Ларионов Александр Степанович. Финансовый контроль исполнения расходной части территориальных бюджетов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2001 216 c. РГБ ОД, 61:01-8/2589-X

**Содержание к диссертации**

Введение

I. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ 13

1.1. Экономическое содержание государственного финансового контроля (концептуальный аспект) 13

1.2. Концептуально-методологическая база механизма исполнения государственного бюджета 36

1.3 Особенности финансового контроля за исполнением бюджетов всех уровней 56

II. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ СРЕДСТВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ 85

2.1. Государственный финансовый контроль в системе казначейского исполнения по расходам региональных и местных бюджетов 85

2.2. Механизм исполнения территориальных бюджетов в форме организации системы предварительного контроля 96

2.3. Основные направления развития казначейских и контрольных технологий исполнения бюджетов по расходам. 114

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 137

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 162

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования степень разработанности темы. России традиционно была присуща достаточно мощная система государственного финансового контроля, «...всегда, за исключением, к счастью, недолгих периодов в истории существовало понимание того, что государственный финансовый контроль - это неотъемлемая часть государственного устройства, одна из важнейших функций управления страной1».

Одним из таких исключений стал современный период перехода к рыночным отношениям. Получившая распространение на начальном этапе этого периода распространение точка зрения, что в условиях рынка контрольные функции государства должны ослабевать, нашла практическое выражение в развале системы государственного контроля, привела к ослаблению интереса в разработке теоретических основ его осуществления в условиях рыночных отношений. Проявилось это, прежде всего, в резком сокращении ведомственного контрольно-ревизионного аппарата. В результате бесконтрольности со стороны министерств и ведомств, федеральный бюджет стал нести огромные потери. Наиболее распространёнными видами нарушений стали: нецелевое расходование государственных средств, незаконная перекачка денег и материальных ценностей в коммерческие структуры, прямые хищения и бесконтрольные затраты.

Таким образом, сама жизнь показала, что интенсивное развитие рыночных отношений, создание хозяйственных структур, не являющихся собственностью государства, требуют коренной перестройки управленческих функций государства, в том числе и контрольных. Десятилетний опыт развития реформ в России свидетельствует о том, что роль государства как гаранта правовой и финансовой стабильности, соблюдения всеми участниками рынка правил

' *Ю.А. Данилевский. Проблемы становления государственного финансового контроля*// *Бухгалтерский учёт.-1996.-№3. - с.37.*

хозяйственной деятельности в условиях рыночной экономики ещё более возрастает и приобретает особую важность. Стало очевидным, что в рыночных условиях речь должна идти не об упрощении, а об усложнении финансовых аспектов деятельности государства. В связи с активным привлечением к удовлетворению общественных нужд коммерческих структур, использованием банковской инфраструктуры и инфраструктуры других финансово-кредитных учреждений для обслуживания движения государственных средств необходимо усилить контрольные функции государства.

Рыночные отношения не отменяют необходимости систематических ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий и учреждений всех форм собственности, особенно тех, которые используют бюджетные средства. Многие негативные моменты в развитии экономики России в этот период (исчезновение огромных сумм государственных средств, кризис бюджетной и финансовой систем, утечка капитала за границу и др.) убедительно доказали, что финансовый контроль объективно необходим рыночной экономике, что должна возрасти его роль за неукоснительным исполнением законом всеми физическими и юридическими лицами, и прежде всего, государственными учреждениями и органами власти сверху донизу. Действенный финансовый контроль поможет избежать ошибок, которые очень дорого обходятся обществу. Хорошо поставленная система финансового контроля будет способствовать более активному привлечению иностранных партнеров и инвесторов, для которых она является важным фактором формирования доверия к федеральной и региональным властям.

Для того, чтобы повысить роль и создать эффективную систему финансового контроля в современной России, прежде всего, необходимо продолжить теоретические исследования в этой области знаний. Большой вклад в теорию и методологию финансового контроля внесли такие известные советские и российские экономисты, как Афанасьев В.Г., Вознесенский Э.А., Кочергин Е.А., Старосьцьяк Е., Козырин А.Н., Оленышев СП., Погосян Н.Д.,

Жуков В.А., Шохин СО. и др. Однако, до сих пор многие теоретические вопросы, касающиеся экономического содержания (сущности, функций, принципов, видов и т.п.), являются дискуссионными или недостаточно разработанными в изменившихся условиях хозяйствования.

