Азарникова Илона Валерьевна. Организация финансирования и учет расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 212 c. РГБ ОД, 61:04-8/697-4

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Теоретические и организационно-правовые основы финансирования и учета расходов в условиях казначейской системы исполнения бюджета 11

1.1. Расходы федерального бюджета и особенности их финансирования в условиях казначейской системы исполнения бюджета 11

1.2. Правовое регулирование системы финансирования и учета расходов федерального бюджета 54

ГЛАВА 2. Анализ системы финансирования и учета расходов федерального бюджета в органах федерального казначейства 70

2.1. Оценка действующего порядка финансирования из федерального бюджета в органах федерального казначейства 70

2.2. Анализ современной практики учета операций по финансированию из федерального бюджета в органах федерального казначейства 130

ГЛАВА 3. Пути повышения эффективности организации финансирования и учета расходов федерального бюджета в органах федерального казначейства 154

3.1. Совершенствование организации финансирования из федерального бюджета в органах федерального казначейства 154

3.2. Оптимизация порядка учета расходов федерального бюджета в органах федерального казначейства 174

Заключение 180

Список использованной литературы 189

Приложения 205

**Введение к работе**

Система бюджетного финансирования в Российской Федерации является результатом длительного развития, в ходе которого одни элементы системы развивались и совершенствовались, другие утрачивались.

Система бюджетного финансирования в Российской Федерации в 90-е годы претерпела существенные изменения по сравнению с системой финансирования бывшего СССР. Были значительно сокращены объемы бюджетного дотирования предприятий на основе совершенствования механизма выделения средств - бюджетные средства начали выделяться под конкретные виды продукции и на определенный период времени. Финансирование из федерального бюджета стало осуществляться только в пределах средств на едином счете бюджета и только после прохождения процедур санкционирования.

Однако, осуществленные преобразования не позволяют обеспечить в полной мере эффективную организацию финансирования и учет расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета.

Утверждение сводной бюджетной росписи после начала финансового года, несвоевременное доведение лимитов бюджетных обязательств, уточнение бюджета в конце финансового года, позднее принятие решений по объемам финансирования на месяц - все эти факторы влекут за собой неравномерность расходов федерального бюджета в течение финансового года. Остатки средств растут как на счете бюджета в Банке России, его расчетно-кассовых центрах и иных уполномоченных кредитных организациях, так и на лицевых счетах бюджетных учреждений.

Эти обстоятельства являются следствием того, что сложившаяся система организации финансирования из федерального бюджета не отвечает потребностям современной экономики. Действующая практика требует полной интеграции системы бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях в систему учета в федеральном казначействе, позволяющей своевременно регистрировать в Главной книге федерального казначейства возникшие обязательства государства и соответствующие активы.

Несовершенство организации финансирования из федерального бюджета обусловливает необходимость ее дальнейших преобразований, что связано также с необходимостью более полной реализации Федеральной целевой программы развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы. Реализация Программы позволит совершенствовать систему бюджетного финансирования в части перехода на Единый казначейский счет и введения Главной книги федерального казначейства.

Исследованием направлений развития процесса финансирования расходов федерального бюджета и проблем казначейского исполнения бюджета занимаются многие ученые и специалисты-практики. Так, общие проблемы казначейского исполнения бюджетов исследованы такими известными финансистами, как Кращенко С.А., Пантелеев А.Ю., Романенков А.Ю., Михайлюк В.Н., Филиппов А.В., Маковник Т.Д. и др.

Вопросам организации финансирования и учета расходов посвятили свои исследования Артюхин Р.Е., Баятова И.М., Бриль Д.В., Гусев СИ., Лопина Л.А., Маклева Г.И., Малышева В.И., Маркина Е.В., Мурзаков А.П., Нестеренко Т.Г., Новикова ВН., Прокофьев С.Е., Родионова В.М., Швецов Ю.Г. и др.

Большой интерес представляют диссертационные работы Ицковича Б.Ф., Теребиленко Б.Н., посвященные проблемам контроля и оптимизации финансовых потоков органами казначейства в Российской Федерации.

