Скляр Алексей Валентинович. Движение бюджетных ресурсов в системе федерального казначейства : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Краснодар, 2006 181 с. РГБ ОД, 61:07-8/773

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы формирования доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации 11

1.1. Сущность и предпосылки создания казначейской системы исполнения бюджетов 11

1.2. Доходы бюджетной системы Российской Федерации и их классификация 20

1.3. Расходы бюджетной системы Российской Федерации и их классификация 30

1.4. Основные принципы формирования доходов и расходов бюджетов Российской Федерации, их взаимосвязь с казначейским исполнением бюджетов 37

2.Исполнение бюджетов органами Федерального казначейства 58

2.1 . Казначейское исполнение доходов бюджетов Российской Федерации 58

2.2.Казначейское исполнение расходов федерального бюджета 71

2.3.Казначейское исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов 94

2.4. Реализация Концепции функционирования единого счета Федерального казначейства 107

3. Совершенствование формирования и использования бюджетных средств в системе органов федерального казначейства 120

3.1. Методические подходы оптимизации движения бюджетных ресурсов при кассовом исполнении бюджетов 120

3.2. Развитие технологии единого казначейского счета 137

3.3. Информационные системы как основной фактор совершенствования процесса формирования и использования средств бюджетов 154

Заключение 164

Список использованных источников 168

**Введение к работе**

Важнейшим рычагом воздействия государства на социально-экономические процессы, происходящие в стране, является бюджетная политика. Именно на финансовое обеспечение задач и функций государства во всем их разнообразии и направлена проводимая бюджетная реформа, одним из этапов которой является достижение прозрачности бюджетных процедур и повышение эффективности использования средств бюджетов Российской Федерации.

В начале 90-годов прошлого столетия в целях обеспечения прозрачности потоков денежных средств, перечисляемых в бюджетную систему и являющихся их доходами, а также направляемых из бюджетов на финансирование государственных и муниципальных расходов, усиления контроля за движением финансовых потоков и в конечном итоге повышения эффективности использования средств бюджетов было образовано Федеральное казначейство.

Предпосылками, предопределившими реформирование бюджетной системы путем воссоздания казначейской системы исполнения бюджетов, стали:

организация финансового контроля за мобилизацией и расходованием средств бюджетов;

необходимость получения оперативной и достоверной информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;

необходимость повышения эффективности управления финансовыми потоками и оперативности при зачислении доходов и осуществлении расходов бюджетных средств;

изменения процесса распределения регулирующих доходов и организации межбюджетного регулирования;

отсутствие механизма контроля за принятием и исполнением бюджетных обязательств субъектов сектора государственного управления увеличило потребность в высоких процентных расходах и постоянную потребность в дополнительных бюджетных заимствованиях, что вызвало необходимость мобилизации собственных ресурсов для покрытия кассовых разрывов при исполнении бюджетов.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета позволил усилить контроль за использованием бюджетных ресурсов.

Вместе с тем, анализ практического опыта показывает, что теоретическая разработанность процессов образования доходов бюджетов и финансирования расходов при исполнении бюджетов органами Федерального казначейства, в том числе приоритетов развития казначейской системы, недостаточна, отсутствует единая концепция взаимодействия всех уровней исполнительной власти по формированию и реализации бюджетной политики.

Несомненно, на более качественном уровне требуется организация информационного взаимодействия всех участников налогово-бюджетного процесса при формировании доходов и осуществлении расходов бюджетов всех уровней, необходимо совершенствование информационных систем и технологий при исполнении бюджетов.

Выработка концепции развития и совершенствования казначейской системы, отвечающей требованию оптимального движения государственных и муниципальных ресурсов, становится достаточно острой и актуальной проблемой, что и обусловило выбор темы и направлений исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение научных работ по теме исследования показало, что исполнение бюджетов органами Федерального казначейства продолжает оставаться объектом полемики разного рода взглядов и мнений.