В последние годы особое внимание российских экономистов (Бурцев В., Данилевский Ю.А., Кармоков Х.М., Химчева Н.И. и др.) уделяется проблемам организации финансового контроля за исполнением бюджетов. Однако и в этой области предстоит решить еще много вопросов, связанных с рациональной организацией всех видов контроля, а особенно предварительного, в связи с необходимостью и возникшими проблемами перехода на казначейское исполнение всей системы территориальных бюджетов. Такая задача поставлена перед соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации (РФ) в Бюджетном кодексе РФ, не предлагая конкретных путей ее решения, надеясь на самостоятельность регионов. В результате, до сих пор не разработаны приемлемые научно-обоснованные методологические подходы к решению названной задачи.

Все вышесказанное в совокупности и определяет актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования в целом состоят в разработке действенного механизма исполнения территориальных бюджетов по расходам на основе развития теории и создания рациональной системы финансового контроля за движением финансовых потоков от бюджета к конечному пользователю.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие задачи, определившие логику и структуру диссертационной работы:

исследовать экономическое содержание понятия финансового контроля во взаимосвязи с общей теорией финансов и управления финансами;

рассмотреть концептуальные, методологические и организационные вопросы функционирования механизма исполнения бюджетов всех уровней и системы финансового контроля в этой сфере финансовых отношений;

проанализировать различные формы и варианты казначейского исполнения бюджетов субъектов РФ и разработать его базовую модель в форме предварительного контроля;

определить перспективы дальнейшего развития казначейских технологий в современной России.

Предметом исследования является система финансовых отношений, возникающих между контролирующими структурами и контролируемыми субъектами при проведении независимого и административного государственного финансового контроля за использованием централизованных фондов денежных средств государства (за исполнением расходной части бюджетов органов власти субъектов РФ и местного самоуправления).

Объектом исследования являются территориальные (региональные и местные) бюджеты, а также деятельность территориальных органов административного и независимого государственного финансового контроля.

Теоретической и методологической основой исследования выступают экономические теории, концепции и фундаментальные труды ведущих экономистов, касающиеся предмета исследования, Бюджетный кодекс, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также материалы соответствующих исполнительных органов власти.

В диссертации использованы такие общенаучные методологические подходы и специальные методы, как анализ и синтез, метод экспертных оценок, экономико-информационного моделирования и прогнозирования доходов и расходов государственного бюджета с использованием ЭВМ.

Информационной базой исследования явились материалы Министерства финансов Саратовской области и Управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ по Саратовской области и ряда других субъектов РФ, информационных статистических органов и публикаций в периодической печати.

Научная новизна исследования. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

определены и обоснованы функции расходов государственного бюджета, как частной финансовой категории - воспроизводственная, регулирующая, контрольная, - методологически вытекающие непосредственно из функций использования централизованных денежных фондов (доходов) государства и контрольной функции общей экономической категории финансов;

на основе деления финансов на централизованные (государственные финансы) и децентрализованные (финансы государственных предприятий, организаций и учреждений) общая система финансового контроля также разделена на государственный (связанный с движением централизованных фондов денежных средств) и финансовый внутренний контроль государственных предприятий, организаций и учреждений (связанный с движением децентрализованных денежных средств);

концептуально исследовано экономическое содержание (природа, место, сущность, функции, цель, задачи, субъекты, объекты, предмет, принципы, методы) государственного финансового контроля с различных методологических позиций - как понятия, непосредственно и последовательно вытекающего из сущности и функций категорий финансов, государственных финансов, государственных (бюджетных) расходов, как самостоятельного, обособленного финансового управления и как самостоятельной отрасли

научных знаний;

- сформулировано и раскрыто авторское определение государственного

финансового контроля как самостоятельного, обособленного элемента государственного управления централизованными финансами, направленного на проверку законности и целесообразности действий в сфере образования и использования денежных фондов (доходов) государства всех уровней власти, предприятий (организаций, учреждений) и физических лиц;

