Летягин Михаил Генрихович. Организация и пути повышения эффективности финансового обеспечения военных учреждений МО РФ через органы федерального казначейства : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ярославль, 2004 212 c. РГБ ОД, 61:05-8/1058

**Содержание к диссертации**

Введение

I. Организация системы казначейского обслуживания войск в Российской Армии 10

1.1. Порядок организации казначейского обслуживания войск 10

1.2. Доведение лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до военных учреждений 15

1.3. Единый казначейский счет: преимущества, порядок функционирования 39

II. Пути повышения эффективности бюджетного финансирования военных учреждений МО РФ 48

2.1. Направления совершенствования финансового планирования 48

2.2. Учетная политика военного учреждения в условиях финансирования через органы федерального казначейства 75

2.3. Организация системы внутреннего финансового контроля в военных учреждениях МО РФ 92

III. Исторический опыт казначейского обслуживания войск 111

3.1. Эволюция развития казначейства в Российской империи и его роль в финансовом обеспечении армии

3.2. Деятельность полевых казначейств русской армии и их роль в финансовом обеспечении армии 127

3.2.1. Полевые казначейства в годы русско-турецкой войны 1877-1878 гг 127

3.2.2. Организация финансового обеспечения русской армии

в период русско-японской войны 1904-1905 гг 135

3.2.3. Деятельность полевых и крепостных казначейств в годы первой мировой войны 151

Заключение 163

Список литературы 166

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования определена процессом перехода российской экономики к рыночным отношениям и формированием новой системы использования бюджетных средств. Разрушение централизованной государственной банковской системы, образование многочисленных коммерческих банков, значительное снижение эффективности исполнения федерального бюджета - комплекс негативных последствий, сопровождающих эти преобразования. В этих условиях большое значение приобрело рациональное управление государственными финансами, что является одной из наиболее актуальных функций государства.

В девяностые годы прошлого столетия сложилась ситуация, при которой исполнение бюджета практически вышло из-под контроля Правительства Российской Федерации. Поэтому необходимым и обоснованным стал переход на казначейскую систему исполнения бюджета, а также формирование новой структуры финансового контроля как в государстве, так и в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Кроме того, адаптация военно-финансовой политики государства, военной организации страны к рыночным отношениям, военной реформе должна: учитывать необходимость поддержания обороноспособности и военной безопасности страны на требуемом уровне с учетом выделяемых ресурсов; не допускать их нецелевого использования; быть в максимальной степени увязанной с программами Правительства РФ по углублению экономических реформ в стране.

Усилению негативных тенденций в военной сфере способствует затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонно-промышленного комплекса РФ, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой

подготовки ВС РФ, в недопустимом снижении укомплектованности войск современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем, что приводит к ослаблению военной безопасности РФ в целом.

В связи с этим представляется актуальным комплексное исследование казначейской системы исполнения бюджета Министерства обороны РФ (далее - МО РФ) и формирование её эффективных организационных и финансовых основ, выработка обоснованных рекомендаций по становлению эффективной системы управления финансовыми ресурсами, выделенными на оборону. Решение этих вопросов является логической ступенью в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию управления системой финансового обеспечения ВС РФ.

Исследование проблемы организации финансового обеспечения ВС РФ через казначейскую систему исполнения федерального бюджета имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, что также обусловливает актуальность диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы**

Различные стороны института казначейства как объекта научного исследования описывались в трудах Дж. М. Кейнса, П. Самуэльсона, В. Ойкена, Дж. Гэлбрейта и др. Они в целом показали роль и место казначейства в рыночном хозяйстве западного типа, его основные атрибуты: функции, структуру, исторические особенности и характерные черты.

С момента воссоздания казначейской системы в России она стала объектом пристального внимания отечественных экономистов. Особо следует выделить научные статьи и книги В. Родионовой, С. Арсеньева, В. Зайцева, Ю. Петрова, А. Силуанова, Д. Комягина, Р. Артюхина, С. Хурсевича, Л. Павлова, А. Игудина, Т. Савина, В. Сорокина, В. Подпорина, В. Горегляда, Е. Украинцевой и др.

Однако специальных научных разработок, посвященных исследованию институциональной природы казначейских учреждений, их специфики, структуры,

функционированию в целях обеспечения обороноспособности государства при финансировании военных учреждений МО РФ, крайне недостаточно.

Практическая значимость и научная актуальность комплексного изучения данной проблематики предопределили выбор темы настоящего исследования, определив его цели и этапные задачи.

