Потапова Екатерина Борисовна. Казначейский контроль целевого использования бюджетных средств в сфере социальных и образовательных инноваций : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Орел, 2004 132 c. РГБ ОД, 61:04-8/2272

**Содержание к диссертации**

Введение

1. СИСТЕМА ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА И ВОЗМОЖНОСТЬ

КОНТРОЛЯ ЦЕЛЕВОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ПРИ

ВЫПОЛНЕНИИ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ 9

1.1. Формирование системы управления бюджетными расходами в период рыночной трансформации экономики России на основе создания института казначейства

1.2. Инновационные процессы с бюджетным финансированием как 35 объекты казначейского контроля

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

РАСХОДАМИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ

2.1. Казначейский контроль инновационных финансовых потоков 50

2.2. Теоретико-игровая модель оценки вероятности целевого расходования бюджетных средств в сфере социальных и образовательных инноваций

2.3. Использование методов теории полезности при оценке вероятности целевого расходования бюджетных средств 84

2.4. Теоретико-вероятностная модель прогнозирования возможного нецелевого использования бюджетных средств на основе текущего казначейского контроля выполнения инновационных проектов в социальной и образовательной сферах ""

3. РЕАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ

ФИНАНСОВЫМИ ПОТОКАМИ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ НА ОСНОВЕ

ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

3.1. Существующие казначейские информационные технологии и возможности их использования для реализации системы управления расходной частью бюджета с контролем инновационных проектов ..

3.2. Организация и функционирование информационной системы "Казначейский контроль инновационных проектов" 107

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 115

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 119

**Введение к работе**

Устойчивый экономический рост и повышение благосостояния всех слоев населения невозможны без широкого использования новейших достижений науки и образования, современных технологий на основе активизации инновационной деятельности, которая должна опираться на прочный фундамент знаний. Переход страны на инновационный путь развития предусматривает широкое использование новых научных достижений, причем не только в реальном секторе экономики, но и в других сферах, например, в гуманитарной сфере, к которой можно отнести инновации в образовании и социальные инновационные проекты.

Инновации в социальной и образовательной сферах не менее важны, чем инновации в сфере производства. На современном этапе развития российского общества образование превращается в одну из важнейших сфер человеческой деятельности, которая теснейшим образом связана с другими областями общественной жизни. Перспективы экономического и духовного развития России в значительной степени определяются возможностями системы образования удовлетворять потребности личности и общества в высококачественных образовательных услугах, а прогресс в сфере науки и образования невозможен без постоянного повышения научно-образовательного потенциала как федерального центра, так и регионов Российской Федерации. Поэтому в этих областях деятельности также выполняется значительное количество инновационных программ, многие из которых финансируются из федерального и региональных бюджетов.

При этом особенно важным становится обеспечение высокой эффективности результатов инновационных процессов в социальной сфере и сфере образования. Однако вопросы оценки этих результатов и контроля расходования бюджетных средств в данных областях в настоящее время рассмотрены недостаточно, и в ряде случаев даже не определены структу ры, осуществляющие эти функции. Вместе с тем ответственность за целевое и эффективное расходование бюджетных средств возложена в настоящее время на органы Федерального казначейства, поэтому вполне очевидно, что они могут оказать заметное влияние на инновационный процесс, основанный на бюджетном финансировании.

Переход на казначейскую систему управления государственными финансовыми средствами способствовал сбалансированности и прозрачности бюджета. Это создало условия для дальнейшего развития хозяйственных комплексов регионов и повышения их научно-технического и научно-образовательного потенциалов, так как появилась возможность более эффективно управлять финансовыми средствами государства, концентрировать и контролировать их движение.

Осуществлению инноваций в социальной и образовательной сферах предшествуют обычно научные исследования, выполняемые в соответствии с федеральными или региональными инновационными программами и финансируемые из бюджетов разного уровня. Реализация самих инновационных программ также требует определенного финансирования. Естественно, что в этих условиях весьма полезным было бы прогнозирование результатов инновационного проекта уже на ранних стадиях его разработки, например, на этапе научных исследований. При этом также возможен текущий контроль со стороны органов казначейства над операциями с бюджетными финансовыми средствами, выполняемыми в процессе проведения научных исследований и реализации инновационных программ.

Таким образом, система органов Федерального казначейства в центре и регионах обладает потенциальной возможностью контроля, способствующего повышению эффективности социальных и образовательных инноваций, финансируемых из бюджетов различных уровней. В результате возникает практическая необходимость решения актуальной научной задачи совершенствования системы казначейского управления бюджетны ми расходами в сфере социальных и образовательных инноваций с целью обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных средств.

