Филиппов Алексей Викторович. Финансовый контроль за расходованием средств федерального бюджета в условиях казначейского исполнения : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Екатеринбург, 2001 184 c. РГБ ОД, 61:01-8/2412-5

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 9

1.1. Экономическое содержание и сущность гос\ дарственного финансового контроля 9

1.2. Казначейский контроль как составляющая системы государственного финансового контроля в бюджетной сфере . 35

Глава 2. КАЗНАЧЕЙСКОЕ ИСПОЛНЕНИЕ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ 62

2.1. Эволюция казначейской системы исполнения федерального бюджета по расходам 62

2.2. Контроль за расходами федерального бюджета со стороны органов федерального казначейства 84

2.3. Система иммунитета средств федерального бюджета на лицевых 102 счетах в органах федерального казначейства

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО КОНТРОЛЮ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ 122

3.1. Совершенствование системы казначейского исполнения расходной части бюджета 122

3.2. Особенности и совершенствование контроля за расходованием средств федерального бюджета в части силовых структур 136

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 152

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 158

ПРИЛОЖЕНИЯ 168

**Введение к работе**

Качественные преобразования экономики России харакіерітюіся прежде всего отказом от жесткой централизации \правления, устранением доминир\юшей формы собственности на среда ва производства, а также внедрением в экономические отношения принципов бюджетного федерализма. Изменение самой формы финансовой работы государственных органов ставит организацию и о і работку адекватной системы финансового контроля одним из непременных условий \спеха экономических реформ.

В советские годы в нашем государстве существовала достаточно жесткая и тотальная система государственного контроля, которая пронизывала все общество. В ходе преобразований система государственного финансового контроля была практически полностью разрушена. Значительное увеличение объектов контроля, изменившиеся условия хозяйствования, материально-техническая и кадровая слабость контролирующих органов, бессистемность их действий, неразвитая нормативно-правовая база стали причиной массовых нарушений бюджетного законодательства и расхищения государственных финансовых ресурсов.

С момента начала преобразований законодательной и исполнительной властью велась работа по разработке законодательства, регулирующею вопросы бюджетных отношений в Российской Федерации, в том числе вопросы государственного финансового контроля, итогом которой стало введение в действие Бюджетного кодекса. В Кодексе осуществление контроля за исполнением бюджетов всех уровней предстает как важная и органичная составляющая компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений.

С вступлением в силу данного документа вопрос о законодательном регулировании государственного финансового контроля в России не решен в достаточной степени. Отсутствчет четкая концепция спсюмы госч дара венного финансового контроля, даже само определение госч дара венного финансового контроля. Не определено окончательно место и роль каждого ечбьекіа государственного финансового контроля в его целостной системе. г)ю порождает отсутствие четкого разграничения сфер деятельности, нерациональное разделение обязанностей между субъектами контроля. Органы контроля слабо взаимодействуй, имеет место разобщенность и раздробленность в поли гике контрольных органов, отсутствует единая информационная база, что не позволяет полностью владеть ситуацией и правильно ориентироваться в среде контроля. В таких условиях существует объективная необходимость дальнейшей работы по совершенствованию системы государственного финансового контроля в России.

Теоретические основы организации и функционирования системы финансового и государственного финансового контроля рассмотрены в трудах Анисимова А.А., Белухи Н.Т.. Бирмана A.M.. Вознесенского Э.А.. Врублевской О.В.. Данилевского Ю.А., Дробозиной Л.А.. Иваницкого В.П.. Казака А.Ю.. Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М.. Сенчагова В.К.. Соловьева Г.А. и др. Проблемы системы государственного финансового контроля в условиях перехода к рыночным отношениям освещены в работах Данилевского Ю.А.. Иткина Ю.М.. Нестеренко Т.Г.. Черноморда П.В.. Шохина СО. и др.

Одним из достижений государственного финансового контроля за годы преобразований правомерно считать создание системы органов федерального казначейства, главной целью функционирования которой является содействие оптимальному управлению государственными финансовыми ресурсами и эффективный контроль за их формированием и использованием. Под государственными финансовыми ресурсами автор понимает совокупность средств консолидированного бюджета, государственных внебюджетных фондов, внебюджетных и иных средств, поступающих в распоряжение государства для выполнения соответствующих функций. Объектом казначейского контроля являются отношения между органами исполнительной власти, распорядителями и получателями бюджетных средств, предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм, возникающие в процессе формирования и использования денежных средств, в первую очередь, федерального бюджета.

