Екимов Сергей Иванович. Пути совершенствования казначейского исполнения федерального бюджета в субъектах Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Челябинск, 2003 185 c. РГБ ОД, 61:04-8/1466

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 КАЗНАЧЕЙСКОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 8

1.1 Необходимость восстановления казначейской системы исполнения бюджета и ее развитие с учетом исторического опыта 8

1.2 Роль, функции и структура территориальных органов федерального казначейства 21

1.3 Взаимодействие органов федерального казначейства с финансовыми, налоговыми, контрольными службами и банковской системой на региональном уровне 35

Глава 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО

КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ИСПОЛНЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 47

2.1. Роль казначейских органов по исполнению федерального бюджета по доходам в условиях использования единого казначейского счета 47

2.2. Деятельность органов федерального казначейства по целевому расходованию бюджетных средств 65

2.3. Финансовый контроль органов казначейства при исполнении федерального

бюджета 92

Глава 3. КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

3.1. Развитие казначейских функций и полномочий территориальных органов федерального казначейства при исполнении федерального бюджета 113

3.2. Методы прогнозирования доходов и расходов федерального бюджета территориальными органами федерального казначейства 124

3.3. Соверщенствование казначейских информационных технологий при исполнении

федерального бюджета 145

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 162

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 166

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Для эффективного управления финансовыми ресурсами в процессе исполнения бюджета, усиления контроля за поступлением бюджетных средств, их целевым и рациональным использованием необходима эффективно работающая система казначейства.

Современная казначейская система в России представляет собой 89 региональных управлений и 2254 отделений в городах и районах. Все получатели средств федерального бюджета переведены на обслуживание через систему лицевых счетов в органах федерального казначейства и создан единый реестр бюджетополучателей. Налажен учет в системе казначейства внебюджетных средств бюджетных учреждений. Органами федерального казначейства создана надежная и оперативная информационная база, которая создает условия для успешной реализации принимаемых управленческих решений.

Однако, проблемы, возникающие в ходе исполнения бюджета, не теряют своей остроты и остаются актуальными. Они связаны с ролью органов федерального казначейства в системе управления государственными финансами, противоречиями в бюджетном законодательстве. Это требует обновления нормативных документов, определяющих задачи и функции казначейства, изменения организационной структуры органов федерального казначейства. Не решена еще проблема роста остатков неиспользованных бюджетных средств получателями и равномерности кассовых расходов в течение года. На качественно ином уровне требуется организация правового взаимодействия органов казначейства с распорядителями и получателями бюджетных средств, налоговыми, финансовыми органами, банковской системой, контрольными органами.

В научных разработках и публикациях последних лет большое внимание уделяется вопросам казначейского исполнения бюджетов. Разработке теоретических, методологических и практических аспектов исполнения бюджета на казначейской основе, посвящены работы многих авторов: Л.А. Бережной, Е.В. Бушмина, В.П.Горегляда, Е.Ф. Жукова, Н.Г. Ивановой, Б.Ф. Ицковича, Д.Л.

Комягина, Л.А. Лопиной, Т.Д. Маковника, Т.Г.Нестеренко, А.Ю. Пантелеева, Г.Б.Поляка, СЕ. Прокофьева, В.М.Родионовой, М.В.Романовского А.В.Смирнова, К.И.Таксира, А.И. Фисенко, В.Б.Христенко, Л.И. Якобсона и др.

Несмотря на значительное количество научных исследований, посвященных казначейскому исполнению бюджетов, многие аспекты деятельности органов федерального казначейства еще нуждаются в дополнительном исследовании. И связано это с темпами развития казначейской системы в Российской Федерации, ее совершенствованием. Кроме того практика работы органов федерального казначейства опережает ее теоретическую проработку.

Анализ практического опыта работы казначейских органов подтверждает недостаточную теоретическую разработанность проблем эффективности казначейской системы исполнения федерального бюджета, кассового прогнозирования и планирования доходов и расходов федерального бюджета, эффективного и рационального расходования бюджетных средств.