Однако, все эти исследования посвящены отдельным вопросам финансирования расходов федерального бюджета в Российской Федерации, в частности: проблемам казначейской системы исполнения бюджетов, управлению государственными финансами, информационно-технологическим процессам исполнения бюджета и т.п. Исследование теоретических и практических проблем в части организации финансирования и учета расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета не проводилось.

Необходимость исследования системы бюджетного финансирования, определения принципов ее функционирования, уточнения способов, форм и методов осуществления финансирования из федерального бюджета, закрепления за определенными участниками системы бюджетного финансирования конкретных форм бюджетного финансирования, а также определения перспективных направлений изменения порядка учета расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета обусловила выбор темы, цели и задач исследования.

Цель диссертации состоит в теоретическом обосновании системы

бюджетного финансирования и разработке практических рекомендаций по оптимизации учета расходов федерального бюджета в условиях казначейского исполнения бюджета.

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

уточнить содержание понятия «бюджетное финансирование», уточнить принципы, способы, формы и методы бюджетного финансирования;

выявить особенности организации финансирования из федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета;

оценить состояние нормативно-правовой базы, регулирующей организацию процесса финансирования и учета расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета и дать рекомендации по ее совершенствованию;

проанализировать эффективность существующего порядка финансирования и учета расходов федерального бюджета;

сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию организации финансирования из федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета;

разработать предложения по оптимизации учета расходов федерального бюджета органами федерального казначейства в условиях казначейской системы исполнения бюджета.

Предметом исследования выступает методология организации финансирования и порядка учета расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета.

Объектом исследования является организация финансирования и учет расходов федерального бюджета в органах федерального казначейства.

В диссертации были применены системный анализ и синтез теоретического и практического материала. Анализ статистических данных проведен с помощью методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области бюджетного финансирования и казначейской системы исполнения бюджета. В работе использованы законодательные акты Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства

РФ, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ, а также материалы научных конференций и периодических изданий.

Информационно-статистической базой исследования явились материалы Министерства финансов Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по статистике.

Исследование проведено в рамках пункта 2.6 Паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит».

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

уточнено содержание понятия «бюджетное финансирование» в части возможности предоставления бюджетных средств как на безвозвратной или возвратной, так и на возмездной или безвозмездной основах; при этом получателями бюджетных средств выступают руководители учреждений, организаций, предприятий, органов государственной власти и местного самоуправления, физические лица и субъекты иностранных государств;

выявлены особенности организации финансирования из федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета: обязательное ведение лицевых счетов бюджетополучателей органами федерального казначейства, утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях, о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств, принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств, подтверждение и выверка их исполнения, оплата принятых обязательств осуществляется со счета органа федерального казначейства;

уточнены и систематизированы стадии бюджетного финансирования как последовательно осуществляемые процедуры санкционирования, финансирования и кассового расхода;

обоснована необходимость законодательного закрепления определенных форм бюджетного финансирования за конкретными участниками системы бюджетного финансирования.

Практическая значимость работы заключается в том, что рекомендации по оптимизации процесса финансирования и учета расходов федерального бюджета в условиях казначейской системы исполнения бюджета предназначены для широкого использования органами государственной власти.

Содержащиеся в диссертации предложения автора по уточнению действующего законодательства позволят устранить несогласованность отдельных положений федеральных законов. Это касается законодательного уточнения процедур санкционирования, финансирования и кассового расхода. Предложения автора по закреплению форм бюджетного финансирования за определенными участниками системы бюджетного финансирования позволят подготовить поправки к действующему бюджетному законодательству.

