств, осуществляемое по ходу исполнения бюджета в целях достижения наибольшего эффекта от их использования?1 Нецелевое использование бюджетных средств является сложной и неоднородной категорией, имеющей ряд особенностей, которые необходимо учитывать при анализе данной проблемы.

В соответствии со ст. 289 Бюджетного кодекса РФ нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также, при наличии состава преступления, санкции, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях, нецелевое использование бюджетных средств - использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в утвержденном бюджете, бюджетной росписи, уведомлении о бюджетных ассигнованиях, смете доходов и расходов либо в ином документе, являющемся для получения бюджетных средств.

Согласно ст. 285.1 УК РФ, нецелевое расходование бюджетных средств -расходование их должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся для получения бюджетных средств.