

Основные направления совершенствования предварительного и текущего контроля за исполнением бюджетов

© 2013 Будагова Наринэ Вазгеновна

Международный институт государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва
E-mail: ganavr@yandex.ru

Проводится анализ современного состояния ведомственного контроля в системе Федерального казначейства, представлены ключевые направления совершенствования предварительного и текущего контроля в системе органов Федерального казначейства.

Ключевые слова: казначейство, предварительный контроль, текущий контроль, совершенствование, исполнение бюджетов.

Эффективность управления бюджетными средствами публично-правовых образований во многом зависит от качества организации бюджетного процесса и степени налаженности системы контроля в этом процессе. Все этапы бюджетного процесса, начиная от составления его проекта до утверждения отчета об исполнении, являются единым механизмом, в связи с чем ошибки на одном из этапов могут обусловить снижение эффективности бюджетного процесса в целом. Данный тезис особенно важен в контексте реализации предварительного и текущего контроля исполнения бюджета на различных уровнях. Вместе с тем, исполнение бюджета выступает ключевым звеном в бюджетном процессе, поскольку в рамках этой стадии осуществляется образование и расходование финансовых ресурсов, предназначенных для реализации государственных функций и задач на региональном и местном уровнях, т.е. реализуется сущность бюджета¹.

В соответствии с Указом Президента РФ № 314 Федеральное казначейство является органом исполнительной власти со статусом федеральной службы функций Министерства финансов РФ по обеспечению исполнения федерального бюджета².

Федеральные службы выполняют функции контроля и надзора, которые предполагают реализацию мероприятий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения³.

Характеризуя полномочия Федерального казначейства в части осуществления контроля ис-

полнения бюджетов региональных и местных уровней, следует прежде всего отметить, что согласно требованиям ст. 267 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703⁴, система органов Федерального казначейства является единственной структурной единицей в системе органов исполнительной власти, одной из задач которой выступает реализация предварительного и текущего ведомственного финансового контроля при исполнении бюджетов различных уровней⁵.

Реализация предварительного казначейского контроля предшествует фактическому исполнению региональных и местных бюджетов, или поступлению платежей налогового и неналогового характера в бюджеты различных уровней, расходованию государственных средств, а также принятию мер по вопросам, связанным с финансами или другими вопросами.

Данный вид контроля исполнения региональных и местных бюджетов, по сути, осуществляется в ходе регулирования поступления доходов на счета Федерального казначейства в бюджеты разных уровней. Так, к предварительному контролю можно отнести, в частности, выдачу казначейскими органами разрешений учреждениям на открытие счетов по учету средств, полученных от коммерческой или прочей, приносящей доход деятельности, а также учет органами казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств.

Контрольная функция казначейских органов при осуществлении учета разного рода операций с бюджетными средствами заключается в том, что органы казначейства проводят контроль правомочности поступления внебюджетных средств на лицевые счета получателя, а также расходования этих средств на различные цели.

Принимая во внимание тот факт, что государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам публично-правовых образований, следует отметить, что открытие внебюджетных счетов в казначейских органах является рациональным решением, поскольку в этом случае государство от имени Казначейства осуществляет непрерывный контроль объема обязательств получателей бюджета, а также их финансового состояния.

Такой механизм обеспечивает условия для определения государством круга публично-правовых образований, организаций и учреждений, реально нуждающихся в государственной поддержке.

Осуществление текущего казначейского контроля связано с процессом исполнения бюджета различных уровней и реализуется с помощью анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении региональных и местных бюджетов, а также информации об использовании государственных средств бюджетополучателями. Текущий контроль является фактически контролем за оперативной деятельностью на стадии осуществления финансовых операций с бюджетными средствами и состоит в периодической проверке соблюдения главными распорядителями бюджетных средств финансовой дисциплины или соблюдения правил организации бюджетного процесса, своевременного осуществления финансовых расчетов и использования бюджетных средств по назначению⁶.

Осуществление текущего контроля исполнения региональных и местных бюджетов органами казначейства начинается уже на этапе принятия финансовых обязательств бюджетополучателями. При этом регистрируется заключение договоров между бюджетополучателем и поставщиком продукции в порядке, установленном ст. 250 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Осуществление текущего контроля связано с финансированием расходов с лицевых счетов получателей бюджетных средств на основании платежных документов после проверки их соответствия для подтверждения правомерности расхода в рамках определенных смет.