Теоретические и практические аспекты работы казначейской системы управления бюджетными финансовыми средствами анализировались в исследованиях А.В.Филиппова, Б.Ф.Ицковича, О.В.Цеханова, С.К.Ахмедова, Л.В.Белоусовой, Н.Б.Грошевой, Т.А.Казаховой, С.А.Кращенко, В.Н.Натарова, И.С. Поленова и др. Однако до сих пор многие аспекты казначейского контроля финансируемых из бюджета инновационных проектов практически не рассмотрены, поэтому тема диссертационной работы является актуальной.

Цель исследования состоит в разработке методических рекомендаций по контролю целевого и эффективного расходования средств при выполнении инновационных проектов с бюджетным финансированием в социальной и образовательной сферах.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи исследования:

- провести анализ современного состояния казначейского управления доходами и расходами бюджета и возможностей контроля целевого расходования бюджетных средств при выполнении инновационных проектов и программ;

- разработать теоретическую и методическую основу совершенствования системы казначейского управления бюджетными расходами в сфере социальных и образовательных инноваций;

- реализовать разработанные методы управления бюджетными финансовыми средствами в сфере социальных и образовательных инноваций на основе современных информационных технологий.

Область исследования: Теория и практика финансового контроля в системе органов Федерального казначейства.

Объектом исследования является система органов Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по субъекту федерации — Тульской области.

Предметом исследования является система управления расходами бюджета органами Федерального казначейства, функционирующими на уровне субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретические исследования базировались на концептуальных положениях, выводах и рекомендациях современных экономических теорий в области управления государственными финансовыми средствами, а также теории государственного финансового и управленческого контроля. Правовой базой для исследований явились законы и другие нормативные акты Российской Федерации и ее субъектов. Информационной основой исследования явились материалы, опубликованные в монографиях и периодической печати, авторефераты диссертаций а также материалы семинаров и научно-практических конференций. При проведении исследований использовался современный математический аппарат теории игр, теории вероятностей, системного анализа и теории множеств. Для реализации методик применены современные информационные технологии.

Научная новизна проведенного исследования состоит в разработке концепции применения теоретико-игровых и теоретико-вероятностных подходов для моделирования процессов, приводящих к нецелевому использованию бюджетных средств при инновационной деятельности в социальной и образовательной сферах, и использования их в качестве теоретической и методической основы для совершенствования системы казначейского контроля и управления расходами бюджета.

Научная новизна подтверждается следующими научными результатами:

- проанализировано современное состояние казначейского управления доходами и расходами бюджета и сделан вывод о возможности казначейского контроля целевого расходования бюджетных средств при выполнении инновационных проектов и программ в социальной и образовательной сферах;

- разработана теоретико-игровая модель оценки вероятности целевого расходования бюджетных средств в процессе подготовки и реализации социальных и образовательных инновационных проектов, явившаяся теоретической и методической основой совершенствования системы казначейского контроля и управления бюджетными расходами в данной сфере;

- предложена теоретико-вероятностная модель прогнозирования возможного нецелевого использования бюджетных средств на основе текущего казначейского контроля выполнения инновационных проектов в социальной и образовательной сферах;

- разработаны методики управления бюджетными расходами и казначейского контроля инновационных финансовых потоков региональными органами Федерального казначейства, основанные на теоретико-игровой и теоретико-вероятностной моделях;

- осуществлена реализация предложенных методик управления и контроля инновационных финансовых потоков при разработке информационной системы "Казначейский контроль инновационных проектов".

Теоретическое значение результатов работы заключается в развитии теоретических положений и формировании методических приемов осуществления финансового контроля инновационных проектов на уровне региональных органов Федерального казначейства с использованием теоретико-игрового и теоретико-вероятностного подходов.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что разработанные в диссертации предложения и рекомендации явились методической основой для создания новых казначейских информационных технологий.

Результаты работы представляют интерес для специалистов, занимающихся вопросами управления государственными финансовыми средствами, и могут быть использованы в работе контрольных отделов и служб органов казначейства, а также других органов государственного контроля на федеральном и региональном уровнях.

Результаты работы могут быть использованы также в учебном процессе при чтении курсов лекций по дисциплинам «Организация и финансирование инновационной деятельности и инвестиций», «Финансы бюджетных учреждений», «Государственные и муниципальные финансы» и др.

Реализация и апробация результатов исследования. Результаты работы использованы в работе Управления Федерального казначейства по Тульской области Министерства финансов Российской Федерации.