Целью диссертационного исследования является разработка предложений по совершенствованию казначейской системы исполнения федерального бюджета и определение путей повышения эффективности ее исполнения на основе анализа действующей практики управления доходами и расходами территориальными органами федерального казначейства.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

проанализировать исторический опыт развития казначейского исполнения бюджета в России и показать необходимость его восстановления;

раскрыть содержание задач, функций территориальных органов федерального казначейства и показать их роль при исполнении доходов федерального бюджета и бюджетов других уровней;

опираясь на практический опыт взаимодействия территориальных органов федерального казначейства с финансовыми, налоговыми, контрольными органами и банковской системой в процессе исполнения федерального бюджета дать предложения по дальнейшему его совершенствованию;

провести анализ состава, структуры доходов и расходов федерального бюджета и факторов, влияющих на их изменения в последние годы;

исследовать деятельность территориальных органов федерального казначейства и сформировать рекомендации по обеспечению эффективного и целевого использования бюджетных средств;

сформулировать рекомендации по повышению качества и эффективности финансового контроля, осуществляемого территориальными органами федерального казначейства;

разработать методы прогнозирования поступлений доходов и кассовых расходов федерального бюджета на территориальном уровне;

провести анализ этапов внедрения единого казначейского счета и предложить пути совершенствования информационно—технологического процесса исполнения федерального бюджета территориальными казначейскими органами.

Объектом исследования является процесс казначейского исполнения доходов и расходов федерального бюджета, а также осуществление финансового контроля территориальными органами федерального казначейства.

Предметом данного исследования являются финансово-организационные отношения, складывающиеся в процессе исполнения федерального бюджета и направления повышения их эффективности.

Теоретической и методологической основой научного исследования послужили публикации отечественных и зарубежных экономистов в области управления государственными финансовыми ресурсами, становления и развития казначейской системы исполнения бюджета. Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты, Указы Президента РФ, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные акты, письма, материалы и отчетные данные Главного управления федерального казначейства Минфина России, отчетные данные Управления федерального казначейства по Челябинской области, Управления Министерства РФ по налогам и сборами по Челябинской области, статистические данные Госкомстата России, библиографические материалы по истории финансов России, а также материалы

**6**сайтов в Интернете. При проведении исследования применялись методы экономического, системного и комплексного анализа, общей теории статистики. Научная новизна исследования заключается в следующем:

обоснована необходимость перехода казначейства к активной роли при исполнении федерального бюджета, с прямым доступом к бухгалтерским данным бюджетополучателей к проведению анализа расходов, согласованию смет и цен на товары и услуги;

предложены изменения в действующий порядок исполнения расходной части федерального бюджета при доведении бюджетных назначений и лимитов бюджетных обязательств в целях сокращения кредиторской задолженности и остатков на счетах бюджетополучателей;

внесены предложения по изменению структуры территориальных органов федерального казначейства и классифицированы их функций в соответствии задачами и условиями работы в режиме единого казначейского счета;

обоснована целесообразность осуществления финансового контроля органами федерального казначейства на всех его этапах: предварительный, текущий, последующий и предложен метод оценки эффективности финансового контроля органами федерального казначейства при его проведении на различных временных этапах контроля;

разработана методика прогнозирования доходов бюджетов в территориальных органах федерального казначейства и практические рекомендации по планированию расходов федерального бюджета;

предложена модель поэтапного внедрения единого казначейского счета на территориальном уровне и схема информационно-технологического процесса исполнения федерального бюджета;

обоснована необходимость создания казначейских расчетных центров и внесено предложение по выделению органов федерального казначейства из Министерства финансов в отдельное ведомство.

В работе основные функции органов федерального казначейства исследованы на практическом материале деятельности органов федерального казначейства по

Челябинской области. Содержащиеся в диссертации предложения по совершенствованию и повышению эффективности казначейского исполнения федерального бюджета могут быть использованы территориальными органами федерального казначейства других субъектов РФ, при разработке методических материалов и процессе преподавания дисциплины «Организация исполнения бюджета».

Выводы и основные теоретические практические положения диссертационной работы используются, в практической работе Управления и отделений федерального казначейства по Челябинской области, а также изложены в ряде научных публикаций. Основные теоретические положения диссертационной работы автором использованы при чтении лекций по дисциплине Бюджетная система РФ» в Челябинском государственном университете.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

В первой главе обосновывается необходимость создания казначейской системы, исторические этапы ее развития, исследуются задачи, функции, структура и права органов федерального казначейства и их информационное взаимодействие с другими участниками бюджетного процесса. Во второй главе исследуется деятельность территориальных органов федерального казначейства по основным их функциям (исполнения доходов, расходов и контроль). Третья глава посвящена совершенствованию казначейских информационных технологий, предлагаются методы прогнозирования бюджетных средств, направления по развитию казначейских функций и полномочий. В заключении подведены и систематизированы итоги исследования, сделаны основные выводы.