разработан концептуальный механизм составления и исполнения государственного бюджета на основе комбинации вертикального и горизонтального принципов, предполагающий разработку и исполнения обыкновенного (пессимистичного варианта), чрезвычайного (оптимистичного варианта) и суммарного (компромиссного варианта) бюджетов в составе федерального, региональных и местных бюджетов с учетом расшифровки основных статей расходов и доходов чрезвычайного бюджета, а также консолидацию бюджетов как по вертикали, так и по горизонтали с правом использования излишков средств обыкновенных бюджетов для покрытия дефицита чрезвычайных бюджетов;

основные принципы казначейского исполнения бюджетов (единства кассы, контроля за расходованием средств, централизации всей информации о текущим состоянии бюджетной сферы в финансово-казначейском органе) дополнены следующими принципами построение рациональной казначейской системы - введение лицевых счетов бюджетополучателей и распорядителей кредитов, повышение оперативности управления финансовыми ресурсами на основе предварительного контроля за их целевым расходованием, прозрачности финансовых потоков;

на основе классификации по наиболее существенным признакам и оценки действующих сейчас вариантов казначейского исполнения определены следующие функции, которые должна выполнять рациональная его система -обеспечение эффективности использования бюджетных средств, осуществление предварительного контроля, обеспечение прозрачности бюджета в режиме реального времени и мобильности бюджетных ресурсов;

в результате анализа особенностей финансового контроля за исполнением расходной части бюджетов обосновывается методологическое положение, отвергающее самостоятельность текущего контроля и предполагающее общее деление финансового контроля только на две его

формы: предварительный и последующий, особенно в процессе казначейского исполнения бюджетов;

разработана базовая модель (на базе Саратовской области) территориальной системы (механизма) организации финансового контроля на основе упорядочения взаимодействия различных его структурных подразделений, которая рекомендована в качестве основополагающего варианта для других субъектов РФ;

предложен авторский подход к порядку бесспорного взыскания или восстановления руководителями администрации, бюджетными организациями и учреждениями сумм бюджетных средств, использованных не по назначению;

разработаны предложения, позволяющие наиболее полно реализовать преимущества системы казначейского исполнения по расходам бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (в частности, создать независимый в ведомственном отношении контрольный орган, контролирующий целевое и законное расходование средств всех бюджетополучателей; установить блокирующую систему на все платежи, по которым цена превышает среднюю цену на аналогичные товары и услуги; установить и определить очередность проведения платежей, оплачивая на альтернативной основе самые неотложные нужды в первоочередном порядке);

с методологических позиций раскрыто содержание понятия системы предварительного контроля в процессе казначейского исполнения по расходам территориальных бюджетов как взаимосвязанной совокупности элементов механизма исполнения бюджета в форме предварительного контроля и управленческих решений для достижения значимых результатов (субъекты и предмет, объекты, принципы и задачи, методы и формы, техника, технология и процесс контроля);

разработаны две схемы (варианта) базовых моделей эффективного механизма финансирования расходов территориальных бюджетов при казначейской системе предварительного контроля по лимитам и по сметам

расходов, определены конкретные элементы, возможные управленческие решения, преимущества, недостатки и условия применения обеих схем;

определены направления и пути развития территориальных казначейских и контрольных технологий исполнения всей системы территориальных бюджетов в России и пути их реализации: разработка концепции и технологии единого казначейского счета; фиксация элементов платежного процесса, предшествующих кассовому расходу; учет средств бюджетных учреждений, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на лицевых счетах; развития телекоммуникационной сети; внедрение электронного документооборота между всеми участниками бюджетного процесса; внедрение автоматизированной системы финансового контроля;

разработан алгоритм поэтапного перехода на автоматизированную систему контроля за исполнением территориальных бюджетов на уровне

*%?*методологии, техники, технологии и программного обеспечения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в развитии теории финансового контроля как области общей теории финансов и самостоятельного, особого вида управленческой деятельности, а также теории и методологии казначейского исполнения территориальных бюджетов в форме предварительного контроля.

Практическая значимость заключается в использовании авторских  
разработок и рекомендаций Министерством финансов Саратовской области и  
Управлением Федерального казначейства по Саратовской области в процессе  
сбора доходов на едином счете Федерального казначейства и в процессе  
*Ш*исполнения регионального и местных бюджетов по расходам. При этом,

разработанные автором базовые модели организации финансового контроля и казначейского исполнения территориальных бюджетов, а также автоматизированная система контроля являются универсальными и могут быть

использованы как основополагающие в любом регионе РФ.