В качестве объекта исследования выступает формирующаяся и постоянно трансформирующаяся казначейская система исполнения федерального бюджета военными учреждениями МО РФ.

Предметом исследования являются экономические отношения и механизмы, формирующиеся в процессе доведения лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов федерального бюджета до военных учреждений МО РФ, а также осуществления кассовых расходов по оплате бюджетных обязательств с лицевых счетов военных учреждений МО РФ, открытых в органах федерального казначейства (далее - ОФК).

Целью диссертации является научное обоснование предложений путей повышения эффективности финансового обеспечения военных учреждений МО РФ при казначейском исполнении бюджета.

Для достижения этой цели поставлены следующие задачи исследования:

выяснить и обосновать содержание, задачи и функции казначейской системы исполнения бюджета;

исследовать зарубежный опыт организации казначейской системы управления финансовыми ресурсами, а также исторический опыт казначейского обслуживания войск царской русской армии;

раскрыть потенциал и целесообразность сложившейся многоуровневой системы казначейского исполнения федерального бюджета в военных учреждениях МО РФ;

определить пути повышения эффективности казначейского обслуживания войск;

обосновать этапы и основные направления развития финансового обеспе-

чения военных учреждений МО РФ через ОФК;

- сформулировать стратегические и тактические задачи совершенствования  
казначейской системы в интересах военных учреждений МО РФ, её взаимодей  
ствие с полевыми учреждениями Центрального банка Российской Федерации.

Методологическая и теоретическая основа исследования

Проведенное исследование концептуально опирается на фундаментальные работы по экономической теории, а методологически автор стремился осуществлять свои разработки в русле системного подхода.

Методологической основой диссертационного исследования являются диалектический метод, методы анализа и синтеза, сравнений и обобщений, таблич-. ные и графические приемы. Исследование основывается на принципах единства исторического и логического подходов к анализу экономических явлений в бюджетной сфере, противоречивом характере общественных процессов, обращении к практике как критерию истины. Положения и выводы, сделанные автором, достоверны и основаны на базе изучения и анализа процессов, происходящих в экономике РФ и в ВС РФ в период их реформирования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в исследовании теоретических и практических вопросов, связанных с функционированием института казначейства по исполнению сметы доходов и расходов бюджетных учреждений МО РФ и определение путей создания эффективной системы финансового обеспечения военных учреждений МО РФ, что нашло отражение в следующих положениях работы:

- сформулированы сущность и содержание казначейства как системного ин  
ститута рыночной экономики, его многоуровневая организационно-  
функциональная структура, основная роль и место в исполнении бюджета МО  
РФ;

- предложен авторский вариант доведения лимитов бюджетных обяза  
тельств и объемов финансирования расходов в строгом соответствии с принци  
пами территориальности;

***\****

обоснована необходимость ориентирования в выделении лимитов бюджетных обязательств на конечный результат деятельности бюджетного учреждения МО РФ;

предложен упрощенный порядок взаимодействия ОФК и бюджетных учреждений МО РФ в вопросах получения наличных денег;

разработан вариант учетной политики бюджетного учреждения МО РФ при исполнении сметы доходов и расходов через ОФК и в условиях бюджетного учета;

обоснована роль единой внутренней проверочной комиссии бюджетного учреждения МО РФ и предложен авторский вариант классификации финансовых нарушений при использовании средств федерального бюджета.

**Практическая значимость**заключается в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию казначейской системы исполнения государственного бюджета в части расходов на оборону, которые могут служить теоретической базой для выработки методики финансового обеспечения бюджетных учреждений МО РФ в современных условиях.

Ряд теоретических положений и выводов диссертационного исследования использованы в преподавании курсов «Экономическая теория», «Финансы и кредит», «Финансовое обеспечение воинской части».

**Апробация работы.**Основные теоретические положения и практические выводы работы обсуждались на межрегиональной научно-практической конференции «Экономическая безопасность региона в системе обеспечения национальной безопасности страны», г. Ярославль (1999 г.), на V и VI межрегиональных научных конференциях «Молодежь и экономика» (Ярославский филиал Военного финансово-экономического университета) в г. Ярославле (2001 г., 2003 г.) и международной конференции в г. Ярославле (ЯВФЭИ, 2004 г.).

По теме диссертации опубликовано 6 научных работ объемом 1,65 п.л. и 5 учебных пособий. Отдельные положения диссертации отражены в научно-исследовательской работе «Казначейство», выполненной по заказу ЗАО «Агент-

ство Русспромоценка».