Приоритетной задачей для органов федерального казначейсіва является контроль за исполнением расходной части федерального бюджета.

Развитие федерального казначейства в современной России происходит в очень сложных условиях. Одной из причин этого является серьезное отставание теоретических разработок в области исполнения и контроля за исполнением бюджета от реальных условий осуществления бюджетного процесса. Пссмоіря на это. пройденный казначейскими органами путь следует охаракісризовать как поступательное движение вперед, которое, с одной стороны, іаключаегея в совершенствовании технологии казначейского исполнения федерального бюджета, с другой - в расширении охвата операций с государственными финансовыми ресурсами.

Целью исследования является научное обоснование необходимости и направлений дальнейшего совершенствования государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств в условиях существования трехуровневой бюджетной системы и казначейского исполнения бюджета.

Исходя из цели исследования задачами исследования являются:

? исследовать место и роль финансового контроля в системе управления финансами, систему государственного финансового контроля в России, классифицировать его по видам и формам;

? определить предназначение казначейского контроля и его место в системе государственного финансового контроля. показать приоритетность и эффективность проводимого органами федерального казначейства контроля за бюджетными расходами;

? определить авторское видение методологии деятельности федерального казначейства по контролю за системой расходования средств федерального бюджета;

? систематизировать инструментарий государственного финансового контроля за системой расходования средств федерального бюджета в условиях казначейского исполнения;

? раскрыть понятие «иммунитета бюджета» и разработать порядок его обеспечения органами федерального казначейства:

? оптимизировать механизм казначейского исполнения расходной час і и федерального бюджета.

Объектом исследования является система экономических oi ношений. возникающих между государственными институтами, бюджетными учреждениями и хозяйствующими субъектами в лроцессе исполнения федеральною бюджеіа по расходам.

Предметом исследования является деятельность по контролю за расходованием средств федерального бюджета, осуществляемая снсгсмой казначейских органов на уровне Управления в субъекте Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой исследования содержания и роли финансового и государственного финансового контроля являются труды отечественных экономистов и специалистов. Значительный по объем) материал был получен автором из законодательных и нормативных актов Российской Федерации.

При обработке материала использовались математические и статисіические модели и методы, такие как группировка, сравнительный анализ, методы классификации и графических изображений.

Информационной базой исследования явились материалы Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, Управления федерального казначейства по Свердловской области и другим субъектам Российской Федерации, а также отчетные данные отдельных бюджетных учреждений Свердловской области.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

? исследована сущность государственного финансового контроля, и на этой основе дано авторское определение, предложена его классификация по видам и формам:

? определены место казначейского контроля в системе гос\ дарствен ного финансового контроля, его необходимость и направления дальнейшего совершенствования;

? сформировано авторское видение методолої ии контроля за системой расходования средств федерального бюджета:

? систематизирован инструментарий контроля за системой расходования средств федерального бюджета в условиях казначейского исполнения бюджета:

? впервые в качестве элемента предварительного контроля рассмоірена сисмема регистрации обязательств, подлежащих исполнению за счеі бюлжешых среде і и:

? предложен порядок обеспечения органами федерального казначейства иммунитета бюджетов;

? на основе анализа системы расходования средств федерального бюджета в части силовых структур сделан вывод о безальтернаїивности казначейского исполнения бюджета.