Основные положения и результаты работы докладывались и обсуждались на 6 Всероссийской научно-практической конференции "Стратегия бизнеса и социально-экономическое развитие региона" (г. Ярославль, 2003 г.), Всероссийской научно-практической конференции "Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики" ( г. Пенза, 2003 г.), XII Международной научно-технической конференции "Математические методы и информационные технологии в экономике, социологии и образовании г. Пенза, 2003 г.), а также на научно-практических конференциях и семинарах Тульского государственного университета и Орловского государственного технического университета в 2002 и 2003 гг.

class1 **СИСТЕМА ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА И ВОЗМОЖНОСТЬ**

**КОНТРОЛЯ ЦЕЛЕВОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ПРИ**

**ВЫПОЛНЕНИИ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ** class1

## Формирование системы управления бюджетными расходами в период рыночной трансформации экономики России на основе создания института казначейства

В настоящее время, после более чем 10-летнего периода рыночной трансформации Российской экономики, накоплен значительный опыт и достигнута определенная стабилизация. Появляется реальная возможность повышения качества жизни и благосостояния населения не только в центре, но и в остальных регионах России. Постепенное выравнивание условий жизни и ликвидация существующих в настоящее время резких социальных контрастов при обеспечении баланса общероссийских и региональных интересов является одной из основных задач рыночной трансформации экономики России.

Практически одновременно с переходом на рыночную экономику возникла необходимость модернизации всей системы исполнения бюджета Российской Федерации. Была создана новая бюджетная система, состоящая из равноправных элементов - федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. На этом этапе развития бюджетной системы финансовые средства доходной части бюджета складываются из налогов и других выплат в бюджет, а средства расходной части проходили через несколько уровней организаций. Финансирование получателей бюджетных средств производилось по платежным поручениям Министерства финансов РФ с бюджетных счетов, открытых в кредитных учреждениях для министерств и ведомств, которые выполняли функции главных распорядителей бюджетных средств. Затем расходуемые средства поступали в различные подведомственные им организации и учреждения, которые являлись распорядителями бюджетных средств более низких степеней. Эти учреждения и организации обеспечивали как финансирование своей собственной деятельности, так и перечисление средств нижестоящим бюджетополучателям. Однако подобный способ организации функционирования системы управления бюджетными финансовыми средствами обладал целым рядом недостатков [172]:

- выбор кредитных учреждений для открытия счетов бюджетополучателей и распорядителей низших уровней не всегда осуществлялся с учетом государственных интересов. В результате счета открывались в ненадежных банках, при несостоятельности которых бюджетные средства могли быть потеряны;

- большое количество мелких счетов приводило к "распылению" бюджетных средств и делало практически невозможным предварительный и текущий контроль их целевого и эффективного использования;

- значительное количество обслуживающих движение бюджетных средств кредитных учреждений затрудняло контроль за своевременностью выполнения финансовых операций с бюджетными средствами;

- Центральный банк России практически полностью снимал с себя функции контроля за исполнением бюджета, а Министерство финансов могло осуществлять контроль только на уровне главных распорядителей средств;

- распределение бюджетных средств министерствами и ведомствами ослабляло возможность контроля их целевого и эффективного использования;

- "парад суверенитетов" и дальнейшее расширение самостоятельности субъектов Российской Федерации, в том числе и в области бюджетных взаимоотношений, привели к тому, что региональные органы также не осуществляли контроль за исполнением федерального бюджета и все их внимание было сосредоточено на исполнении собственных бюджетов;

- отсутствовала "прозрачность" исполнения бюджета, существующие информационные системы не могли отслеживать его текущее состояние, в результате чего была практически невозможна их оперативная коррекция с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

Перечисленные недостатки достаточно быстро привели систему государственными финансовыми средствами России к кризису, который еще более усугубился слабостью законодательной базы, приводящей к безнаказанности в случаях нарушения бюджетной дисциплины, коррумпированностью части административного аппарата, имеющего отношение к распределению средств федерального бюджета, и общим безответственным отношением к государственным средствам.

class2 **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**РАСХОДАМИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ**class2

## Казначейский контроль инновационных финансовых потоков

Для оценки возможности использования механизмов и ресурсов системы органов казначейства для контроля инновационных финансовых потоков произведем анализ существующих объектов, форм и методов казначейского контроля.

Ранее [172] объекты казначейского контроля были определены для различных уровней экономических систем. При этом на макроэкономиче-ском уровне объектом контроля фактически являются бюджетные финансовые потоки. Поэтому в [172] был проведен анализ самого понятия "финансовый поток", которое широко используется в настоящее время в экономических исследованиях [33,51,66,82,131,175,176 и др.]. Показано, что трактовка этого понятия различными авторами зависит от уровня рассматриваемой экономической системы. На уровне предприятия или организации финансовый поток рассматривается как поступление и расходование денег в различные моменты времени [170]. При этом весьма часто отожде ствляют понятия финансового потока и так называемого "Cash Flow" [170].