Большинство специалистов приходит к общему мнению о необходимости совершенствования и дальнейшего развития концепции формирования и использования финансовых ресурсов при функционировании казначейской системы исполнения бюджетов. Общетеоретические и методологические вопросы наполнения бюджетной системы денежными средствами и осуществления финансирования бюджетных расходов во взаимосвязи с казначейской моделью исполнения бюджета исследуются в трудах отечественных ученых-экономистов: М.В. Романовского, О.В. Врублевской, В.Н. Живалова, Н.Г. Иванова, Т.Г. Нестеренко, СЕ. Прокофьева, А.И. Романенкова и др. отмечается, что

Федеральное казначейство, несмотря на то, что создано в 1992 году, развивается достаточно динамично, в том числе благодаря использованию накопленных традиций, и быстро наращивает опыт эффективной работы.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество научных работ, посвященных исполнению бюджетов с использованием казначейских технологий, труды отечественных ученых экономистов по рассматриваемой теме на взгляд исследователя, не носят системного характера, и в настоящее время существует серьезное отставание в анализе проблем, связанных с деятельностью этого финансового органа.

С учетом изложенного, комплексное рассмотрение направлений движения средств бюджетов при казначейской системе исполнения применительно к современным условиям имеет важное теоретическое и практическое значение.

**Цель и задачи исследования.**Целью данного диссертационного исследования является разработка методологических и практических положений по совершенствованию процесса образования доходов государства и осуществления бюджетных расходов в условиях исполнения бюджетов Федеральным казначейством.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

выявление теоретических основ процесса образования бюджетных ресурсов, а также принципов формирования бюджетных расходов и распределения бюджетных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы при осуществлении перехода от банковской к казначейской модели исполнения бюджетов;

анализ взаимодействия участников бюджетного процесса при реализации бюджетных полномочий в процессе формирования доходов бюджетов и осуществлении бюджетных расходов при функционировании казначейской системы исполнения бюджетов;

анализ системы формирования доходов и осуществления расходов в Российской Федерации, их состава и бюджетной классификации;

- подведение итогов становления Федерального казначейства и оценка  
эффективности его деятельности;

- определение полномочий Федерального казначейства при исполнении бюджетов по доходам и расходам, а также исследование компетенции казначейства в процессе межбюджетных отношений и при осуществлении кассового обслуживания региональных и местных бюджетов;

- исследование теоретической базы, регулирующей казначейские процедуры  
исполнения бюджетов и формулирование предложений по ее совершенствованию;

- анализ вариантов кассового обслуживания бюджетов субъектов и  
муниципальных бюджетов органами Федерального казначейства;

анализ практики исполнения бюджетов Российской Федерации в условиях функционирования единого казначейского счета и разработка методики централизации средств на счетах органов Федерального казначейства на уровне субъекта Российской Федерации;

определение основных направлений оптимизации движения бюджетных ресурсов при исполнении бюджетов по доходам и расходам.

**Объектом исследования**является Федеральное казначейство, его место и роль в реализации бюджетного процесса при образовании доходов бюджетов и финансировании государственных и муниципальных расходов.

Предметом исследования стали финансовые отношения между участниками бюджетного процесса, которые складываются в процессе исполнения бюджетов и оптимизации движения бюджетных средств посредством осуществления кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральным казначейством.

**Теоретической и методологической основой**исследования послужили труды отечественных и зарубежных экономистов по теории формирования и расходования государственных и муниципальных финансов, истории казначейства России, а также концептуальные положения и методические рекомендации научно-практических конференций по проблемам формирования и использования финансовых средств.

Информационную основу работы составили документы, регулирующие отношения по образованию доходов бюджетов и осуществлению бюджетных расходов при казначейском исполнении бюджетов, методические рекомендации

Федерального казначейства по организации казначейских технологий, архивные данные и отчеты Управления Федерального казначейства по Краснодарскому краю об исполнении федерального бюджета, бюджета Краснодарского края и местных бюджетов.