Практическая значимость исследования

В исследовании предложены пути совершенствования системы расходования средств федерального бюджета, важнейшими из которых являются:

? оптимизация потоков средств федерального бюджета через исключение -этапа зачисления средств на счета территориальных управлений федерального казначейства при финансировании нижестоящих подразделений, расположенных на территории других субъектов Российской Федерации:

? финансирование расходов федерального бюджета без детализации по кодам экономической классификации расходов Российской Федерации;

? объединение в органах федерального казначейства этапов предварительного, текущего и последующего контроля за расходами федерального бюджета:

? необходимость учета в правилах финансирования особенностей расходования бюджетных средств получателями бюджетных средств силовых министерств и ведомств, таких как расчет увольняемых, начисление взносов в гос\ дарственные внебюджетные фонды, права заимствования средств с внебюджетных счетов, перераспределения средств по кодам экономической классификации и установления лимита остатка кассы с учетом необходимого резерва:

? разработка и внедрение единого для всех участников бюджетною процесса программного обеспечения по учету лимитов бюджетных обязательсів. объемов финансирования кассовых и фактических расходов:

? функционирование единого счета федерального казначейства, цель которого -централизация учета и оптимизация движения потоков доходов и средств федерального бюджета.

Апробация диссертационного исследования

Выводы и рекомендации в части финансирования расходов федеральною бюджета, содержащиеся в диссертационном исследовании. исполы\ются в практической работе Управления и отделений федерального казначейства Свердловской области, а также органов федерального казначейства др\ги\ субъектов Российской Федерации Уральского региона. Предложения в част финансирования распорядителей и получателей средств федерального бюджета силовых министерсів и ведомств были озвучены на межрегиональных совещаниях предсіавптелей органов федерального казначейства. Министерства обороны Российской Федерации и Центрального банка России в городах Самаре (июнь 1999 года). Екатеринбурге (июль 1999 года) и Санкт-Петербурге (октябрь 1999 года). По отдельным направлениям и проблемам автор выступал на научно-практических конференциях.

Положения диссертационного исследования используются в учебном процессе Уральского государственного экономического университета. Уральской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Уральского экономического колледжа.

## Экономическое содержание и сущность гос\ дарственного финансового контроля

Управление присуще всем сферам человеческой деятельности, в том числе финансовой. «Всякий непосредственно общественный и совместный тр\д. осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении...»1. Управление основано на знании объективных закономерностей развития общества, вместе с тем на управление большое влияние оказывает государство в лице соответствующих управленческих структ\ р.

Важной областью управленческой деятельности является \ правление финансами. Управление финансами - это совокупность мер государства (финансовых органов) по обеспечению целенаправленного и непрерывного функционирования финансового механизма с целью достижения эффективного функционирования всей совокупности финансовых отношений и реализации на этой основе соответствующей финансовой политики". Целью управления финансами является финансовая устойчивость и финансовая независимость, проявляющиеся в макроэкономической сбалансированности. профицше бюджета. снижении государственного долга, твердости национальной валюты, в конечном счете - в сочетании экономических интересов государства и всех членов общества.

Одним из элементов системы управления финансами является финансовый контроль (прил.1). который служит формой реализации контрольной функции финансов. Формально объектом финансового контроля являются финансовые показатели деятельности, но так как они либо регламентируют процесс формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов, либо отражают результативность их кругооборота, фактическим объектом финансового контроля становится весь процесс произволе хозяйственной деятельности. «Самое главное в контроле - непосредственное воздействие на организацию процесса производства через формирование запасов, влияние на длительность производственного цикла через поощрения и санкции» . Этим и определяется огромная роль финансового контроля в системе управления.

Финансовый контроль - это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации". Сущность финансового контроля в конечном счете сводится к обеспечению выполнения всеми хозяйствующими субъектами и прочими получателями государственных средств действующих законодательно-правовых норм, выявлению возможных нарушений, предотвращению их или принятию мер по применению установленных законом санкций, разработке предложений по совершенствованию законодательной и другой нормативной базы с целью устойчивого функционирования финансовой системы . Финансовый контроль, с одной стороны, является одной из завершающих стадий управления финансами, а с другой он выступает необходимым условием эффективности управления ими.

## Эволюция казначейской системы исполнения федерального бюджета по расходам

В III квартале 1994 года1 отделениям федерального казначейства было предоставлено право и доверялось осуществление операций со средствами федерального бюджета. На вновь открытые счета зачислялись средства со счета Управления федерального казначейства, предназначенные для финансирования расходов федерального бюджета, которые затем перечислялись на соответствующие бюджетные счета учреждений, предприятий, организаций, открытые в банках. Счета 32 отделений федерального казначейства были открыты в РКЦ. 28 отделений - в коммерческих банках.

