Прокофьев Станислав Евгеньевич. Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2004 290 c. РГБ ОД, 71:05-8/29

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Методологические основы казначейского исполнения бюджетов 17

1.1. Казначейское исполнение бюджетов в системе государственных финансов 17

1.2. Функции и задачи казначейской системы исполнения бюджетов 34

1.3. Этапы становления и развития казначейской системы исполнения бюджетов в России 46

1.4. Модели казначейской системы исполнения бюджетов в управлении государственными финансами 60

ГЛАВА 2. Организационные основы функционирования казначей ской системы исполнения бюджетов в России 72

2.1. Формирование и распределение бюджетных доходов 72

2.2. Обеспечение финансирования государственных расходов

в процессе казначейского исполнения бюджетов 78

2.3. Финансовый контроль за формированием и использованием бюджетных средств в ходе казначейского исполнения бюджетов 90

ГЛАВА 3. Современные казначейские технологии и механизмы их реализации в России 105

3.1. Единый казначейский счет как основной метод казначейского исполнения федерального бюджета 105

3.2. Использование современных казначейских технологий централизации и концентрации государственных бюджетных средств 124

3.3. Ежедневный казначейский баланс как инструмент реализации финансового контроля 154

ГЛАВА 4. Информационное взаимодействие субъектов бюджетного процесса: интеграция и перспективы развития 164

4.1. Формирование комплексной системы информационного взаимодействия в рамках казначейской системы исполнения бюджетов 164

4.2. Формы реализации инновационных моделей современных казначейских технологий 173

4.3. Перспективы развития информационных технологий в системе Федерального казначейства 180

ГЛАВА 5. Совершенствование казначейской системы исполнения бюджетов 188

5.1. Совершенствование финансово-правового регулирования казначейского исполнения федерального, регионального и местных бюджетов 188

5.2. Кассовое обслуживание региональных и местных бюджетов в системе органов Федерального казначейства 200

5.3. Функциональная модель развития казначейской системы исполнения бюджетов на среднесрочную перспективу 215

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 226

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 256

ПРИЛОЖЕНИЯ 278

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Развитие рыночных процессов в российской экономике и реализация политики ее ускоренного роста во многом определяются реформированием бюджетной и банковской систем России. По мере повышения самостоятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления в бюджетных вопросах возрастает необходимость усиления их ответственности за принятие и реализацию финансовых решений, а также ужесточения финансового контроля за правильностью расходования и целевым использованием бюджетных средств. В этой связи весьма актуальной является задача обеспечения эффективности и оперативной управляемости, транспарентности и подконтрольности всего процесса движения бюджетных средств для обеспечения их оптимального использования в качестве важнейшего фактора развития экономики.

Процесс использования федеральных финансовых ресурсов должен сопровождаться эффективным контролем за законным, целевым и рациональным использованием бюджетных средств. Такой механизм должен обладать высокой оперативностью < и единством, чтобы обеспечить необходимую маневренность государственными финансовыми ресурсами. Потребности формирования комплексности процесса бюджетного финансирования и контроля обусловили воссоздание в 1992 году казначейской системы в России.

Таким образом, на практике был реализован процесс трансформации модели кассового исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ: от банковской - к казначейской.

При этом объективно возникла потребность в формировании специализированных институтов казначейской системы исполнения бюджетов. В части кассового исполнения федерального бюджета таковым является Федеральное казначейство в составе Министерства финансов Российской Федерации, при обслуживании бюджетов субъектов РФ и муниципальных образо-

5 ваний - территориальные органы системы Федерального казначейства (на

основе Соглашений, заключенных с соответствующими органами власти и

местного самоуправления), либо — региональные и местные казначейства,

созданные, как правило, в структуре соответствующих финансовых органов.

В настоящее время проявляется тенденция к созданию единой системы кассового обслуживания бюджетов всех уровней на базе органов Федерального казначейства при безусловном соблюдении законных прав органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в процессе исполнения *>.*соответствующих бюджетов. Однако этот процесс еще не завершен, в частности, в силу недостаточной разработанности методологических и организационных основ построения и дальнейшего развития этой системы.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета позволил упростить механизм обслуживания бюджетов, усилить контроль за исполнением и эффективностью использования бюджетных средств. Становление и-развитие казначейского исполнения федерального бюджета, бюджетов других уровней обеспечивает условия для решения сложнейших проблем управления бюджетными потоками в системе межбюджетных отношений.