## Необходимость восстановления казначейской системы исполнения бюджета и ее развитие с учетом исторического опыта

В формировании и развитии экономической структуры любого современного общества ведущую, определяющую роль играет государственное регулирование, которое осуществляется в соответствии с принятой экономической политикой. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой - государственный бюджет. Через государственный бюджет образуется и используется общегосударственный централизованный фонд денежных средств, а государство организует перераспределение средств между секторами зкономики, между регионами государства, между Отраслями народного хозяйства. С развитием рынка исполнение бюджета становится одним из ключевых факторов воздействия на экономические процессы в обществе. Значительный спад производства и высокий уровень инфляции требуют жёсткого контроля за распределением и расходованием бюджетных средств.

На протяжении более двух веков в Российском Государстве существовала казначейская система исполнения бюджета. В октябре 1918 года Совет Народных Комиссаров было принято постановление о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка. В 1920г. параллельно с органами Государственного Казначейства создаются губернские сметно-кассовые управления подготовившие переход к полному упразднению института Казначейства и переходу на кассовое исполнение единого государственного бюджета Союза ССР и местных бюджетов. Банковская система исполнения бюджета была введена в 1928 г. Постановлением Центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров «О кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР и местных бюджетов». При этом формирование и исполнение бюджета, а также подготовка отчёта о его исполнении обеспечивались системой финансовых органов, находящихся одновременно в подчинении Министерства финансов и органов власти в регионах, а также государственным банком. Государственное казначейство в Министерстве финансов, как отдельная структура перестала существовать. Его до 90 х годов заняла банковская система. Госбанк СССР в условиях плановой экономики и административно командных методов управления успешно осуществлял кассовое исполнение бюджета, контролировал целевое направление бюджетных ассигнований и их правильное использование. Кроме того, сосредоточение всех бюджетных средств в Госбанке СССР исключала возможность распыление денежных по различным каналам, облегчало маневрирование средствами и укрепляло денежное обращение. Следует отметить, что это актуально и на современном этапе при внедрении единого казначейского счета.

Развитие рыночных отношений в российской экономике в начале 90-х годов неизбежно привело к кардинальному реформированию всей финансовой системы России, в том числе ее основного звена - бюджетной системы. В конце 1991 года произошли кардинальные изменения в бюджетном устройстве страны. Вместо централизованного государственного бюджета создана бюджетная система, состоящих из равноправных элементов: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Законодательное закрепление самостоятельности бюджетов административно-территориальных образований практически освободило местные финансовые органы от обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета. И задачи финансовых органов были сосредоточены на работе с бюджетами регионов и местных бюджетов. Началось формирование двухуровневой банковской системы. На месте Государственного банка возник Центральный банк РФ, у которого основными задачами стало организации денежно-кредитного регулирования и контроле за деятельностью коммерческих банков (к концу 1992 года их стало более 1500). Управление по исполнение госбюджета было ликвидировано. Центральный банк РФ значительно снизил приоритетность вопросов исполнения федерального бюджета и значительно был ослаблен банковский учет. Банковская система кассового исполнения бюджета Госбанком СССР практически перестала существовать.1 Коммерческие банки и расчетно-кассовые центры Банка России не могли на должном уровне обеспечить операции как по исполнению федерального бюджета по доходам, так и по своевременности финансирования бюджетополучателей. Отсутствовал единый порядок распределения поступающих доходов между бюджетами разных уровней. Все это приводило к задержкам сроков зачисления средств в бюджеты всех уровней, увеличению дефицита бюджета, росту задолженности по заработной плате и образованию кредиторской задолженности. Использование государственных средств стало почти неподконтрольным, возникли задержки в их перечислении, нецелевое использование. При отсутствии контроля на этом этапе позволяло коммерческим банкам использовать бюджетные средства от поступающих налогов и сборов в течение некоторого времени. Постановка учета бюджетных средств в коммерческих банках не позволяет оперативно получать информацию о кассовых расходах и и перечислению средств по назначению и следовательно эффективно контролировать эти операции. При существующей системе отчётности на определённую дату, регламентирующейся банковскими инструкциями, не было оперативной информации о поступлении и распределении бюджетных средств, что в условиях возросшей инфляции играло отрицательную роль, бюджетные средства обесценивались еще, не дойдя до получателя.