1994 год стал первым годом, когда финансирование расходов федерального бюджета стало производиться через счета органов федерального казначейства. Количество министерств и ведомств, финансируемых через органы федерального казначейства Свердловской области, увеличилось с 15 в марте до 35 к концу года. Однако, как было отмечено в решении коллегии УФК по Свердловской области, посвященной итогам деятельности органов федерального казначейства области в 1994 году, «не удалось с должной эффективностью использовать потенциал области в укреплении финансово-экономического положения страны. Не было достигнуто необходимой координации в деятельности органов федерального казначейства, финансовых, банковских, налоговых и других экономических служб».

В самом начале 1995 года Министерством финансов Российской Федерации была предпринята попытка жесткой регламентации открытия счетов территориальных органов федерального казначейства. Счета территориальных органов федерального казначейства должны были открываться, в основном, в учреждениях Банка России, и только при их отсутствии - в других банках и финансово-кредитных учреждениях (филиалах банков), которые должны отбираться

Письмо Главного управления федеральною казначейства МФ РФ о і II .08.94 г JVL .; на основе определенных критериев и утверждаться Прави і ельсі венной комиссией по вопросам кредитной политики .

Однако, на практике данная попытка была реализована лишь к копну 1998 года, когда основная масса счетов оріанов федерального казначейсіва была переведена в систему Центробанка России и Сбербанка России.

Своеобразной основой казначейской системы исполнения расходной часі и федерального бюджета стал приказ МФ РФ от 17.02.95 г. № 111 «О порядке перечисления бюджетных средств для осуществления финансирования расходов и мероприятий федерального бюджета». Автор кратко остановится на порядке перечисления бюджетных средств, установленном данным приказом:

1. Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется через систем) счетов органов федерального казначейства.

2. Текущие счета по учету средств федерального бюджета главных распорядителей средств федерального бюджета должны быгь открыты в учреждениях Центрального Банка РФ и не подлежат открытию в коммерческих банках.

3. Финансирование из федерального бюджета оформляется платежными поручениями, а также реестрами, направляемыми в территориальные \ правления федерального казначейства, в которых указывается символ банковской отчетности и подразделения бюджетной классификации: раздел, подраздел, целевая стаїья. вид расхода, экономическая статья.

4. Перечисление бюджетных средств главными распорядителями средств федерального бюджета подведомственным предприятиям, организациям, учреждениям на расчетные либо текущие счета в Центральном Банке или коммерческих банках разрешается в исключительных случаях с согласия Министра финансов Российской Федерации либо его первого заместителя, ведающего вопросами, отнесенными к компегенний Главного управления федерального казначейства.

5. В случаях нарушения установленною настоящим распоряжением порядка перечисления бюджетных средств с 1 марта 1995 юла финансирование из

Распоряжение Главного управления федерального кашачеисіва МФ РФ о і 16 01 95 г .N1 2 федерального бюджета приостанавливается с уведомлением сооівегсів\юіцего главного распорядителя средств.

На примере данного приказа можно проследить, как выполнялись федеральными органами исполнительной власти (главными распорядителями бюджетных средств), да и самим Министерством финансов, документы о переходе на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Перечисление средств федерального бюджета мин\я органы федерального казначейства продолжалось до 2000 года, причем автор не может назвать примера, когда Министерство финансов воспользовалось бы правом, предоставленным ему пятым пунктом рассмотренного документа. Органы федерального казначейства Свердловской области во второй половине 1997 года и в 1998 году провели огромную работу по закрытию бюджетных счетов распорядителей и пол\чателей средств федерального бюджета. На протяжении последующих лет органы федерального казначейства сталкивались со случаями перечисления бюджетных средств главными распорядителями на внебюджетные счета своих нижестоящих подразделений или же напрямую на их лицевые счета, минуя Министерство финансов, что не позволяло отразить данные поступления в отчетности органов федерального казначейства по расходам федерального бюджета как бюджетное финансирование.

К концу 1995 года через органы федерального казначейства Свердловской области финансировались бюджетополучатели 50 министерств и ведомств.