Апробация диссертационного исследования. Основные практические разработки автора, касающиеся финансового контроля и казначейского исполнения территориальных бюджетов в форме предварительного контроля внедрены в законодательных, нормативных актах и в практику финансового контроля на уровне Саратовской области и ее муниципальных образований, что подтверждено справкой о внедрении. Основные теоретические положения диссертационной работы используются при изучении и преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система» и «Финансы», что также подтверждено соответствующей справкой.

По теме диссертации опубликовано 6 научно-практических работ общим объемом 24,4 п.л. (в том числе личный вклад автора -10,6 п.л.).

**Апробация диссертационного исследования.**Результаты научных исследований по теме диссертации были доложены на следующих научно-практических конференциях: "Опыт работы автоматизированной системы учета финансов "Бюджет" в регионах России. Становление и развитие системы предварительного контроля расходов бюджета в Минфине Саратовской области" г. Саратов, 6-9.06.2000; "Практика перехода на казначейскую систему исполнения бюджета в субъектах федерации и муниципальных образованиях" г. Москва 28-30.11.2000.

Коллективная научно-практическая разработка "Проект по комплексной автоматизации бюджетного процесса на основе АС "Бюджет", при непосредственном участии автора, получила Диплом Всероссийского научно-практического форума "Россия единая" (г. Нижний Новгород, 6-11. 09.2000).

Основные практические разработки автора, касающиеся финансового контроля и казначейского исполнения территориальных бюджетов в форме предварительного контроля внедрены в законодательных, нормативных актах и в практику контрольной работы финансовых органов на уровне Саратовской области и ее муниципальных образований, что подтверждено справкой о

внедрении. Основные теоретические положения диссертационной работы используются при изучении и преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система» и «Финансы», что также подтверждено соответствующей справкой.

## Экономическое содержание государственного финансового контроля (концептуальный аспект)

Теория финансового контроля не может рассматриваться в отрыве от общей теории финансов. Экономическое содержание финансового контроля можно наиболее полно раскрыть только в рамках экономического содержания (сущности и функций) экономической категории финансов. Вне этой связи сущность финансового контроля будет сведена лишь к организации и технике проведения контроля рублем за движением централизованных денежных потоков.

Большинство российских экономистов сходится во мнении, что финансы представляют собой объективную экономическую категорию, важнейший элемент и движущий мотив функционирования современной экономической системы страны.

В вопросах сущности финансов до сих пор не выработано единого мнения. Сколько экономистов, столько и точек зрения. Мы сочли нецелесообразным не вдаваться в научную полемику по этим вопросам, учитывая ограниченность объема диссертационной работы и определенность наших позиций в поддержку концепции сущности финансов как экономической категории, которой внутренне присущи следующие отличительные признаки:

1) стоимостной (денежный) характер отношений, позволяющий отделить финансовые отношения от натуральных экономических отношений (например, натуральное исполнение налоговых обязательств в натуральной форме, денежными суррогатами или путем взаимозачетов);

2) это отношения перераспределения стоимости валового и чистого продуктов общества в императивной (властной, государственно-правовой) форме; 3) это отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств (доходов)1.

Многие из экономистов распространяют действие финансов на всю систему распределительных отношений и делят финансы на две части: общегосударственные финансы и финансы предприятий (отраслей)". Однако в таком случае предметом изучения будут цена, заработная плата и другие стоимостные категории, являющиеся результатом первичного распределения валового (ВВП) и чистого (ЧВП) общества, но они общепризнанно не считаются финансовыми категориями. В силу названной и других причин методологического характера мы придерживаемся точки зрения Б.М. Сабанти и А.Ю. Казака, доказывающих, что общегосударственные финансы и финансы отраслей народного хозяйства - это разные категории, последняя из которых составляет денежное хозяйство предприятий3. То есть под финансами понимается только та часть денежных отношений, которая опосредуется общегосударственными финансами, а состав звеньев финансов ограничивается: государственным бюджетом, государственными внебюджетными, страховыми и прочими денежными фондами, государственным кредитом и финансами государственных (муниципальных) предприятий, организаций и учреждений. Последние составляют децентрализованную, а остальные звенья -централизованную часть финансов.