Предварительный и текущий контроль исполнения региональных и местных бюджетов, проводимый казначейскими органами, охватывает все публично-правовые образования, организации и учреждения, получающие государственные ассигнования через лицевые счета получателей бюджета. Такая организация контроля связана с техническими особенностями прохождения средств через систему счетов органов Федерального казначейства.

Говоря о видах текущего контроля, можно отметить такой его вид, как проверка целевого использования государственных финансов их получателем после совершения кассовых расходов, но в рамках действующего финансового периода.

Нецелевое использование средств регионального и местного бюджетов может выражаться, в частности, в следующем⁷:

- использование средств бюджетов различных уровней на цели, не предусмотренные бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств на соответствующий финансовый период;

- использование средств бюджетов различных уровней на цели, не предусмотренные в утвержденных сметах доходов и расходов на соответствующий финансовый период;

- использование средств бюджетов различных уровней на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение бюджетных кредитов или бюджетных ссуд;

- использование средств бюджетов различных уровней, полученных в виде субсидий или субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления;

- иные виды нецелевого использования средств бюджетов различных уровней, установленные бюджетным законодательством.

Роль казначейских органов при осуществлении контроля за исполнением региональных и местных бюджетов в наиболее наглядной степени проявляется в рамках механизмов учета операций. До появления казначейских органов в России множество счетов приводило к сложностям контроля за находящимися на них средствами.

Открытие же лицевых счетов позволило существенно снизить нецелевое использование бюджетных средств на различных уровнях, поскольку при осуществлении финансовых операций производится текущий контроль, который не позволяет направить бюджетные средства с этих счетов на нецелевые задачи.

В рамках финансирования через лицевые счета немаловажное значение имеет учет казначейскими органами обязательств бюджета, который позволяет снизить рост кредиторской задолженности бюджетов различных уровней. На сегодня осуществляется учет бюджетных обязательств по договорам энергоснабжения и поставки коммунальных услуг, в связи с чем возможен контроль лишь части кредиторской задолженности. В связи с этим, поскольку такой порядок учета не обеспечивает полноценного контроля дебиторской задолженности, имеет смысл осуще-

ствлять казначейскими органами учет всех бюджетных обязательств.

Также, говоря о частных проблемах современной системы государственного казначейского контроля, следует указать, что в случае отказа казначейскими органами принятия на учет заключенного договора, он не теряет юридической силы, из чего следует возможность поставщика продукции взыскания денежных средств в судебном порядке. Решением данной проблемы могло бы стать изменение правовой базы реализации контрольных функций, в соответствии с которой договор государственной организации может иметь юридическую силу только в случае приема его на учет казначейским органом.

Для совершенствования механизма учета доходов от использования государственного имущества и упорядочения расходов на казначейские органы также возложена обязанность учета и распределения средств, поступающих от аренды государственного имущества⁸. Реализация этой задачи возможна посредством открытия в территориальных казначейских органах специальных лицевых счетов для соответствующих организаций и учреждений (научных, образовательных, здравоохранения, музеев), сдающих в аренду закрепленное за ними государственное имущество.

В ходе финансирования расходов за счет средств от аренды государственного имущества казначейские органы осуществляют контроль расходов с лицевых счетов согласно и в рамках дополнительных смет доходов и расходов соответствующей организации или учреждения. В связи с этим для повышения эффективности бюджетного процесса в целом и контрольных мероприятий на региональном и местном уровнях в частности следует осуществлять учет на лицевых счетах казначейских органов арендной платы всех бюджетных учреждений, сдающих в аренду государственное имущество (находящееся в региональной или муниципальной собственности). Такое новшество позволит увеличить эффективность контрольных мероприятий при

исполнении региональных и местных бюджетов, упорядочив учет поступающих средств.

Учитывая вышесказанное, можно констатировать, что сам механизм финансирования через лицевые счета является фактически средством казначейского контроля, которое позволяет значительно ограничить число нарушений в бюджетном процессе. Вместе с этим, возможно достижение соблюдения сметной дисциплины получателей бюджетных средств.

Другой задачей совершенствования предварительного и текущего контроля органов Федерального казначейства выступает формирование правовой базы, или разработка единых норм, которые бы не только регламентировали организацию и непосредственно осуществление контрольных мероприятий, но и определили единый комплекс показателей эффективности контрольных мероприятий.

Одной из проблем текущего и предварительного контроля исполнения бюджетов является наличие значительных пробелов в части единых регламентов проведения контроля. В значительной степени имеющиеся нормативные документы направлены на организацию контрольно-проверочных мероприятий и оформление их результатов.