Кроме того, проведенное исследование позволило выработать рекомендации по:

- координации работы финорганов, органов казначейства, главных  
распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств,  
посредством введения системы бюджетного администрирования;

- уточнению плана счетов бюджетного учета;

- устранению несогласованности отдельных нормативных актов, в части  
отражения на лицевых счетах органов федерального казначейства кассовых  
расходов.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций «Финансово-кредитная политика: противоречия, пути решения» - Ростов-на-Дону, РГЭА, 1998; «Конкурентоспособность территорий и предприятий — стратегия экономического развития страны» - Екатеринбург, УрГЭУ, 2002; «Финансово-экономический механизм региона и его развитие в современных условиях» — Ставрополь, ФГОУ, 2002; «Финансовая политика Российского государства: противоречия и пути решения» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2002; «Развитие финансово-кредитных отношений в территориальных образованиях Российской Федерации» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2002, «Молодежь и экономика» - Ярославль, ЯФВФЭУ, 2002; «Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике» - Волгоград, ВолгГТУ, 2002; «Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2002.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в

диссертационной работе, использованы в деятельности Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и Управления федерального казначейства по городу Москве, что подтверждается соответствующими справками о внедрении результатов исследования.

Главным управлением федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации при доработке проекта Инструкции по бюджетному учету, было реализовано предложение по выделению в плане счетов бюджетного учета отдельных счетов для учета бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, а также реализовано предложение по уточнению объектов бюджетного учета.

Управление федерального казначейства по городу Москве использовало предложения соискателя по уточнению стадий бюджетного финансирования и

по порядку отражения кассовых расходов на лицевых счетах получателей бюджетных средств при подготовке дополнений и замечаний в проект Федерального закона «О внесении изменений и уточнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», а также при подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в Инструкцию о порядке открытия и ведения органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета.

Основные положения и выводы диссертации получены при выполнении научно-исследовательских работ в рамках комплексной темы Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации «Проблемы усиления финансового воздействия на экономику и социальную сферу России» (номер государственной регистрации 01.200.118573).

Материалы диссертации используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Бюджет и бюджетный учет», «Бюджетное право», «Организация исполнения бюджета» в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

По теме исследования опубликовано 4 работы общим объемом 2,5 п.л.,

в том числе авторский объем - 2,2 п.л.

Диссертация состоит из введения, основной части, заключения, списка использованной литературы, содержит 13 таблиц, 5 схем, 6 приложений.

## Расходы федерального бюджета и особенности их финансирования в условиях казначейской системы исполнения бюджета

Расходы бюджета являются инструментом распределения финансовых ресурсов между различными отраслями и сферами общественного производства и территориями страны.

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 6) под расходами бюджета следует понимать денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ характеризует данное понятие узко, и именно в таком понимании термин «расходы бюджета» используется для характеристики бюджета: «к основным характеристикам бюджета относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета»1.

Профессор Бабич A.M. и профессор Павлова Л.Н. определяют расходы бюджета как «процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год» .

Данное определение трактует расходы бюджета как процесс, но «процесс — это ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь»3. По мнению автора, процессом может являться только совокупность приемов и способов осуществления расходов бюджета, а не сами расходы.

Профессор Акперов И.Г. среди функций бюджета выделяет -использование бюджетного фонда. Данная функция раскрывается им следующим образом: «использование бюджетного фонда - расходы бюджета»4.

Профессор Вознесенский Э.А. отождествляет понятия «использование бюджетного фонда» и «расходы бюджета», характеризуя функции бюджета: «поскольку бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам: образование бюджетного фонда (доходы бюджета), использование бюджетного фонда (расходы бюджета) и контрольная»5.

В учебнике, изданном под редакцией профессора М.В. Романовского, профессора О.В. Врублевской и профессора Б.М. Сабанти, в главе, подготовленной кандидатом экономических наук Т.А. Поздняковой, понятие расходов бюджета трактуется следующим образом: «расходы бюджета, являясь важной составной частью государственных расходов в целом, выражают экономические отношения, возникающие в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда»6.

## Оценка действующего порядка финансирования из федерального бюджета в органах федерального казначейства

Расчетно-кассовое обслуживание органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации осуществляется учреждениями Банка России или, в случае отсутствия учреждений Банка России, уполномоченными Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики кредитными организациями.

