

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра финансов и кредита

АНАЛИЗ И УПРАВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЯМИ НА ПРЕДПРИЯТИИ

АВТОРЕФЕРАТ

на выпускную квалификационную работу (бакалаврскую работу)

по направлению 38.03.01 Экономика

профиль «Финансы и кредит»

студента 4 курса 411 группы экономического факультета

Дурдыева Ягмыра

Научный руководитель
профессор кафедры финансов и кредита,
д.э.н., доцент

_____ О.С.Кириллова

Зав. кафедрой финансов и кредита,
к.э.н., доцент

_____ О.С. Балаш

Саратов, 2022

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность. Финансовая система – важнейший элемент экономической структуры любого современного государства. Успешное функционирование и поступательное развитие его экономики будет определяться тем, насколько оптимально государственные и муниципальные органы власти реализуют возложенные на них функции – по обеспечению стабильности и обороноспособности государства, повышению уровня и качества жизни населения, своевременного исполнения социальных обязательств и т.п. Соответственно, сама система управления общественными финансами действует для достижения стратегических целей государства – устойчивого экономического роста для улучшения жизни населения.

Каждое государство вырабатывает свою финансовую политику – основу для реализации экономической политики государства. Одним из самых важных институтов экономической системы государства является бюджетная система. Бюджет сегодня – это не столько экономическая основа функционирования государства, сколько мощный инструмент для государственного регулирования экономики.

С начала 1990-х гг. в Российской Федерации и назрела необходимость более четкого исполнения контролирующей казну функции, и в то же время банковская система исполнения бюджета стала практически недееспособной. Пришедшая ей на смену казначейская система исполнения бюджетов, внедренная для повышения эффективности управления государственными финансами, способствует бесперебойному и легитимному исполнению многоуровневых бюджетов Российской Федерации.

Организация контроля за целевым использованием бюджетных средств, причем на всех уровнях, также является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами. Соответственно, это стало одной из главных задач Казначейства России, с ориентиром на которую строится и вся работа федерального казначейства.

Динамичность развития казначейских технологий, в том числе информационных, постоянное появление у Федерального казначейства все новых и новых функций подтверждает актуальность выбранной темы.

Разработанность темы в научной литературе. Для написания работы использовались учебные пособия¹, статьи в периодических изданиях, монографии², диссертационные исследования по изучаемой проблеме³.

Источниковую базу исследования составляют законодательные нормы, которые регулируют деятельность Федерального казначейства Российской Федерации, в том числе Бюджетный Кодекс РФ⁴, Постановления Правительства Российской Федерации⁵, Приказы Казначейства России⁶,

¹ Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации / Под ред. проф. И. Г. Акперова. – 3-е изд., стер. – М., 2017; Романова Т.Ф., Богославцева Л.В., Терентьева В.В. Казначейское дело: методология и практика. Ростов н/Д, 2011; Фисенко А.И., Кулешова А.Е. Казначейское исполнение государственного бюджета Российской Федерации. Владивосток, 1999.

² Бочкарева Е.А. Управление бюджетными ресурсами региона: финансово-правовое исследование. М., 2012; Гуринович А.Г. Правовое регулирование бюджетного процесса. М., 2017; Максимов А.В. Бюджетно-финансовое равновесие муниципального образования. М., 2003.

³ Денисенко С.Н. Развитие казначейской системы исполнения местных бюджетов в условиях бюджетной реформы. Дисс. ...к.э.н. Ростов н/Д., 2014.

⁴ Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 16.04.2022 № 102-ФЗ) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102054721&rdk=>.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов"» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. 24.08.2020. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240005;> Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» [Электронный ресурс] // Минфин России. Документы. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135079-postanovlenie-pravitelstva-rossiiskoi-federatsii-ot-24.11.2021_2024-o-pravilakh-kaznacheiskogo-soprovozhdeniya;](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135079-postanovlenie-pravitelstva-rossiiskoi-federatsii-ot-24.11.2021_2024-o-pravilakh-kaznacheiskogo-soprovozhdeniya) Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102169437&intelsearch=28.11.2013+1084> (и др.)