Практическое применение материалы исследования нашли также в изданных автором учебных пособиях для использования в учебном процессе Ярославского военного финансово-экономического института и в системе специальной подготовки в финансово-экономических органах МО РФ, обпщм объемом 53,25 п.л. (доля автора 41,4 п.л.), что отражено в указаниях Главного ФЭУ МО РФ от 12 апреля 2002 г. № 180/12/443 и от 12 ноября 2003 г. № 180/1/1/478.

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка литературы и 24 приложений. В диссертации представлены 7 таблиц, 33 рисунка, 9 формул. Основной текст изложен на 166 страницах. Список литературы включает в себя 146 наименований.

## Порядок организации казначейского обслуживания войск

В утвержденных Президентом Российской Федерации «Основах (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года» в п.7.3. указано: «Совершенствовать расчетно-кассовое обслуживание Вооруженных Сил РФ (далее - ВС РФ), других войск, воинских формирований и органов путем перехода к казначейской системе исполнения бюджетных назначений, с учетом особенностей различных компонентов военной организации и характера выполняемых ими задач в мирное время, чрезвычайных ситуациях и в военное время» .

По нашему мнению, реализуемый в настоящее время Министерством финансов РФ подход к финансированию Министерства обороны Российской Федерации (далее - МО РФ) через органы федерального казначейства (далее - ОФК) недостаточно учитывает специфику жизнедеятельности и предназначения ВС РФ. Как следствие, уже сейчас, в мирное время, возникло множество трудноразрешимых проблем, отрицательно влияющих на качественное выполнение задач, стоящих перед ВС РФ.

Бюджетным кодексом, вступившим в силу с 1 января 2000 года, в Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов через функционирующую систему органов федерального казначейства .

Однако задолго до вступления в силу Бюджетного кодекса первоначальный импульс по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета был дан Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе».

Этим документом «...в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе ис полнения республиканского бюджета Российской Федерации, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств»1 было предусмотрено образовать в Российской Федерации единую централизованную систему органов федерального казначейства (казначейство), включающую Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ (далее - ГУФК) и территориальные органы по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, другим городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Здесь же определены задачи органов федерального казначейства. Дальнейшее развитие и уточнение задач, функций, прав и обязанностей органов федерального казначейства получили отражение во множестве документов нормативно-правовой базы, основными из которых являются Бюджетный кодекс и Постановление Совета Министров РФ от 27 августа 1993 г. № 864 «О федеральном казначействе Российской Федерации», где изложено Положение о федеральном казначействе.

Так, в частности, к главным задачам органов казначейства отнесены:

- организация, осуществление и контроль за исполнением республиканского бюджета РФ, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы;

- осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах, установленных на соответствующий период государственных расходов.

## Направления совершенствования финансового планирования

Анализ состояния финансового планирования в условиях казначейского исполнения сметы доходов и расходов бюджетных учреждений МО РФ показал как свои положительные стороны, так и недостатки. В связи с переводом финансирования войск на современном этапе через ОФК и повсеместным их переходом на бюджетный учет роль финансового планирования значительно возросла. Важнейшей составной частью финансового планирования является бюджетное планирование, которое подчинено требованиям финансовой политики государства. Его экономическая сущность, по мнению некоторых экономистов, состоит в централизованном распределении и перераспределении валового внутреннего продукта и национального дохода между звеньями финансовой системы на основе общенационального социально - экономического развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов разного уровня1.

Воинская часть как получатель бюджетных средств является активным участником бюджетного процесса. В настоящее время в войсках уделяется недостаточно внимания вопросам финансового планирования, так как фактически производится планирование исполнения сметы, а не ее формирование. Существующая система финансового планирования и финансирования войск не позволяет командирам частей маневрировать денежными средствами при возникновении непредвиденных ситуаций для обеспечения поддержания боевой готовности частей по причине строго целевого финансирования. Это связано с необходимостью дополнительного истребования денежных средств на данные цели, что занимает определенный промежуток времени. В настоя щее время отсутствует четкая методология определения потребности войск в денежных средствах на планируемый период и на непредвиденные расходы в течение года. Исходя из вышеизложенного, рассмотрим некоторые направления совершенствования финансового планирования и финансирования войск на современном этапе.

Сама по себе задача определения потребных объемов ассигнований для финансирования ВС РФ не является принципиально новой. Однако новые условия военного строительства в России потребовали более глубокого комплексного военно-экономического обоснования финансовых потребностей войск и совершенствования методов оценки объемов военных ассигнований на основе системного подхода к такой сложной организационно-технической структуре, как ВС РФ.