При переходе на финансирование из федерального бюджета через лицевые счета предприятий, учреждений и организаций, получающих финансирование из бюджета, открытые в органах федерального казначейства, распорядители и получатели бюджетных средств закрывают в установленном порядке и на основании распоряжения Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации текущие бюджетные счета по учету средств федерального бюджета (лицевые счета на балансовом счете № 40105)39 в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

Органы федерального казначейства осуществляют операции по расходованию средств федерального бюджета, выделенных для распорядителей бюджетных средств, с лицевых счетов с символом банковской отчетности 99 «Средства федерального бюджета», учитываемых органами федерального казначейства на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета», в учреждениях Банка России, а в случае их отсутствия в уполномоченных кредитных организациях.

В условиях финансирования из федерального бюджета через лицевые счета распорядителей и получателей бюджетных средств, открытые в органах федерального казначейства, клиентами учреждений Банка России и уполномоченных кредитных организаций по операциям со средствами федерального бюджета являются органы федерального казначейства.

Между органами федерального казначейства и кредитными организациями заключается договор. Кредитные организации несут ответственность в соответствии с действующим законодательством за своевременное и правильное зачисление и списание средств на основании расчетно-платежных документов по указанным счетам в пределах остатка средств на них.

Учреждения Банка России, уполномоченные кредитные организации, обслуживающие счета органов федерального казначейства, не отвечают по обязательствам органов федерального казначейства, а также за несвоевременное отражение денежных средств органами федерального казначейства по лицевым счетам распорядителей и получателей бюджетных средств, открытым в этих органах федерального казначейства.

Орган федерального казначейства не вправе вести лицевые счета распорядителей и получателей бюджетных средств в случаях, когда текущие бюджетные счета этих распорядителей и получателей бюджетных средств остались не закрытыми в учреждениях Банка России или кредитных организациях.

## Совершенствование организации финансирования из федерального бюджета в органах федерального казначейства

Современный механизм бюджетного финансирования должен обеспечивать решение одновременно следующих задач:

- соответствие фактических расходов бюджетополучателей показателям

сводной бюджетной росписи;

- гибкость процесса исполнения бюджета, позволяющую органам, исполняющим бюджет, корректировать объем расходов в соответствии с меняющейся экономической ситуацией и объемами поступлений, перераспределять расходы в течение финансового года;

- действующее законодательство должно обеспечивать использование средств строго по целевому назначению и исключать возможность нерационального использования выделенных средств;

- отчетность об исполнении бюджета должна быть достоверной и «прозрачной».

В последние годы в целом удается сохранить положительную динамику важнейших показателей развития экономики страны.

По итогам 2002 года Правительством Российской Федерации приняты меры по обеспечению приоритетного финансирования расходов федерального бюджета на внутреннюю и внешнюю безопасность страны, судебную систему, воспроизводство научного потенциала, социальную сферу.

Осуществляется работа по урегулированию обязательств, возникших перед получателями средств федерального бюджета в предыдущие годы, по обеспечению развития казначейской системы исполнения федерального бюджета.

Наряду с положительными тенденциями существует ряд проблем, требующих незамедлительного решения: не в полной мере удается обеспечить концентрацию ресурсов федерального бюджета на решении ключевых задач при одновременном сокращении заведомо неэффективных расходов, не принято достаточных мер по снижению размеров кредиторской задолженности, не завершено формирование казначейской системы на федеральном уровне.

Исполнение расходной части федерального бюджета в последние годы осуществляется неравномерно и непропорционально, несмотря на то, что фактический объем доходов федерального бюджета и наличие остатков средств федерального бюджета на начало года позволяют провести кассовые расходы по всем разделам и подразделам функциональной классификации и всем субъектам ведомственной структуры расходов федерального бюджета на соответствующий год не менее установленного федеральным законом на соответствующий год.

В процессе финансирования расходов федерального бюджета допускаются многочисленные нарушения Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и иных законодательных актов Российской Федерации.