⁶ Приказ Казначейства России от 23.11.2020 № 35н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на банковских

Приказы Минфина России⁷, федеральные законы⁸ и др.

Объект исследования – Казначейство России.

Предмет исследования – казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации.

Цель – рассмотреть систему исполнения бюджета Федеральным казначейством Российской Федерации и спрогнозировать пути усовершенствования работы казначейских органов.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решались следующие задачи:

- рассмотреть, как создавался и впоследствии развивался институт казначейства, вверенные ему направления и меры ответственности;
- изучить основы бюджетной системы Российской Федерации;
- раскрыть функциональное содержание деятельности органов Казначейства России в бюджетной системе с позиции исполнения бюджетов;
- проанализировать механизмы казначейского обслуживания;

депозитах и форм документов, применяемых при размещении указанных средств» [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство. – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/6a0/Prikaz-Federalnogo-kaznacheystva-ot-23-novabrya-2020-g.-35n-reg.-MYU-61690-ot-22.12.2020.pdf>; Приказ Федерального казначейства от 01.04.2020 № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005080003> (и др.)

⁷ Приказ Минфина России от 17.12.2021 № 214н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения» [Электронный ресурс] // Минфин России. 30.12.2021. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135044-prikaz-minfina-rossii-ot-17.12.2021-214n-ob-utverzhenii-poryadka-osushchestvleniya-territorialnymi-organami-federalnogo-kaznacheystva-sanktsionirovaniya-operatsii-so-sredst; Приказ Минфина России от 28.12.2016 № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Минфин России. 18.05.2017. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/05/main/prik243n-ot-281216.pdf> (и др.)

⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 08.04.2013 г., ст. 0001201304080023. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102164547&rdk=&firstDoc=1&lastDoc=1> (и др.)

- дать общее представление о роли казначейства в формировании и исполнении доходной и расходной частей бюджета;
- дать представление о роли вновь введенного казначейского сопровождения;
- перечислить наиболее актуальные проблемы казначейской системы исполнения бюджета и спрогнозировать дальнейшие перспективы развития казначейской системы в этих направлениях.

Методологическую основу составляют общенаучные и частно-научные методы исследования. Для решения поставленных в работе задач были использованы анализ, синтез, обобщение, метод анализа документов.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя по три параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «**Теоретические основы казначейской системы исполнения бюджета**» анализируется эволюция становления института Федерального казначейства в России. Дается краткий экскурс в историю предшественников казначейства, с эпохи Древней Руси. Также анализируются Основы и принципы бюджетной системы РФ и основанная на этом сущность системы казначейского исполнения бюджета.

Еще во время реформ 1860-1870 гг. были узаконены и реализованы принципы рационализации и единства бюджета, единство кассы. Открытой и публикуемой стала государственная роспись доходов и расходов (1862). Так государство начало с помощью казначейства вести бухгалтерское счетоводство по государственным доходам и расходам, публиковать ежегодные отчеты об исполнении бюджета (1866).

В 1918-1928 гг. произошла замена казначейской системы кассового обслуживания исполнения государственного бюджета на банковскую, через отделения Государственного банка на местах, где были организованы отделы по кассовому исполнению бюджета. Госбанк обеспечивал учет доходов,

расходов и остатков бюджетных средств, а Министерство финансов СССР отвечало за исполнение государственного бюджета СССР по доходам и расходам. Эта система до 1990 г. обеспечивала высокую степень централизации и последовательное соблюдение принципа единства кассы.

В 1990-1992 гг. начался «банковский централизованный» период, связанный с отказом от централизованного планирования. Формируется бюджетная система России – из трех равнозначных звеньев: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Создается новое бюджетное законодательство, с разграничением полномочий федеральных органов и субъектов РФ по формированию, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов. При этом региональные и местные финансовые органы устранились от контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, которые поступали на счета главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) и перераспределялись через коммерческие банки. Таким образом, к началу 1990-х гг. в России объективно назрела необходимость более четкого исполнения функций, связанных с пополнением государственной казны и обеспечением подконтрольного расходования ее ресурсов.

Российскому правительству потребовалось иметь актуальную отчетную информацию об объемах поступивших в казну доходов, а также об объеме и целевом характере осуществления расходов. В 1992 г. эти функции были возложены на специализированный финансовый орган – единую централизованную систему органов федерального казначейства.

Вертикальная трехуровневая единая централизованная система органов Федерального казначейства (Центральный аппарат (ЦАФК), территориальные органы, их отделы на местах) отвечает трехуровневой бюджетной системе Российской Федерации (федеральный, региональные и местные бюджеты).

А когда 1 января 2000 г. вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), Федеральное казначейство получило дополнительный импульс в своем развитии, став федеральным органом исполнительной власти

(федеральной службой), инструментом государственной бюджетной политики для эффективного управления доходами и расходами республиканского бюджета Российской Федерации, а также для повышения оперативности в финансировании государственных программ и четкого контроля за поступлением и расходованием государственных средств.

С 1 января 2005 г. Федеральное казначейство было выведено из состава Минфина России, превратившись в отдельную федеральную службу с подчинением Минфину.

Исполнение бюджета – это одна из стадий бюджетного процесса каждого уровня бюджетной системы РФ, которая предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных бюджетных расходов (процессный подход). Исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством Российской Федерации. Но еще в одном смысле, как минимум, исполнение бюджета – это совокупность всех функциональных полномочий органов государственной (муниципальной) власти, участвующих в этом процессе (функциональный подход).

Бюджеты исполняются по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета на основе принципов единства кассы и подведомственности расходов (ст. 215.1 БК РФ), а также сводной бюджетной росписи.

Основной функцией Казначейства России является кассовое исполнение государственного бюджета, т.е. хранение и целевое использование денег из казны государства. Казначейство имеет правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, функцию составления отчета об исполнении федерального и консолидированного бюджетов Российской Федерации и статус главного распорядителя бюджетных средств. Но в современных условиях Казначейство России – это не только действенная платежная и расчетная, но и контролирующая бюджетная система, ведущая эффективный учет и превентивный государственный казначейский контроль

при исполнении расходных обязательств государства.

В условиях многоуровневой бюджетной системы РФ централизация систем управления государственными финансовыми потоками доказала свою эффективность в том числе для реализации принципов эффективности и прозрачности бюджета. Вот почему развитие института казначейства в России является одним из приоритетных направлений государственной финансовой политики.

Во второй главе **«Организация казначейской системы исполнения бюджета Российской Федерации»** рассматривается роль казначейского обслуживания в системе исполнения бюджета, организация исполнения казначейством доходной и расходной частей бюджета и роль казначейского сопровождения в системе исполнения бюджета.

Новый порядок казначейского обслуживания бюджета начал действовать с 1 января 2021 г., заменив собой кассовое обслуживание бюджета. Участниками системы казначейских платежей, оператором которой выступает Федеральное казначейство, стали финансовые органы субъектов Российской Федерации, администраторы доходов, ПБС, бюджетные и автономные учреждения, а также – абсолютная новация – юридические лица, вообще не являющиеся участниками бюджетного процесса, но получающие финансы из бюджета для исполнения контрактов.

Казначейская система означает, что государственные деньги передвигаются строго по счетам бюджета, которые подотчетны казначейству, и поступают для окончательного расходования только бюджетополучателям (а также, в случае госзакупок – исполнителям госконтрактов).

Под казначейским обслуживанием (ст. 6 БК РФ) понимается проведение казначейством операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами, с учетом их отражения на соответствующих казначейских счетах. Термин заменил собой «кассовое обслуживание».

Единый казначейский счет (ст. 6 БК РФ) – это рублевый банковский счет (или их совокупность), открытый (-е) Федеральному казначейству в

Центробанке РФ (в кредитных организациях открывается в иностранной валюте) для совершения переводов денежных средств, кроме казначейских счетов для осуществления и отражения операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния.

Для казначейского обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в Федеральном казначействе, с учетом положений ст. 38.2 Бюджетного кодекса РФ, открываются единые счета бюджетов. В системе казначейских платежей ежедневно оператором – Федеральным казначейством осуществляются операции по переводу денежных средств среди ее участников – прямых и косвенных. Вся информация о зачислении (возврате) денежных средств, уточнении вида и принадлежности платежа поступает от Казначейства России в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), работающую через систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Внедрение новой казначейской системы повысит уровень обслуживания клиентов бюджета, усилит контроль за расходованием бюджетных средств, прозрачность и оперативность всего процесса.

Поскольку казначейство может управлять остатками средств на едином счете федерального бюджета (ЕСФБ), то это не только поддержание минимально необходимого уровня денежных средств на нем, но и получение дополнительных доходов в бюджет, через размещение временно свободных остатков средств.

Когда были внедрены казначейские контролирующие органы, сразу значительно ограничились права ГРБС по управлению финансовыми потоками, а непосредственные бюджетополучатели попали под жесткий контроль за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета. А с 1 января 2022 г. администрации МО могут сами выбирать (и изменять, если не устроит выбранный вариант) один из двух вводимых «тарифных планов» обслуживания в Казначействе России.

Базовый порядок казначейского обслуживания исполнения бюджета

означает, что финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования), органу управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации будет открыт лицевой счет бюджета.

Полный порядок казначейского обслуживания исполнения бюджета – это когда по обращению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации), органа управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации территориальному органу Федерального казначейства будут переданы следующие функции по исполнению бюджета:

- открытие и ведение лицевых счетов, предназначенных для учета операций по исполнению конкретного бюджета;
- доведение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования;
- учет бюджетных и денежных обязательств получателей средств регионального бюджета (местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда);
- санкционирование операций, связанных с оплатой денежных обязательств получателей средств бюджета регионального бюджета (местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда).

Способ участия казначейства в формировании доходной и расходной частей бюджета призван обеспечить неразрывность процессов в ходе исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

В систему распоряжения бюджетными деньгами Федеральное казначейство с 2021 г. включило и лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Началась реализация проекта казначейского сопровождения, с помощью которого государство контролирует целевое использование бюджетных средств уже в сфере государственных закупок, проводимых через электронные торги на федеральных электронных площадках (ст. 242.25, 242.26 БК РФ). Прежде эту часть бюджетных денег

было сложно контролировать из-за участия многих игроков – коммерческих банков, электронных площадок, «крутивших» деньги участников закупок на своих счетах и ничего не отдавая при этом в бюджет.

Актуальный механизм проведения казначейского контроля в сфере закупок вступил в силу с 01.07.2021 г. Процедура контроля контрактов единая для всех видов контрактов, в том числе для тех, что заключаются для выполнения национальных проектов. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на федеральном уровне – Федеральное казначейство и его территориальные органы. А на региональном и муниципальном уровнях органы финансового контроля определяют субъект РФ и муниципалитет соответственно. При этом термина «казначейский контроль в сфере закупок», несмотря на частое его применение, в нормативных правовых документах нет. Из-за этого часто его используют и по отношению к действиям всех финансовых органов, помимо органов Федерального казначейства, тогда как следовало бы использовать термин в отношении действий Федерального казначейства в рамках текущего контроля в ЕИС (ч. 5 ст. 99 44-ФЗ) и постановления № 1084. в сфере закупок.

Единый казначейский счет с 2021 г. объединил все финансовые ресурсы бюджетной системы, аккумулировал всю ее ликвидность – и счет федерального бюджета, и все балансовые счета. На казначейских счетах стали отражаться денежные средства, они заменили лицевые, аналитические счета. Появилась возможность более быстрых расчетов.