## Концептуально-методологическая база механизма исполнения государственного бюджета

В "узком" смысле слова исполнение бюджета состоит в обеспечении поступления, расходования и учета движения бюджетных ресурсов. Однако фактически оно далеко выходит за рамки этих чисто технических операций и представляет собой сложную систему экономических отношений, связанных с образованием и использованием централизованных фондов денежных ресурсов государственных органов власти для обеспечения выполнения ими своих функций.

Содержание процесса исполнения бюджета более подробно раскрывает его задачи:

1) обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей, выявление резервов для мобилизации дополнительных доходов бюджета;

2) распределение всех поступающих доходов по уровням бюджетов согласно существующему законодательству (то есть территориальное перераспределение бюджетных ресурсов), осуществление территориального регулирования в рамках имеющихся бюджетных возможностей;

3) распределение доходных источников по утвержденным бюджетным ассигнованиям в календарном разрезе (целевое перераспределение бюджетных ресурсов по статьям расходов бюджетной классификации);

4) финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм в течение финансового года;

5) хранение временно свободных финансовых ресурсов государства;

6) осуществление оперативного учета и контроля за движением бюджетных средств, определение степени эффективности расходования государственных средств.

Исполнение и составление бюджета - этапы единого бюджетного процесса, следовательно, от того, насколько обоснованным и реалистичным будет утвержденный проект бюджета, настолько стабильно, плавно и равномерно будут удовлетворяться государственные потребности (процесс составления проекта бюджета на примере Саратовской области схематично см. в Приложениях 1 и 2). Безусловно, сложно планировать бюджетные статьи с абсолютной точностью, так как существуют объективные причины, влияющие на бюджетные показатели, которые невозможно спрогнозировать. К таким факторам можно отнести: стихийные бедствия, техногенные катастрофы, изменения на международных валютных, фондовых и иных рынках, оказывающие влияние на национальный рынок, изменение цен на товары по особо важным статьям экспорта и импорта.

Наряду с этим, правительство зачастую искусственно искажает плановые показатели бюджета. В зависимости от того, в какую сторону искажаются показатели, проект бюджета условно можно назвать оптимистичным и пессимистичным.

В оптимистичном проекте бюджета доходная часть завышена, следовательно, завышенной оказывается и расходная часть, а размер дефицита минимизируется. Последствия нереальности бюджета можно наблюдать только в процессе его исполнения, когда собираемость налогов находится на уровне 60-70%, а то и ниже возникает хроническое недофинансирование по многим расходным статьям, растет кредиторская задолженность перед поставщиками, работниками бюджетной сферы, рост расходов по обслуживанию задолженности и как следствие ухудшение уровня жизни населения. Особенно явственно это можно наблюдать на региональном уровне, так как завышенными оказываются и размеры ожидаемой финансовой помощи, предоставляемой региону. Кроме того, именно на уровне региона сосредоточены социальные расходы, с массой защищенных статей. Сократить их нельзя, но и средств для финансирования нет, поэтому задолженность накапливается годами. Таким образом, составление оптимистичного проекта бюджета наиболее серьезным образом влияет на процесс исполнения бюджета. Пессимистичным проект бюджета оказывается в том случае, если доходная часть искусственно занижается, соответственно заниженной будет и расходная часть. Собираемость налогов на уровне 115-120% без особого напряжения со стороны контрольных органов свидетельствует о явном занижении плановых показателей. С одной стороны неплохо, если государство получает дополнительный доход и может направить его на увеличение финансирования. Но, с другой стороны, возникает много вопросов, например, куда будут использованы дополнительные доходы? В соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации (ст. 232), дополнительно полученные доходы сверх утвержденного бюджета в размере, не превышающем 10% от общего объема расходуются Правительством без внесения изменений в Закон о бюджете РФ на следующий год. Следовательно, при составлении пессимистичного бюджета правительство получает возможность на относительно (бесконтрольное со стороны Государственной Думы) распоряжение некоей частью бюджетных средств, что вряд ли справедливо. Пессимистичный бюджет, с одной стороны, удобен и выгоден правительству, поскольку дает ему возможность всегда иметь определенный запас финансовых ресурсов, который оно может оперативно использовать для дополнительного финансирования наиболее необходимых обществу расходов. Однако, с другой стороны, такой бюджет расхолаживает и снижает результативность работы контролирующих и всех исполнительных органов государственной власти. Кроме того, бесконтрольность в расходовании значительных объемов финансовых ресурсов создает условия для различного рода хищений государственных средств и других злоупотреблений со стороны государственной власти.