Положения диссертации, выносимые **на**защиту:

1. Централизация потоков денежных средств, как при формировании  
бюджетных ресурсов, так и при финансировании расходов в условиях  
функционирования единого счета Федерального казначейства в совокупности с  
осуществлением предварительного и текущего контроля за целевым  
использованием средств создают предпосылки для оптимального движения средств  
бюджетов различных уровней.

2. Обязательное кассовое обслуживание бюджетов субъектов и  
муниципальных бюджетов создает единые принципы движения государственных и  
муниципальных бюджетных средств и положительно влияет на процессы их  
формирования и использования. :

1. Казначейское исполнение бюджетов влияет на повышение эффективности управления бюджетными средствами, позволяет осуществлять формирование оперативной и достоверной информации о состоянии государственных и муниципальных финансов.
2. Делегирование функций по администрированию каждого вида дохода органам государственной и муниципальной власти, а также конкретным бюджетным учреждениям обеспечивает повышение поступления доходов в бюджеты различных уровней.
3. Информационные технологии, обеспечивая оперативность формирования и использования бюджетных ресурсов, в совокупности с методологической основой являются основным фактором совершенствования процессов исполнения бюджетов.

**Научная новизна**исследовательской работы в целом заключается в разработке и обосновании подходов к созданию эффективной системы движения средств бюджетов. В этой связи элементы научной новизны состоят в следующем

разработана система централизации проведения всех расчетных операций при осуществлении учета средств на счете 40503 «Счета предприятий, находящихся в федеральной собственности. Некоммерческие организации», 40201 «Средства бюджетов субъектов», 40204 «Средства местных бюджетов», 40302 «Средства, поступающие во временное распоряжение» на уровне Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации;

предложен порядок ведения операций на лицевых счетах, открытых получателям средств бюджета Краснодарского края и муниципальных бюджетов в Управлении Федерального казначейства независимо от территориального функционирования бюджетного учреждения, а также обоснованы преимущества его применения;

внесены предложения по совершенствованию администраторами исполнения функций по поступлению доходов в бюджеты различных уровней, заключающиеся в передаче функций администрирования бюджетным учреждениям;

разработана система электронного документооборота при осуществлении операций на лицевых счетах распорядителей, получателей при кассовом исполнении бюджетов, обеспечивающая оперативность и прозрачность использования бюджетных средств, возможность получения информации в электронном виде участниками бюджетного процесса;

сформулированы предложения по совершенствованию процесса управления кассовыми активами и пассивами федерального бюджета в режиме единого казначейского счета.

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и практическую основу механизма исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Федеральным казначейством. Кроме того, в работе присутствуют методические рекомендации по совершенствованию казначейских технологий, позволяющие получить реальный положительный эффект при их применении на практике. Предложенные в работе разработки успешно реализуются в деятельности территориальных органов Федерального казначейства Краснодарского края.

Апробация работы. Основные выводы и концептуальные положения, содержащиеся в работе, обсуждались на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, на научных конференциях, а также реализованы в работе территориальных органов Федерального казначейства Краснодарского края.

Структура и объем диссертации. Научная работа включает в себя введение, три главы, заключение и список использованных нормативных актов и литературы.

Исследование изложено на 181 странице машинописного текста и содержит 8 таблиц и 16 рисунков.

Во введении автором определены цели и задачи работы, исследуемые автором отношения по движению бюджетных ресурсов при казначейской системе исполнения бюджета, а также обоснована теоретическая и практическая актуальность диссертации.

Первая глава исследования «Теоретические основы формирования доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации» посвящена выявлению теоретических основ образования доходов бюджетной системы и осуществления бюджетных расходов при функционировании Федерального казначейства, а также содержит небольшой исторический экскурс во времена его зарождения. Здесь же раскрывается правовые аспекты процесса формирования поступлений в бюджеты и принципы формирования бюджетных расходов.

Вторая глава «Исполнение бюджетов органами Федерального казначейства» содержит анализ осуществления казначейских процедур при централизации поступлений в бюджетную систему и организации осуществления бюджетных расходов, а также механизм функционирования единого счета Федерального казначейства.