Поэтому сегодня крайне необходима разработка общих методических требований и принципов построения методического аппарата.

## Эволюция развития казначейства в Российской империи и его роль в финансовом обеспечении армии

Слово «казна» произошло от тюркского языка, в котором оно обозначало хранилище денег. Впоследствии это слово приобрело более широкий смысл. Под казной подразумевали хранилище денег и драгоценностей правителей, а в дальнейшем и финансовые ресурсы государства как централизованные источники. В России придворный и думный чин, возглавлявший казенный приказ и ведавший казной, назывался казначеем. Казначей как государственное должностное лицо организовывало приход посредством притока государственных доходов и осуществляло платежи в бюджет. На казначея возлагались обязанности по ведению учета этих операций и осуществлению за ними контроля. По мере становления государства формировался и специальный государственный орган - казначейство. Функции казначейства зависели от экономической политики государства и могли варьироваться в широком диапазоне: от составления проекта государственного бюджета и управления его исполнением до простого расходования государственных средств.

Проанализируем эволюцию развития казначейства в Российской империи.

Федеральное казначейство возникло не на пустом месте. На Руси осуществлялся учет расходования и поступления денежных средств сначала княжеской, а затем царской казны. По мере развития менялись названия казны: Приказ, Коллегия, Министерство, Наркомат и снова Министерство.

С формированием во второй половине XV века единого русского государства было положено начало чиновной иерархии. К этой эпохе следует отнести и начало образования учреждений и приказов. Так, стало необходимым создание органа по сбору различных пошлин и налогов для их последующего распределения на нужды государства. Эти функции были возложены на особые ведомственные приказы, управляемые дьяками. В состав образованных приказов входили хлебный и денежный.

В 1512 г. был впервые образован Казенный приказ, что обусловлено возникновением в XVI - XVII веках системы централизованного управления финансами Российского государства. Должность казначея включена в штатное расписание Казенного приказа, учреждения, которое в период от Иоанна III до царствования Петра Великого заведовало Царским Казначейством. Там хранились реальные деньги (золото, серебро), изделия из этих металлов, а также дорогостоящие ткани. Для хранения сборов и податей специальных касс еще не существовало, поэтому каждый приказ хранил собираемые им доходы у себя.

В начале XVII века во главе финансового управления Московского государства становятся два учреждения:

- вотчинное управление, возникшее во времена удельных московских князей;

- Двор, который ведал всеми доходными статьями княжества.

Одному приходному учреждению контролировать все финансовое хозяйство становится трудно и в связи с этим его разделяют на четыре «четверти», каждую из которых возглавляет наиболее заслуженный дьяк. К каждой четверти приписываются соответствующие города. Таким образом, все государство делится на четверти, которые получают названия от главных городов - Владимира, Устюга, Галича, Новгорода. Эти финансовые округа не представляли из себя целые области в виде провинций или губерний. В каждую четверть входили города из всех концов центральной и северной России, и в областном смысле все города были перемешаны между четвертями. Каждый город самостоятельно общался с Москвой и с той четвертью, к которой был приписан, а на местах никакого общего финансового управления не существовало.

С 20-х годов XVII в. четверти сосредоточивают у себя все финансовые сборы. Кроме того, в связи с покорением Казанского и Астраханского царств количество четвертей в государстве увеличивается. Для руководства финансовыми вопросами в этих областях учреждается Казанский Двор, который до 1637 г. заведует и делами Сибири.

Таким образом, финансовое управление в Московском государстве осуществлялось по территориальному признаку. Такое распределение было крайне неудобно. Московское правительство с середины XVII в. детально занимается вопросом упрощения финансового управления. К концу XVII в. уничтожаются четверти, и денежные сборы сливаются в одну общую кассу - в особый приказ большой казны.

Однако в XVII в. население южных городов разрослось и военная практика указала те города, которые могли бы служить сборными местами для войск. Таких городов наметилось три: Новгород - против шведов, Се-верск - против Литовско-Польского государства и Белгород - против Крыма1. Для сбора денег на содержание полков к Новгороду, Северску и Белгороду приписывалось большое количество соседних городов. Таким образом, города разделились на три группы, довольно тесно географически сплоченные. Образовались три цельные военные области на юге, юго-западе и северо-западе страны. Центр и север остались по-прежнему разделенными в управлении отдельными приказами, причем все сборы с городов этой части России сосредоточились в руках одного приказа - большой казны.