class2 **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО**

**КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ИСПОЛНЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА** class2

## Роль казначейских органов по исполнению федерального бюджета по доходам в условиях использования единого казначейского счета

Эффективность исполнения федерального бюджета напрямую зависит от сбалансированности всей бюджетной системы, начиная с местных (муниципальных) бюджетов и заканчивая федеральным бюджетом. Отличительной чертой бюджетной системы РФ до 1993 года было отсутствие системы разделения доходов между бюджетами различного уровня, что предопределяло возможность безнаказанного нарушения установленных законодательством правил взаимоотношений бюджетов различных уровней, нечеткое разграничение федеральных и местных налогов, определение порядка их установления. В течение года принимались решения, меняющие сложившиеся межбюджетные отношения. Региональные власти, жалуясь на нехватку бюджетных средств, скрывали от федерального центра часть своих доходов в многочисленных внебюджетных фондах. Развитие казначейской системы исполнения доходов позволило своевременно проводить зачисление налогов и сборов в федерального бюджет, и распределение регулирующих доходных источников в бюджеты различных уровней в соответствии с законодательно утвержденными нормативами.

Централизация средств в федеральном бюджете имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку мобилизуемые доходы служат одним из главных орудий претворения в жизнь намечаемых государством мероприятий и реализации социальной политики на территории всей России. Это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредотачивая их на приоритетных участках экономического и социального развития, осуществлять единую экономическую и финансовую политику государства.

## Развитие казначейских функций и полномочий территориальных органов федерального казначейства при исполнении федерального бюджета

В настоящее время органы федерального казначейства достаточно эффективно осуществляют процесс исполнения федерального бюджета, но в основном этот процесс носит «пассивный» характер то есть весь процесс исполнения зависит от первичного платежного документооборота и информации, поступающей в казначейство. В результате создается определенный «массив» информации, на основании которых осуществляются контрольно-аналитические функции. Тем самым контроль осуществляется по данным, которые уже есть. Что, позволяет в целом осуществлять целевое расходование средств, но нельзя качественно анализировать и влиять на эффективность расходов, кроме того, нет контроля за ростом кредиторской задолженности и механизмов управления ею. Поэтому мы представляем дальнейшее развитие казначейского исполнения как «активное» казначейство. Для этого должен быть прямой доступ к бухгалтерским данным бюджетополучателей и управления заключаемых ими договоров.

Казначейству, мы считаем, наряду с учетно-платежными функциями «кассира», необходимо больше внимания уделять вопросам финансового управления («финансового менеджера государства»). Эффективность управления средствами федерального бюджета при исполнении его органами федерального казначейства состоит: в обеспечении централизованного учета доходов в бюджетную систему РФ и распределения их в бюджеты всех уровней в соответствии с установленным законодательством; в сокращении сроков прохождения бюджетных средств до получателей; сохранности, целевого и рационального использования бюджетных средств; оптимизации потоков движения средств федерального бюджета; получения оперативной информации о ходе исполнения федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Повышение эффективности казначейского исполнения федерального бюджета зависит от многих факторов. Классифицируем основные факторы, обеспечивающие эффективное его исполнение.

1. Законодательное (правовое) обеспечение. Органы федерального казначейства наряду с учетно-платежными функциями, должны выполнять и функции государственного финансового управления. Для этого необходимо принять закон о Казначействе, который должен основываться на бюджетном кодексе и других законах регламентирующих бюджетный процесс в России. В законе, мы считаем необходимым, определить статус казначейства и сферу его деятельности, регламентирующую не только исполнение федерального бюджета, а управление государственными финансами в целом. На наш взгляд Казначейство должно быть наделено также полномочиями по решению вопросов, связанных с государственным долгом, а также вопросами эмиссии государственных ценных бумаг и управления финансовыми активами. Для эффективного управления государственными финансами, мы считаем целесообразным, наделить органы федерального казначейства и некоторыми полномочиями кредитной организации для осуществления ряда банковских функций.

2. Полнота охвата казначейским исполнением государственных финансов. Этот фактор обеспечивает комплексный подход к учету государственных финансов. Казначейское исполнение бюджетных и внебюджетные средств бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, таможенных и валютных платежей.