Между тем отсутствие единых регламентов и правил проведения контрольных мероприятий является причиной разобщенности и нескоординированности действий в рамках одного структурного подразделения. На практике каждый территориальный орган Федерального казначейства имеет внутренние процедуры и правила проведения контрольно-проверочных мероприятий.

Такой порядок организации деятельности не обеспечивает условий для наличия системной взаимосвязи и, как следствие, возможности четкого сопоставления процедур и их применения к деятельности различных территориальных органов⁹.

Совершенствованию единой системы предварительного и текущего бюджетного контроля в значительной степени будет способствовать применение методик по оценке эффективности

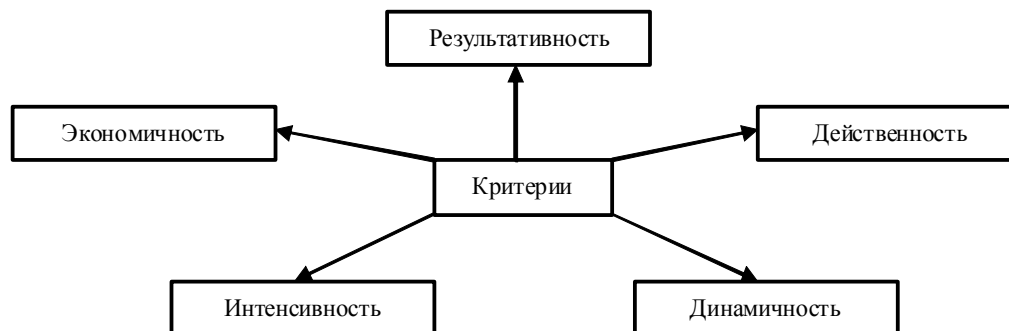


Рис. Система критериев эффективности бюджетного контроля

Система показателей эффективности бюджетного контроля

Группа критериев	Показатель	Единица измерения	Порядок расчета
Действенность	Число исполненных представлений, предписаний и взысканий	Ед.	По факту проведения
	Объем средств в денежном эквиваленте, возвращенный в бюджет	Руб.	По факту проведения
	Степень экономии расходной части бюджета объекта бюджетного контроля	Руб.	Сумма сэкономленных средств
	Число структурных преобразований в соответствующих бюджетных учреждениях, ведомствах по результатам проведенного контроля	Ед.	По факту проведения
	Пополнение доходной части бюджета в результате проведенных мероприятий	Руб.	Сумма пополнения бюджета
	Количество изменений нормативной базы	Ед.	По факту проведения
	Количество решений, принятых по результатам проверочных мероприятий субъектом бюджетного контроля	Ед.	По факту проведения
Интенсивность	Количество проведенных контрольно-проверочных мероприятий (на одного контроллера или одного субъекта контроля)	Ед./чел.	Соотношение количества проведенных мероприятий с числом контролеров
	Общий объем проверенных средств (на одного контроллера или одного субъекта контроля)	Руб./чел.	Соотношение количества проверенных средств к количеству контролеров
	Число проверенных объектов контроля	Ед.	По факту проведения
	Число проведенных экспертиз	Ед.	По факту проведения
Результативность	Выявленный объем нарушений	Руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений
	Объем средств, использованный неоптимально	Руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений
	Объем средств, использованный не по целевому назначению	Руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений
	Количество дел, по результатам контрольно-проверочных мероприятий, направленных в следственные органы	Ед.	По факту проведения
	Результативность экспертно-аналитической работы	%	Отношение принятых экспертиз и аналитических материалов к их общему числу
Экономичность	Объем ресурсов, затраченных на проведение контрольно-проверочных мероприятий Абсолютный	Руб.	По факту проведения
	Затраты на подготовку материалов для органов контроля	Руб.	По факту исполнения
	Экономический эффект	Знач.	Отношение объемов исполнения взысканий к расходам на содержание субъекта контроля (контролеров)
Динамичность	Динамика результативности контрольно-проверочных мероприятий	%	Соотношение количества предъявленных к взысканию средств к общему числу контрольных мероприятий
	Динамика эффективности контрольно-проверочных мероприятий	%	Отношение средств с нарушением законодательства к общему объему проверенных ресурсов
	Степень действенности бюджетного контроля	%	Отношение числа исполненных к взысканию объемов средств к общему количеству взысканий
	Динамика эффективности бюджетного контроля	%	Отношение объема средств, возвращенных в государственный бюджет к общему объему средств, использованных не по целевому назначению

деятельности казначейских органов, что особенно актуально при решении задач оптимизации использования бюджетных средств. Одним из организационных решений оптимизации использования бюджетных средств является внедрение системы показателей эффективности бюджетного контроля.