## Государственный финансовый контроль в системе казначейского исполнения по расходам региональных и местных бюджетов

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации все субъекты Федерации должны перейти на казначейское исполнение бюджета. Необходимость такого перехода уже описывалась выше. Основные преимущества казначейской системы исполнения бюджета являются следствием двух факторов. Во-первых, все бюджетные средства сосредоточены на едином счете. Во-вторых, осуществляется предварительный контроль за целевым и своевременным расходованием бюджетных средств. В то же время некоторые экономисты считают, что " в случае закрытия банковских счетов бюджетные учреждения теряют признаки юридического лица, а Бюджетный кодекс Российской Федерации вступает в противоречие с Гражданским кодексом Российской Федерации"1. Однако такого рода опасения, на наш взгляд, являются беспочвенными, так как закрыв расчетные счета в банках, бюджетополучателям открываются лицевые счета в финоргане, с которых и происходит финансирование расходов. Таким образом, средства на едином счете не являются обезличенными, и расходование осуществляется в рамках имеющихся лимитов.

В Саратовской области частичный переход на новую систему начал осуществляться с 1 июля 1999 года. Таким образом, уже имеется определенный опыт, позволяющий по конкретным позициям определить эффективность казначейской системы исполнения бюджета. Вместе с тем, следует отметить, что Правительство Саратовской области использует лишь общую схему казначейского исполнения бюджета. Полное же содержание используемого механизма исполнения бюджета в значительной степени совершеннее

традиционной казначейской системы и получило название "Система предварительного контроля исполнения бюджета". Различные варианты построения механизма казначейского исполнения бюджета в других регионах были уже описаны в 1.2.

С введением казначейской системы предварительного контроля за исполнением бюджета значительно увеличивается оперативность управления финансовыми ресурсами области, так как до введения этой системы бюджетные счета учреждений были открыты в банковских учреждениях, то есть, бюджетные средства были распылены по множеству счетов. На одних счетах образуются временно свободные остатки, которые не работают на бюджет, на других счетах средств не хватает для выполнения текущих обязательств и, следовательно, наблюдается недофинансирование. Исполнение бюджета по казначейской системе предполагает наличие единого бюджетного счета, что делает возможным осуществление оперативного управления финансовыми ресурсами области, они становятся более мобильными внутри бюджета. Это позволяет сократить потребность бюджета в поиске дополнительных ресурсов для покрытия кассовых разрывов в ходе исполнения бюджета. Следовательно, не приходится осуществлять и оплачивать дополнительные затраты на обслуживание краткосрочных заемных средств и, вместе с тем, позволяет более равномерно, в отраслевом разрезе, финансировать бюджетополучателей.

В бюджетном послании Президента Российской Федерации одним из приоритетных направлений бюджетно-финансовой политики названа прозрачность бюджета, которая может быть достигнута только при казначейской системе исполнения бюджета. При старом механизме исполнения бюджета информация о платежах бюджетной сферы собиралась в виде ежемесячных отчетов в разрезе распорядителей бюджетных средств. Отсутствовала информация о расходах в разрезах каждого бюджетного учреждения и полной бюджетной классификации, то есть бюджет не мог быть прозрачным в режиме реального времени. При введении системы предварительного контроля каждый платеж бюджетного учреждения сопровождается полной бюджетной классификацией (см. Приложение 4) и в режиме реального времени отражается на его лицевом счете. В результате, бюджет становится абсолютно прозрачен в каждый момент времени.

Наиболее важное преимущество казначейской системы исполнения бюджета заключается в возможности осуществлять предварительный контроль за целевым использованием бюджетных средств. При исполнении бюджета по старой системе предварительный контроль за целевым расходованием средств осуществлялся только на стадии планирования, основной формой выступал последующий контроль, который проводился уже после совершения платежа. Как уже отмечалось ранее, выявление фактов нецелевого расходования средств в результате последующего контроля лишь констатирует результат нецелевого их использования, так как не существует серьезных механизмов возврата средств государству.