В третьей главе «Совершенствование формирования и использования бюджетных средств в системе органов федерального казначейства» на основе практики исполнения бюджетов по формированию доходов и осуществлению расходов бюджета посредством органов федерального казначейства

**\***

Краснодарского края, представлены выводы об эффективности централизации денежных средств на казначейских счетах на уровне субъектов Российской Федерации и предложены методические рекомендации по совершенствованию казначейских технологий и движения бюджетных ресурсов.

В заключении обозначены основные содержательные выводы и предложения, полученные в результате научного исследования.

## Сущность и предпосылки создания казначейской системы исполнения бюджетов

Изменение политической и экономической систем общества в начале 90-х годов и последовавшее вслед за этим провозглашение независимости Российской Федерации не могло не сказаться на бюджетной системе страны. С выходом экономики из рамок централизованного планирования претерпела значительные изменения банковская система. Образование коммерческих банков и переориентация функций Центрального банка привели к серьезному ослаблению банковского учета бюджетных средств.

Демократические преобразования повлекли за собой принятие нового бюджетного законодательства, отразившего реалии времени, в том числе, прекращение существования общегосударственного бюджета и разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Федерации по образованию, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов [128]. Начала формироваться новая бюджетная система, состоящая из составных элементов -федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации [7].

На исполнение доходной части федерального бюджета в это время оказал существенное влияние выход налоговых органов из подчинения Минфина РФ, поскольку это привело к ведомственному разрыву в передаче информации, необходимой для оперативного управления бюджетными потоками. По каналам налоговых служб стали проходить главным образом сведения о начисленных суммах налоговых платежей, в то же время Минфин России лишился возможности своевременно получать от своих территориальных органов достоверную информацию о фактически перечисляемых в доход федерального бюджета суммах, что, в конечном счете, приводило к задержке реального финансирования.

Отсутствие должного контроля влекло за собой несвоевременность зачисления налогов и сборов на счета Министерства финансов России и нерегулярность представления отчетности не только коммерческими банками, но и Центральным банком России, который практически утратил контроль над счетами бюджетных учреждений (Банк России, согласно Закону РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» выполнял функции депозитария и фискального агента Правительства) [8].

Исполнение бюджета по доходам при банковской модели исполнения бюджета осуществлялось с участием налогоплательщиков, банков, налоговых органов, Центрального банка и Минфина России. Средства от уплаты налогов, сборов и иных платежей перечислялись на счета налоговых органов, открытые в Центральном банке или коммерческих банках. Данные о суммах поступивших доходов представлялась кредитными учреждениями в Центральный банк раз в пять дней, и обобщенная информация передавалась в Минфин один раз в месяц. Отчетность Центрального банка не предусматривала детализации доходов в соответствии с бюджетной классификацией - в ней выделялись лишь основные доходные источники в территориальном разрезе.

Функции налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояли в распределении налогов между уровнями бюджетной системы, возврате излишне уплаченных сумм и учете поступлений в бюджет.

## Казначейское исполнение доходов бюджетов Российской Федерации

В соответствии со статьей 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов.

Переход к казначейской системе исполнения бюджетов повлек за собой централизацию всех доходных счетов бюджета у органов федерального бюджета и передачу налоговыми органами функций по учету и распределению регулирующих доходных источников органам Федерального казначейства. Для этого органам Федерального казначейства были открыты счета по учету доходов федерального бюджета в учреждениях Центрального Банка Российской Федерации и Сберегательного Банка Российской Федерации. Одновременно за казначейством была закреплена функция ведения оперативно-аналитического учета доходов федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.

Таким образом, казначейская система исполнения бюджета по доходам призвана упорядочить движение информационных потоков о состоянии государственных финансов и взять под контроль процесс исполнения бюджета.

В целях реализации принципов единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов, для оперативного зачисления региональных и местных налогов в соответствии с пунктом 3 статьи 78 Конституции Российской Федерации, статьи 14 Федерального закона от «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»4 Федеральное казначейство на основании заключенных с органами власти субъекта и органами местного самоуправления соглашений осуществляет кассовое обслуживание исполнения краевого и местных бюджетов по доходам.

- осуществляет учет и распределение поступивших за день доходов по кодам бюджетной классификации Российской Федерации;

- определяет отдельно по видам доходов (кодам бюджетной классификации) сумму дохода, подлежащую перечислению в бюджеты разных уровней;

- осуществляет возвраты плательщикам излишне уплаченных или излишне взысканных сумм доходов, зачеты переплат по одному виду налога в счет погашения недоимки по другому виду налога на основании решений и уведомлений администраторов поступлений (налоговых и финансовых органов, а также территориальных органов Министерства имущественных отношений), исходя из сумм ежедневных доходов, подлежащих перечислению в разные уровни бюджетов.

- производит операции по перерасчетам между бюджетами разных уровней и перечисление доходов в бюджеты разных уровней в пределах сумм текущих однодневных поступлений в связи с изменениями нормативов отчислений на текущий финансовый год, отклонением от законодательно установленных нормативов.

Распределение доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется органами Федерального казначейства в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, по нормативам отчислений, устанавливаемых на соответствующий финансовый год законами о федеральном бюджете, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетах на текущий финансовый год.

## Методические подходы оптимизации движения бюджетных ресурсов при кассовом исполнении бюджетов

Несмотря на динамичное развитие системы органов федерального казначейства в настоящее время существует необходимость по методическому совершенствованию кассового исполнения бюджетов.

Одним из направлений требующих изменения является процесс преобразования налоговых платежей и сборов в доходы бюджетов различных уровней.

В процессе формирования доходов бюджетов возникают сложности с определением природы правоотношений в системе налогоплательщик - банк -бюджет в процессе трансформации налога в налоговый доход. Это происходит в-случае, когда денежные средства, будучи списанными со счета налогоплательщика, не попадают на счета по учету доходов бюджета открытых органам Федерального казначейства, а остаются "замороженными" на корсчете банка.

Конституционный Суд в 1998 г. установил, что обязанность по уплате налога прекращается со дня списания кредитным учреждением платежа с расчетного счета плательщика независимо от времени зачисления сумм в бюджет (что и закреплено в статье 45 Налогового кодекса Российской Федерации).

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2001г. № 257-0 "По жалобе Красноярского филиала ЗАО "Коммерческий банк "Ланта-банк" на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 135 и части второй статьи 136 Налогового кодекса Российской Федерации" проблему вновь затронуло, но мало ситуацию прояснило, не обозначив момент, с которого следует считать пени и применять ответственность по налоговому и бюджетному законодательству.

С учетом данного Определения по налоговому законодательству с кредитной организации за нарушение срока исполнения поручения налогоплательщика о перечислении налога налоговые органы вправе:

- согласно пункта 4 статья 60 Налогового кодекса Российской Федерации взыскать бесспорно пени как способ обеспечения в порядке статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации в размере 1/300 ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации;

- согласно статье 133 Налогового кодекса Российской Федерации взыскать в судебном порядке штрафной процент пени как ответственность в размере 1/150 ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Ф едерации.

Бюджетным законодательством также установлена ответственность банков за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление бюджетных средств в виде пени, которую применяют органы Федерального казначейства (согласно статье 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Однако при реализации функции контроля за соблюдением банками бюджетного и налогового законодательства возникает ситуация, когда в результате недостаточно четкого законодательного регулирования происходит дублирование контрольной работы органов, наделенных административными полномочиями.

Это вызвано тем, что состав действий банка, входящих в понятия "исполнение поручения на перечисление налога" (пункт 2 статьи 60 Налогового кодекса Российской Федерации), и "исполнение платежных документов на зачисление бюджетных средств" (статья 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации) законодательно не определен.