На наш взгляд, система показателей эффективности бюджетного контроля, полученная на основе обобщения результатов деятельности контролирующих органов, а также позиций различных специалистов, должна включать следующую группу обобщенных критериев (см. рисунок).

Представим детальную характеристику предложенных критериев.

Определение соответствия контрольно-проверочных мероприятий установленным целевым показателям следует осуществлять с помощью критерия действенности, который может включать следующие показатели эффективности:

- число исполненных представлений, предписаний и взысканий;
- объем средств в денежном эквиваленте, возвращенный в бюджет;
- степень экономии расходной части бюджета объекта бюджетного контроля;
- число структурных преобразований в соответствующих бюджетных учреждениях, ведомствах по результатам проведенного контроля;
- пополнение доходной части бюджета в результате проведенных мероприятий;
- количество изменений нормативной базы;
- количество решений, принятых по результатам проверочных мероприятий субъектом бюджетного контроля.

Такой критерий эффективности, как уровень интенсивности деятельности органов бюджетного контроля, должен включать следующие конкретные показатели:

- количество проведенных контрольно-проверочных мероприятий (на одного контроллера или одного субъекта контроля);
- общий объем проверенных средств (на одного контроллера или одного субъекта контроля);
- число проверенных объектов контроля;
- число проведенных экспертиз.

Такой критерий, как результативность бюджетного контроля, может быть рассмотрен с точки зрения показателей:

- выявленного объема бюджетных средств, исполненного с нарушениями;
- объема средств, использованных неоптимально;
- объема средств, использованных не по целевому назначению;

- количества дел по результатам контрольно-проверочных мероприятий, направленных в следственные органы;

- результативности экспертно-аналитической работы, выражаемой как отношение принятых экспертиз и аналитических материалов к их общему числу.

Использование критерия экономичности возможно при определении значений следующей группы показателей:

- объем ресурсов, затраченных на проведение контрольно-проверочных мероприятий;
- затраты на подготовку материалов для органов контроля;
- экономический эффект, определяемый как отношение объемов исполнения взысканий к расходам на содержание субъекта контроля (контролеров).

Наконец, такой критерий, как динамичность бюджетного контроля, может быть определен с точки зрения показателей:

- динамики результативности контрольно-проверочных мероприятий, представляющей собой соотношение количества предъявленных к взысканию средств к общему числу контрольных мероприятий;
- динамики эффективности контрольно-проверочных мероприятий, представляющей собой отношение средств с нарушением законодательства к общему объему проверенных ресурсов;
- степени действенности бюджетного контроля, представляющей собой отношение числа исполненных к взысканию объемов средств к общему количеству взысканий;
- динамики эффективности бюджетного контроля, рассчитываемой как отношение объема средств, возвращенных в государственный бюджет, к общему объему средств, использованных не по целевому назначению.

Таким образом, устранение выявленных недостатков в системе организации ведомственного контроля органов Федерального казначейства позволит увеличить эффективность бюджетного процесса в целом и контрольных мероприятий в рамках этого процесса в частности.

В таблице предложена система показателей эффективности бюджетного контроля. Представленная система может быть рекомендована к применению при планировании и организации мероприятий бюджетного контроля в органах Федерального казначейства.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.

² Указ Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти □ 314. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=101681>.

³ Радюкова Я.Ю., Степичева О.А. Совершенствование инструментария регулирования экономической политики в теневых секторах РФ // Проблемы обеспечения устойчивости развития региональных социально-экономических систем. Тамбов, 2008.

⁴ О Федеральном казначействе : постановление от 1 декабря 2004 г. □ 703 : [в ред. Постановления Правительства РФ от 26 дек. 2011 г. □ 1147]. URL: <http://www.roskazna.ru/polozhenie>.

⁵ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ; О Федеральном казначействе : постановление от 1 дек. 2004 г. □ 703.

⁶ Куджев А.А. Казначейский контроль и некоторые вопросы повышения бюджетной дисциплины // Общество и право. 2010. □ 1. С. 43-49.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ.

⁸ Каленюк Н.О. Проблемы и перспективы ведомственного контроля в органах Федерального казначейства // Бюджет. 2010. □ 4. С. 18-23.

⁹ Кекеев А. А. Осуществление финансового контроля в органах Федерального казначейства на современном этапе // Бюджет. 2010. □ 3. С. 29-31.

Поступила в редакцию 06.03.2013 г.