Однако, поскольку рассматриваемые в настоящей работе и в предыдущих исследованиях [172] финансовые отношения относятся к федеральному уровню, более целесообразным представляется использовать расширенное понятие финансового потока, предложенное в [51]. Там говорится о возможности возникновения нового раздела финансовой науки, изучающей финансовые потоки как самостоятельную экономическую категорию, "...отражающую в стоимостной форме постоянные, устойчивые взаимосвязи различных сфер воспроизводственного цикла, экономические взаимосвязи между государством и хозяйствующими субъектами различных форм собственности, а также населением, обслуживание потребительского рынка, рынка ценных бумаг и валютных операций, внешнеэкономические связи и другие сферы экономической деятельности..." [51]. В качестве перспективного пути повышения эффективности использования финансовых ресурсов при этом рассматривается рационализация движения финансовых потоков.

Другой элемент двойственности в подходе к трактовке понятия "финансовый поток", обнаруженный в [172], заключается в том, что одни авторы [131,170] рассматривают его как количественную категорию, которая, как и любой другой поток, представляет собой отношение некоторой величины, например объема свободных финансовых ресурсов к определенному периоду времени (например, одному году), другие авторы, например, Ю.И.Любимцев [88], рассматривают финансовый поток как акт или процесс перемещения финансовых средств, или как специфический денежный поток, представляющий собой акт или несколько актов, для которых характерна безэквивалентность при перемещении финансовых средств. В качестве примера там же [88] приводится простой (одноактный) налоговый финансовый поток и отмечается, что "...обязательство физического лица уплатить государству налог не находится в причинной связи с выплатой государством, допустим, детского пособия семейству этого физического лица...". Дотации, субвенции и субсидии также рассмотрены автором [88] как финансовые потоки. Представляет интерес также использованное автором [88] понятие "финансовый кругооборот", которое он определяет следующим образом: "...Финансовый кругооборот - это возобновляемая система финансовых потоков, обеспечивающая образование, распределение и расходование денежного фонда... Финансовые потоки устремляются к денежному фонду ... и исходят из него...". Для случая государственных финансовых потоков подобным денежным фондом является, естественно, федеральный бюджет. Естественно, что при подобной трактовке финансовые потоки рассматриваются как процессы.

## Существующие казначейские информационные технологии и возможности их использования для реализации системы управления расходной частью бюджета с контролем инновационных проектов ..

Как уже отмечалось ранее, в современных условиях объем контрольных мероприятий органов Федерального казначейства в субъектах федерации весьма значителен, поэтому предложенные механизмы реализации текущего контроля инновационных проектов с целью обнаружения возможного нецелевого расходования бюджетных средств не могут быть реализованы без использования современных информационных технологий. Определенный анализ и систематизация функций казначейства как объекта информатизации и существующих казначейских информационных технологий был проведен ранее [108,172], поэтому в настоящей работе будем использовать отдельную информацию из указанного источника. Проведем анализ для конкретного примера работы Управления федерального казначейства (УФК) по Тульской области. Рассмотрим функции некоторых информационных систем, внедренных в Управлении Федерального казначейства и отделениях федерального казначейства Тульской области.

Для реализации функций учета федеральных доходов по единому счету 40102 в УФК эксплуатируется программный комплекс "Доходный модуль системы исполнения федерального бюджета - Казна". Подобные функции выполняет также введенный в эксплуатацию с начала 2001 года программный продукт "Доходный программный комплекс" по учету и распределению налогов по единому счету 40101.

Учет и распределение налогов областного бюджета также осуществляется в УФК по Тульской области в режиме единого счета посредством "Доходного программного комплекса", разработанного в отделе автоматизации. На базе этого же комплекса в 25 отделениях осуществляется исполнение доходной части бюджетов муниципальных образований.

Функции контроля исполнения расходов федерального бюджета во всех отделениях и УФК реализованы в программном комплексе "Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в органах федерального казначейства - Смета -W". С декабря 2000 года в УФК по Тульской области внедрен в эксплуатацию программный комплекс "Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов распорядителей и получателей средств, открываемых в органах федерального казначейства" - "Смета -WM", реализованный с использованием технологии клиент-серверных принципов обработки запросов, что обеспечивает повышение эффективности обработки, надежности и сохранности рабочих баз данных. Средствами этого комплекса реализована технология финансирования с единого счета 40105. Программное обеспечение Смета -W и Смета -WM используется также и при кассовом обслуживании исполнения регионального бюджета Тульской области.

Для непосредственного управления движением финансовых средств в части исполнения расходной части федерального бюджета в УФК и 17 отделениях эксплуатируется программно-аппаратный комплекс "Банк". В 4 отделениях эксплуатируется программно-аппаратный комплекс "Сбербанк" с аналогичными функциями импорта и экспорта документов при электронном обмене в системе Сбербанка России. Для обслуживания почтового документооборота в УФК и отделениях эксплуатируется программный комплекс "Астра".

Контрольные функции органов Федерального казначейства реализованы при использовании следующего централизованно поставляемого программного обеспечения: