

Шогенова Ф. А.

*аспирант кафедры «Государственные и муниципальные финансы»,
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
e-mail: hatsibana07@mail.ru*

Совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения исполнения федерального бюджета

Статья посвящена необходимости дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования на всех стадиях бюджетного процесса и создании действенного механизма управления эффективностью бюджетных расходов.

Ключевые слова: *бюджетный процесс, Федеральное казначейство, нормативно-правовое регулирование, механизм управления эффективностью бюджетных расходов, ликвидность единого казначейского счета.*

Shogenova F. A.

*postgraduate student of «Public and Municipal Finances» department
of «Financial University under the Government of the Russian Federation»*

Improvement of standard-legal and methodical ensuring performance of the federal budget

Article is devoted to the necessity of further improvement of standard and legal regulation at all stages of the budgetary process and creation of the effective mechanism of management efficiency of the budgetary expenses.

Keywords: *budgetary process, Federal Treasury, standard and legal regulation, mechanism of management of efficiency of the budgetary expenses, liquidity of the uniform treasury account.*

Происходящие изменения в сфере управления общественными финансами, обусловленные внедрением инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, предъявляют определенные требования к особенностям организации отдельных стадий бюджетного процесса в Российской Федерации.

Во многом успешная реализация поставленных перед государством задач действительно зависит от совершенствования бюджетно-

го процесса в Российской Федерации, в том числе стадии исполнения федерального бюджета.

Исполнение федерального бюджета по своей природе является достаточно ответственной и комплексной стадией, поскольку сложность организации исполнения федерального бюджета обусловлена вовлечением в процесс многочисленных ведомств и тысяч специалистов, которым для выполнения закрепленных за ними функций необходимо выработать согласованные действия на каждом из этапов бюджетного процесса в целом. Следовательно, степень согласованности действий всех участников бюджетного процесса является важным фактором, предопределяющим как положительные результаты, так и недостатки, возникающие в процессе реализации поставленных задач.

Весьма точно данную ситуацию охарактеризовал американский экономист Д. Вилсон, утверждая, что «основное различие между более и менее успешными бюрократическими структурами связано не только с финансами, обслуживаемым населением или правовыми механизмами, сколько с системами организации»¹.

Максимально полное обеспечение системности в управлении является тем непреложным условием, которое должно рассматриваться по отношению к любому управляемому объекту. Чем сложнее иерархическая структура управляемого объекта, тем жестче должны быть требования к системности процесса.

В этой связи ни одна из стадий бюджетного процесса не может функционировать независимо от других. Все они должны находиться в структуре регламентированных функциональных зависимостей, обусловленных в том числе политическими и социально-экономическими целями развития государства.

В частности, одно из наиболее масштабных направлений бюджетной реформы в Российской Федерации, связанное с внедрением программно-целевых методов бюджетного планирования в бюджетный процесс, и соответственно переход с 2014 года на организацию составления федерального бюджета в программном формате, предъявляют требования к поиску основных направлений совершенствования организации исполнения федерального бюджета.

В свою очередь, успешная реализация направлений совершенствования системы исполнения федерального бюджета во многом как

¹ Епифанова В.И. Казначейская система аккумулирования доходов государства: Монография / В.И. Епифанова: Курский государственный университет. — Курск, 2010. — С. 142.

от внедрения новых технологий в сферу общественных финансов, так и от внесения соответствующих изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации.

Не менее важным фактором, определяющим состояние публичных финансов, является качество управления процессом исполнения федерального бюджета.

Одним из основных инструментов реализации эффективной политики в области управления государственными финансами является деятельность Федерального казначейства, связанная с кассовым исполнением федерального бюджета ².

Проведенное исследование показало, что не все функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Федеральным казначейством, выполняются им на практике. Согласно локальным нормативным правовым актам Федерального казначейства одной из функциональных целей казначейских органов является качественное участие в исполнении доходной и расходной частей бюджета. Механизм реализации указанной нормы применительно к современной практике четко не определен ни в одной из ведомственных инструкций. Кроме того, отсутствует определение понятия «качественное участие в исполнении доходной и расходной частей бюджета», содержание которого можно косвенно интерпретировать, исходя из миссии, ценностей, значения и роли казначейских органов в системе бюджетных правоотношений.

Следует полагать, что недостатки методического обеспечения деятельности Казначейства России, связаны с некоторым отставанием развития теории и практики в области общественных финансов, а именно: методологии исполнения бюджета, факторов и принципов ее организации ³.

В связи с этим ниже будут приведены обоснования авторского видения некоторых положений методологии, уточнение которых может оказать позитивное действие на разработку и внедрение современных методов управления бюджетными средствами.

Приоритетными направлениями в деятельности Федерального казначейства на протяжении ряда лет является достижение стратегических целей, реализация которых связана с выполнением важнейших

² Назаров В.В. Бюджетное кредитование субъектов РФ: эффективное управление федеральным бюджетом // Бюджет. — 2011. — № 7.

³ Епифанова В.И. Казначейская система аккумулирования доходов государства: Монография. Курский государственный университет. — Курск, 2010. — С. 144.

задач, сформулированных в «Стратегической карте Казначейства России на 2010–2015 годы». Большинство мер, предусмотренных к реализации в данном документе, носят долгосрочный характер, и непосредственный конечный результат от их внедрения ожидается лишь к середине текущего десятилетия ⁴.

До настоящего времени не сняты проблемы взаимодействия органов Федерального казначейства с внешними системами сектора государственного управления, которые сводятся к тому, что:

- имеет место дублирование функций по учету доходов федерального бюджета у органов Федерального казначейства и налоговых органов;
- недостаточно быстрыми темпами осуществляется внедрение электронного обмена информацией в области бюджетного процесса.

На наш взгляд, необходимость прямого участия казначейских органов в управлении бюджетным процессом обуславливается внедрением в процесс стратегического бюджетного планирования, программно-целевых методов.

В рамках выполнения названных функций перед Федеральным казначейством стоит ряд важнейших задач. Среди них можно выделить следующие ⁵:

- повышение эффективности бюджетных расходов;
- формирование единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований;
- совершенствование используемых технологий в кассовом обслуживании исполнения федерального бюджета;
- повышение эффективности управления финансовыми ресурсами в рамках совершенствования системы финансового менеджмента в Казначействе России.

С целью качественного выполнения вышеуказанных задач было принято решение о внедрении таких инструментов как:

- механизм управления ликвидностью Единого казначейского счета;
- «Электронный бюджет»;
- программно-целевой метод планирования и финансирования.

⁴ Назаров В.В. Бюджетное кредитование субъектов РФ: эффективное управление федеральным бюджетом // Бюджет. – 2011. – № 7.

⁵ Там же.

Основываясь на вышесказанном, следует отметить, что принципиально новым направлением в работе Федерального казначейства, является внедрение механизма управления ликвидностью единого счета федерального бюджета. Его главная цель заключается в создании условий для более качественного и эффективного управления бюджетными средствами, направленного на обеспечение безусловного исполнения расходных обязательств Российской Федерации по мере наступления сроков платежей по ним ⁶.

Основной смысл предлагаемого нововведения заключается в том, что неиспользуемые бюджетные средства не могут находиться без движения в качестве остатка на едином счете бюджета, они должны работать и приносить доход.

В то же время внедрение отложенного механизма финансового обеспечения расходов федерального бюджета в рамках улучшения процессов управления ликвидностью единого счета бюджета позволит ⁷:

- обеспечить полное покрытие временных кассовых разрывов, что будет способствовать исполнению действующих расходных обязательств Российской Федерации;
- внести дополнительную упорядоченность в систему осуществления платежных операций по исполнению расходных обязательств, так как будет действовать принцип «единства кассы» и все проводимые операции будут отражаться на основном счете ЕКС;
- повысить эффективность управления средствами федерального бюджета Казначейством России.

Одним из ключевых направлений совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации является переход на составление и исполнение федерального бюджета в программном формате. При этом необходимо отметить, что на законодательном уровне внесены все необходимые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенство-

⁶ Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами// Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов. Выпуск XXXIV. – М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2013. – С. 87.

⁷ Назаров В.В. Бюджетное кредитование субъектов РФ: эффективное управление федеральным бюджетом // Бюджет. – 2011. – № 7.

ванием бюджетного процесса». В частности, указанным федеральным законом изменена классификация расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации в части назначения и содержания целевых статей и детализации видов расходов, которая применяется к правоотношениям, начиная с бюджетов на 2014 год (на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов)⁸. Таким образом, в отношении целевых статей кардинальным образом пересмотрено их значение, которые теперь используются применительно к федеральному бюджету для кодирования государственных программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности. При этом вид расходов классификации расходов бюджетов конкретизирован еще группой, подгруппой и элементом. Необходимо также отметить, что Бюджетным кодексом Российской Федерации в редакции названного ранее федерального закона предусмотрено дополнение перечня ранее определенных единых функциональных элементов классификации расходов бюджетов (раздел, подраздел, классификация операций сектора государственного управления) для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации еще и группами, подгруппами видов расходов бюджетов⁹. С учетом изложенного, можно с уверенностью констатировать, что по сравнению с используемой в настоящее время классификацией расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации «программная» классификация расходов бюджетов является менее прозрачной, что соответствующим образом повлияет на исполнение федерального бюджета в 2014 финансовом году. Помимо изменений, предусмотренных в части бюджетной классификации Российской Федерации, переход на организацию составления и исполнения федерального бюджета в программном формате потребовал урегулирования Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных отношений в части правового положения государственных программ Российской Федерации¹⁰.

Обозначив два основных нововведения и опираясь на теоретико-методологические аспекты бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо предложить отдельные положения, способные существенно улучшить организацию исполнения федерального бюджета по расходам.

⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Ст. 1.

⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 21.

¹⁰ Там же, ст. 179.

Ранее при анализе организационно-правовых основ исполнения федерального бюджета, а также при исследовании практических аспектов исполнения федерального по расходам была выявлена проблема, в соответствии с которой при составлении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в обязательном порядке предусматриваются положения в отдельной статье, посвященной особенностям исполнения федерального бюджета в соответствующем финансовом году, которая по своей сути дополняет статью 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей основания для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Как было отмечено ранее в процессе исполнения федерального бюджета реализация предусмотренных статьей федерального закона о федеральном бюджете на практике приводит к существенному перераспределению средств федерального бюджета на основании внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в утвержденные бюджетные назначения закона о бюджете. При этом также предусмотрено, что указанные изменения вносятся в сводную бюджетную роспись федерального бюджета на основании распоряжений руководителя финансового органа (Министра финансов Российской Федерации).

Кроме того, переход с 2014 года на программный бюджет значительно повлияет на реализацию предусмотренных статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации особенностей, так как в случае принятия решений руководителем финансового органа (Министром финансов Российской Федерации) о внесении изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета, необходимо будет уточнять паспорта государственным программам Российской Федерации как при изменении объема бюджетных ассигнований в сторону увеличения или уменьшения в рамках одной государственной программы Российской Федерации, так и при изменении объемов в результате перераспределения бюджетных ассигнований между несколькими государственными программами Российской Федерации.

Таким образом, одним из наиболее важных предложений, связанным с переходом на организацию составления и исполнения федерального бюджета в программном формате, является необходимость совершенствования работы финансового органа с зарезервированными бюджетными ассигнованиями и с бюджетными ассигнованиями,

подлежащими перераспределению между главными распорядителями средств федерального бюджета.

Во многом необходимость решения данного вопроса подтверждается еще и рядом фактов, установленных и отраженных Счетной палатой Российской Федерации в ежегодно подготавливаемых заключениях на проект федерального закона о федеральном бюджете. В частности, в Федеральном законе от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено в статье 23 «Особенности исполнения федерального бюджета в 2014 году» около 50 оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета. При этом Счетная палата Российской Федерации также неоднократно обращала внимание на то, что такое количество оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета приводит к существенному перераспределению средств федерального бюджета в ходе его исполнения. Так, в течение 2012 года в сводную бюджетную роспись внесено 11,9 тыс. изменений (почти в 2 раза больше, чем в 2011 году). Общий объем положительных изменений в сводную бюджетную роспись в 2012 году составил 2 072,9 млрд. рублей, или 16,1% кассовых расходов федерального бюджета, что на 15,1% больше, чем в 2011 году, по 6 главным администраторам средств федерального бюджета объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил свыше 100% собственных кассовых расходов¹¹.

Таким образом, предложение по сокращению количества подобных оснований существенно повысит качество организации и непосредственного исполнения федерального бюджета. Кроме того, уход от подобного резервирования и перераспределения во многом соответствует целому ряду принципов бюджетной системы Российской Федерации, а именно: принципам адресности и целевого характера бюджетных средств, эффективности использования бюджетных средств и прозрачности (открытости)¹².

Во многом сформулированные предложения в отношении оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи соответствует основной идее программно-целевого планирования и финансирования, что можно подтвердить данными, подготовленными на основе анализа Федерального закона от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О

¹¹ Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/?id=931>

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 34, 36, 38.

федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»¹³.

Так, по сравнению с Федеральным законом от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (статья 24) в статью 23 законопроекта не включен ряд оснований по внесению изменений в сводную бюджетную роспись, в том числе ввиду отсутствия необходимости резервирования бюджетных ассигнований — 7 оснований, перераспределения бюджетных ассигнований — 15 оснований.

Причинами такого сокращения количества пунктов статьи 23 законопроекта явились переход на составление и исполнение федерального бюджета в программном формате с соответствующим распределением бюджетных ассигнований, включенным в приложения к законопроекту, реформирование бюджетной классификации, а также завершение реализации отдельных мероприятий.

Важно также отметить, что предложение по сокращению в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в части дополнительных оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета не предусматривает необходимость полного отказа от определения в законе о бюджете подобных норм, а только их определение в отношении тех случаев, когда реально невозможно заранее установить фактически необходимый объем бюджетных ассигнований на социально значимые мероприятия или на мероприятия чрезвычайного характера.

При этом, представляется по нашему мнению законодательно не устанавливать в федеральном законе о федеральном бюджете основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, а их закрепление (в части социально-значимых мероприятий или мероприятий чрезвычайного характера) на постоянной основе в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Кроме того, отказ от подобного резервирования и перераспределения бюджетных ассигнований способно положительным образом повлиять на повышение ликвидности счета федерального бюджета и предупреждения возникновения временных кассовых разрывов в процессе кассового обслуживания исполнения федерального бюджета.

¹³ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=348499-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=348499-6).

В большинстве случаев в целях предупреждения возникновения временных кассовых разрывов Федеральным казначейством составляется и ведется в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке кассовый план, под которым понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году¹⁴.

Как можно увидеть, исходя из проведенного во второй главе анализа помесячного исполнения федерального бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, а также из отчетов об исполнении федерального бюджета, публикуемых на периодической основе Федеральным казначейством в течение текущего финансового года, постоянно возникают временные периоды, когда на счете № 40105 «Средства федерального бюджета» недостаточно поступивших доходов федерального бюджета в целях исполнения принятых бюджетных обязательств¹⁵.

В частности, Федеральным казначейством в соответствии с показателями кассового планирования исполнения федерального бюджета и данных о состоянии единого счета федерального бюджета периодически прогнозируются ухудшение исполнения федерального бюджета в течение финансового года в связи со сложной ситуацией, связанной с наличием на едином счете остатка средств, достаточного для исполнения действующих расходных обязательств Российской Федерации.

В связи с этим, в целях недопущения возникновения временных кассовых разрывов на едином счете федерального бюджета предлагается к реализации следующая законодательно предусмотренная мера. Пунктом 9 статьи 96.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что федеральным законом о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период может быть предусмотрено использование в размере, не превышающем объем, установленный указанным федеральным законом, дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также, в случае недостатка указанных доходов, средств Резервного фонда на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета) и поступлений, учтенных в источниках финансирования дефи-

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 217¹.

¹⁵ Официальный сайт Федерального казначейства: <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/>

цита федерального бюджета, с соответствующим уменьшением объема средств, подлежащих перечислению в Резервный фонд ¹⁶.

Таким образом, с учетом предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации «бюджетных правил», а также на основании данных о состоянии Резервного фонда и объеме планируемого поступления соответствующих нефтегазовых доходов можно предупредить возникновение временного кассового разрыва. Кроме того, использование данного механизма положительно влияет также на вопрос обеспечения соответственно ликвидности счета федерального бюджета и исполнения в полном объеме принятых к исполнению органами Федерального казначейства после выполнения процедуры санкционирования представленных документов участниками бюджетного процесса, бюджетных обязательств Российской Федерации, в том числе публичных нормативных обязательств.

Вопрос возникновения временных кассовых разрывов по своей природе связан с особенностями прогнозирования доходов федерального бюджета, а также соответственно с реалистичностью и достоверностью составления и ведения кассового плана. В этой связи совершенствование вопроса прогнозирования доходов федерального бюджета, также повышение достоверности кассового плана в части кассовых поступлений и кассовых выплат из бюджета является одной из основополагающих предпосылок профилактики возникновения временных кассовых разрывов.

Кроме того, вопрос временных кассовых разрывов во многом находится в зависимости от ранее исследованной проблемы наличия в бюджете зарезервированных бюджетных ассигнований, поскольку при наступлении определенных условий, вносятся все необходимые изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета с последующим доведением бюджетных ассигнований органами Федерального казначейства до соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета. В связи с этим решение вопроса по ранее указанной проблеме резервирования скажется положительным образом на вопросе кассовых разрывов.

Вопрос временных кассовых разрывов граничит одновременно с вопросами исполнения федерального бюджета по доходам и соответственно по расходам. В связи с этим, данный вопрос является одним из важнейших для совершенствования системы исполнения федерального бюджета.

¹⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 96.9.

Кроме того, можно сформулировать отдельные положения в части санкционирования оплаты денежных обязательств, осуществляемого органами Федерального казначейства. Одним из ключевых и в то же время дискуссионных является вопрос необходимости введения санкционирования в отчетность об исполнении бюджета, представляемую главными администраторами бюджетных средств. В частности, в баланс исполнения бюджета¹⁷. Создание и закрепление подобного самостоятельного раздела указанной формы отчетности значительно ее усложнит, так как возникнет необходимость отражения доведенных и переданных лимитов бюджетных обязательств, бюджетных ассигнований, что весьма затруднительно, так как отчетность формируется на регулярной основе, а соответствующие расходные расписания с указанными бюджетными данными — в основном на квартальной основе. Кроме того, введение санкционирования в качестве раздела баланса исполнения бюджета главного распорядителя бюджетных средств будет не соответствовать еще и тому факту, что баланс содержит показатели отчетного финансового года, а бюджетные данные в рамках санкционирования доводятся на трехлетний период. Изменение существующего методологического подхода к построению и отражению отдельных новых элементов бюджетной отчетности (санкционирование) приведет к их большей значимости, так как сейчас сведения о санкционировании отражаются в пояснительной записке, являющейся самостоятельной формой отчетности.

В качестве аргумента против введения санкционирования в баланс исполнения бюджета будет являться факт возможного негативного влияния данного изменения на особенности организации финансово-хозяйственной деятельности главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств в части предоставления возможности в ряде неоправданных случаев заключения длительных государственных контрактов, при формировании цен которых будут учитываться бюджетные данные, доведенные органами Федерального казначейства, и отраженные кроме того в балансе исполнения бюджета. Таким образом, реализация подобного предложения способна привести к принятию получателями бюджетных средств «длящихся» расходных обязательств на основе заключенных государственных контрактов, при формировании цен которых, были учтены показатели планового периода, отраженные по счетам санкционирования. Особенность показателей планового периода для участников бюджетного процесса зак-

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 264.1.

лючается лишь в том, что расширяются границы бюджетного планирования, при этом указанному планированию, как и любому другому свойственна неточность, которая во многом зависит от фактического проектирования бюджетных ассигнований, закладываемых в федеральных законах о федеральных бюджетах именно на те периоды, в которых соответственно каждый год планового периода будет являться текущим финансовым годом. Таким образом, считаем нецелесообразным обособление и перенос в качестве самостоятельного раздела баланса исполнения бюджета санкционирование расходов бюджетов.

Дополнительным аргументом в целях подкрепления авторской позиции будет тот факт, что принятие участником бюджетного процесса обязательств на основе заключенных государственных контрактов, в стоимости которых учитываются кроме предусмотренного в текущем финансовом году объема бюджетных ассигнований еще и соответствующие объемы бюджетных ассигнований планового периода, может привести к возникновению риска неисполнения заказчиками заключенных государственных контрактов в связи с возможным уменьшением объема бюджетных ассигнований на последующие периоды исполнения контракта, так как участником бюджетного процесса может быть и не в полной мере обоснованы соответствующие объемы обоснованиях бюджетных ассигнований или же в случае принятия правительственной комиссией по бюджетным проектировкам решения об уменьшении главным распорядителям бюджетных средств ранее заявленных объемов в связи с ухудшением экономической конъюнктуры и изменением прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Весьма актуальным в связи с последними изменениями, внесенными Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» Бюджетного кодекса Российской Федерации и связанными с совершенствованием организации и проведения государственного (муниципального) финансового контроля, является вопрос осуществления внутреннего государственного финансового контроля органами Федерального казначейства.

В действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (с учетом положений указанного ранее федерального закона) Федеральное казначейство наделяется рядом новых полномочий в области государственного финансового контроля, которые соответственно повлияют на реализуемое им кассовое исполнение федерального бюджета. В соответствии с пунктом 3 статьи 265 Бюджетного кодекса

Российской Федерации Федеральное казначейство является органом внутреннего государственного финансового контроля, в полномочия которого в соответствии со статьей 269.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации входит осуществление контроля за непревышением суммы операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями, за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств, и осуществление контроля за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета¹⁸. По сравнению с ранее действовавшей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации (до принятия Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ) в новой исключено одно из принципиально важных полномочий Федерального казначейства, касающееся осуществления контроля за непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями бюджетных средств между соответствующими распорядителями и получателями бюджетных средств, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств. По нашему мнению, исключение в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации указанного полномочия негативным образом повлияет на процесс исполнения федерального бюджета по расходам в рамках кассового обслуживания исполнения федерального бюджета органами Федерального казначейства.

Среди нововведений Бюджетного кодекса Российской Федерации стоит отдельно отметить, проводя анализ полномочий Федерального казначейства в области внутреннего государственного финансового контроля в аспекте именно оценки их влияния на систему исполнения федерального бюджета, законодательное закрепление санкционирования операций в качестве метода государственного (муниципального) финансового контроля¹⁹.

При этом представленное определение целиком и полностью соответствует содержанию санкционирования операций, реализуемого ранее и сейчас в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации органами Федерального казначейства.

¹⁸ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст.1.

¹⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 267.1.

Отдельного внимания заслуживает также принципиально новый вопрос, связанный с контрольными полномочиями Федерального казначейства в части применения бюджетных мер принуждения за соответствующие совершенные объектами контроля бюджетные нарушения, которые были введены также Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В этой связи Федеральное казначейство наделяется еще одним весьма важным полномочием, связанным с исполнением в соответствии с решением финансового органа уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Упомянутый документ также является новым и дополняет перечень обязательных к оформлению органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля документов (предписание, представление).

Указанным документом органами Федерального казначейства могут реализовываться такие бюджетные меры принуждения, как бесспорное взыскание суммы средств, суммы платы за пользование средствами, предоставленных (предоставленными) из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, пеней за несвоевременный возврат, а также бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета и другие меры принуждения²⁰.

Таким образом, на основе анализа и исследования особенностей нововведений в сфере государственного (муниципального) финансового контроля по сравнению с ранее существовавшим правовым регулированием вопроса осуществления Федеральным казначейством государственного финансового контроля однозначно можно отметить существенное усиление контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе контроля за исполнением федерального бюджета. Во многом сформированная система государственного (муниципального) финансового контроля способна повлиять положительно и на систему исполнения федерального бюджета, совершенствованию которой и посвящено данное исследование. При этом реальную эффективность государственного финансового контроля, осуществляемого Федеральным казначейством, можно будет оценить уже сейчас (в процессе кассового исполнения федерального бюджета уже в 2014 текущем финансовом году), поскольку именно с этого года федеральный бюджет составляется и исполняется в программном формате.

²⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 306.2.

Предложением в части совершенствования нормативного правового регулирования деятельности Федерального казначейства будет являться внесение ряда изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» в целях исключения из Положения о Федеральном казначействе из числа правоприменительных функций функции по осуществлению текущего контроля²¹, которая в соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» интегрирована соответственно в предварительный контроль²². Кроме того, требует уточнения установленный в указанном ранее Положении о Федеральном казначействе перечень полномочий в части его дополнения новым полномочием по осуществлению Федеральным казначейством, территориальными органами Федерального казначейства внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в отношении функциональных подразделений, входящих соответственно в организационную структуру Федерального казначейства и его территориальных органов.

Сформулированные предложения практического характера по совершенствованию системы исполнения федерального бюджета способны в полной мере модернизировать существующие и применяемые участниками бюджетного процесса в Российской Федерации технологии исполнения федерального бюджета в целях своевременной и в полном объеме реализации предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями действующих и принимаемых расходных обязательств Российской Федерации, для финансового обеспечения которых и формируется федеральный бюджет.

Используемые источники

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 267.1.
2. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 1.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

²² Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 1.

3. Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Ст. 1.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».
5. Епифанова В.И. Казначейская система аккумулирования доходов государства: Монография. Курский государственный университет. — Курск, 2010. — С. 142.
6. Назаров В.В. Бюджетное кредитование субъектов РФ: эффективное управление федеральным бюджетом // Бюджет. — 2011. — № 7.
7. Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами// Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов. Выпуск XXXIV. — М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2013. — С. 87.
8. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=348499-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=348499-6)
9. Официальный сайт Федерального казначейства: <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/>