## Совершенствование системы казначейского исполнения расходной части бюджета

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральном) Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» одним из стратегических направлений и ориентиров бюджетной политики в России определено создание эффективной системы управления государственными финансами. В числе первоочередных задач бюджешой политики на 2000 - 2001 годы называется завершение формирования казначейской системы на федеральном уровне, ускорение этого процесса на друїих уровнях бюджетной системы.

Исходя из этого, в этой главе автор хотел бы обозначить перспективные направления деятельности органов федерального казначейства в области расходования бюджетных средств.

Развитие казначейства в современной России заключается, с одной стороны, в совершенствовании технологии казначейского исполнения федеральною бюджета, с другой - в расширении функций и. если так можно выразиться, зоны контроля. Перспективными направлениями деятельности федерального казначейства в области бюджетных расходов являются:

1. Перевод на финансирование через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства, воинских частей, предприятий, учреждений и организаций Министерства обороны Российской Федерации 2. Перевод в органы федерального катачейства счетов но учету внебюджетных средств бюджетных учреждений 3. Перевод на казначейскую систему исполнения территориальных бюджетов

4. Внедрение концепции единого счета

1. Статьей 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации усіанавлпваеіся казначейское исполнение бюджетов. На органы исполни і ел ыюй власні возлаїаюіся организация исполнения и исполнение бюджеюв. управление ечеіами бюджеюв и бюджетными средствами. Указанные органы являю і ся кассирами все\ распорядителей и получателей бюджетных средств и осущесівляют платежи за счеі бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Возможность заключения органами местного самоуправления договоров с территориальными органами федерального казначейства об обслуживании местных бюджетов закреплена в статье 14 Федерального закона от 25.09.97 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Политика перевода территориальных бюджетов на казначейское исполнение. призванная обеспечить Правительство России полной информацией о состоянии бюджетной системы государства, впервые была озвучена в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1999 год», статья 1 которого одной из целей экономической политики государства на 1999 год назвала перевод на казначейскую систему исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджеюв. Статья 118 указанного закона установила, что кассовое обслуживание іерриториальиьіми органами Главного управления федерального казначейства при Минфине России бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов можеі осуществляться на договорной возмездной основе. Аналогичная статья (145) присутствует и в законе «О федеральном бюджете на 2000 год».

Для проведения данной работы органам федеральною казначейства будут открываться счета на балансовых счетах 40201 «Средства еубьектов Российской Федерации» и 40204 «Средства местных бюджетов». Первый зіан - зачисление на ни счета налогов и других платежей в соответствующий бюджет, перечисленных со счета 40101 «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства» после распределения по уровням бюджетной системы по установленным нормашвам и напрямую налогоплательщиками. Далее, в с указаниями месшых распорядителей средств, происходит зачисление средств на лицевые счеіа получателей средств территориаіьньїх бюджетов. Лицевые счеіа по расходам буду вестись применительно к порядку, установленному Инструкцией по оікрьппю и ведению ведения лицевых счетов1. Ну и последний -этап - представление оічегносіи о произведенных операциях исполнительным органам, а также распорядителям и получателям бюджетных средств.

Автор предлагает следующий механизм финансирования расходов территориальных бюджетов в условиях казначейского исполнения:

1. Финансирование расходов местных бюджетов и их отражение в о і четности осуществляется по кодам бюджетной классификации, действующим на территории Российской Федерации в соответствии с указаниями Министерства финансов Российской Федерации.

2. Для осуществления предварительного и текущего контроля за расходами местного бюджета финансовый отдел администрации до начата очередного финансового года представляет в орган федерального казначейства бюджетную роспись по распорядителям и сметы расходов по конкретным получателям средств местного бюджета, утвержденные вышестоящей организацией и проверенные финансовым отделом администрации.

3. Финансирование расходов местного бюджета производится с отдельного субсчета, который ведется на счете органа федерального казначейства, открытого на балансовом счете № 40204 «Средства местных бюджетов».

4. На лицевых счетах бюджетных организаций учет операций по финансированию производится только на основании реестров финансового отдела администрации. Зачисление на лицевые счета средств, не относящихся к финансированию расходов местного бюджета, не допускается. Полученные средства от предпринимательской деятельности, местных органов власти и другие поступления должны учитываться на расчетных и других счетах организаций.