Для казначейской системы это новый этап развития, масштабы ожидающихся изменений огромны.

В третьей главе «Актуальные проблемы казначейской системы исполнения бюджета и перспективы ее развития» анализируются основные сложности в работе казначейства России и предлагаются некоторые пути их решения.

Федеральное казначейство и отдельные казначейства субъектов Российской Федерации создали своей работой две параллельно действующие

системы, каждая из которых имеет свою методологическую и методическую базу, организационную структуру, информационную систему и т.д.

Необходимо жестко унифицировать регламенты ведения единых стандартов деятельности всех казначейств и контролировать их взаимодействие. Специфика казначейского исполнения местных бюджетов заключается в необходимости организации максимально эффективного взаимодействия органов Федерального казначейства и финансовых органов муниципальных образований – для оптимального разграничения полномочий между ними, чтобы не дублировались функции и достигались максимальные показатели эффективности при исполнении местных бюджетов.

Уполномоченным должностным лицам рекомендуется больше руководствоваться принципом информатизации – использовать информацию, уже имеющуюся в государственных и муниципальных информационных системах, на всех стадиях осуществления контролирующих мероприятий, не запрашивая информацию у объекта контроля.

На всех стадиях осуществления контролирующих мероприятий нужен реальный, а не заявленный в документах доступ сотрудникам к подсистемам, и обучение работе с информацией (построение отчетов и т.д.). Из-за отсутствия реального доступа к подсистемам ГИИС «Электронный бюджет» контролеры-ревизоры все еще не умеют работать в них, не знают всех технических возможностей для получения нужной информации, отчетов. Важно обучить работников финансово-бюджетной сферы технологическим регламентам работы в доступных им согласно полномочиям подсистемах.

В идеале для всех органов государственного (муниципального) финансового контроля нужна единая информационная база, в которой будет систематизирована информация по заданным государством критериям.

Самыми частыми причинами для отказов в ходе процедуры исполнения бюджета (от принятия бюджетного обязательства до формирования распоряжения о совершении казначейского платежа) при принятии к учету бюджетных / денежных обязательств, распоряжения о совершении

казначейского платежа являются неверные реквизиты, неверный выбор данных из справочников и т.д., тогда как эта проблема легко решается при автоматизированном заполнении платежных документов.

Также в настоящее время необходимо расширять формы существующих методов контроля: внедрять дистанционные формы при осуществлении камеральных проверок, использовать лучшие наработки международного опыта и т.д. На законодательном уровне не прописаны формы осуществления контрольных мероприятий – проверок, ревизий и обследований, сказано лишь, что они бывают камеральные и выездные, в том числе встречные (п. 3 ст. 267.1 БК РФ).

Пандемия ковида 2020-2021 гг. показала необходимость большего внедрения дистанционных технологий и технологий удаленного доступа, в том числе – автоматизированного дистанционного финансового мониторинга для сотрудников казначейства. В этом случае документ о возможном совершении правонарушения создается автоматизированными средствами. Но для этого необходимо интегрировать на этапе исполнения бюджета ГИИС «Электронный бюджет» и Единую информационную систему (ЕИС) в сфере закупок, чтобы они могли осуществлять информационное взаимодействие на стадии предварительного контроля по заданным критериям.

Информационная система Казначейства России к настоящему времени представляет собой несколько сайтов-систем (ГИИС «Электронный бюджет», ГИС Единая информационная система (ЕИС) в сфере закупок, ГАС «Управление» gasu.gov.ru и др.), возможность удаленного доступа к которым необходима.

Таким образом, назрела необходимость в разработке удобного эффективного механизма для проведения государственного (муниципального) финансового контроля в условиях развивающейся цифровой экономики, в том числе отвечающего заявленной Федеральным казначейством миссии: «Способствовать лидерству России в мире по качеству управления общественными финансами во благо граждан».