Анализ практического опыта показывает, что в России еще не в полной мере реализован потенциал казначейской модели исполнения бюджетов, не во всех субъектах Федерации эффективно функционируют ее механизмы в части обслуживания федерального бюджета, а задача построения! системы кассового исполнения субфедеральных и местных бюджетов органам Федерального казначейства требует глубокой концептуальной и теоретической проработки. Передача функций исполнения бюджетов различного уровня органами Федерального казначейства не всегда сопровождается установлением четкого механизма взаимодействия между всеми участниками бюджетного процесса. Недостаточно отрегулирован процесс распределения финансовых и информационных потоков между Федеральным казначейством и другими участниками бюджетного процесса. Все это, в том числе - и неотла-

женность механизмов управления, учета и контроля за финансовыми ресурсами на региональном уровне, не позволяет в полной мере оптимизировать движение государственных финансовых потоков в масштабах страны в целом. Для того, чтобы бюджетная система России в полной мере способствовала предотвращению кризисных ситуаций*,*ускоренному, пропорциональному и сбалансированному развитию экономики страны и всех ее административно-территориальных единиц, необходимо продолжить научные разработки в сфере развития единой казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

**Степень разработанности проблемы.**Проблема казначейского исполнения бюджетов активно разрабатывалась представителями отечественной науки в досоветский и постсоветский период, а также - зарубежными учеными.

По различным вопросам развития казначейской системы исполнения  
бюджетов и теоретическим аспектам ее функционирования опубликованы  
работы Б.Аллана, У.Аллена, О.В.Врублевской, Л.Гарамфалви,  
В.П.Горегляда, Дж.Даймонда, Х.Дейвиса, П.Десая, В: А. Зеленского,  
Н.Г.Ивановой; В.В.Ильина, Б.Ф.Ицковича, В.А.Кашина, Ю.И.Любимцева,  
Т.Д.Маковник, Т.Г.Нестеренко, А.И.Романенкова, М.В.Романовского,  
Г.В.Ляпуновой, В.Г.Панскова, А.Ю.Пантелеева, П.Паренте, А.Премчанда,  
В;К.Сенчагова,^ П.П.Сушкевича, Е.В.Пономаренко, Г.Б.Поляка,

В.М.Родионовой, Н.Г.Сычева, К.И.Таксира, А.Хешима, А.И.Фисенко, В.Штайнфарта и др.

Однако следует отметить, что в условиях многоуровневой бюджетной системы и актуальности вопросов эффективности функционирования государственных финансов в период рыночной трансформации многие вопросы методологического и организационного характера, связанные с развитием казначейской системы исполнения бюджетов, пока еще остаются слабо разработанными. Многие из них либо вообще остались за рамками научных ис-

7 следований, либо требуют своего научно-практического переосмысления.

Это касается как содержания и функций казначейского механизма исполнения бюджетов, так и процессов его применения в решении вопросов кассового обслуживания региональных бюджетов и регулирования межбюджетных отношений. Недостаточное внимание в научной литературе уделено вопросам развития специального инструментария и инфраструктуры казначейской системы исполнения бюджетов, организации взаимодействия казначейских институтов с другими участниками бюджетного процесса.

Актуальность и недостаточная разработанность проблемы обусловили выбор темы, постановку цели и задач исследования.

**Целью диссертационного исследования**является разработка концепции и механизмов более эффективного функционирования бюджетной системы Российской Федерации через расширение использования преимуществ динамично развивающейся казначейской системы исполнения бюджетов.

**Задачи исследования.**Реализация поставленной цели предопределила решение следующих задач:

исследовать и развить теоретические и методологические основы казначейского исполнения бюджетов в системе финансовых отношений и управления государственными финансами, включая функции и задачи, тенденции и закономерности, модели и направления совершенствования;

обобщить и развить организационные элементы функционирования казначейской системы исполнения бюджетов в России в области бюджетных доходов, расходов и контроля;

раскрыть, оценить эффективность и определить пути дальнейшего развития современных казначейских технологий, а также разработать действенные механизмы их реализации;

сформировать эффективную систему информационного взаимодействия субъектов бюджетного процесса в России на основе развития казначейских информационных технологий;

разработать концептуальные и функциональные модели, механизмы и пути совершенствования казначейской системы исполнения федерального, региональных и местных бюджетов на среднесрочную перспективу.

Предметом исследования выступают денежные отношения, складывающиеся в процессе становления, функционирования и развития казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней на современном этапе осуществления рыночных преобразований в России.

Объектом; исследования является система органов. Федерального казначейства Российской Федерации и их деятельность по кассовому исполнению бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Теоретическая и методологическая база исследования. В основе диссертационного исследования лежат труды российских и зарубежных экономистов по теории финансов, государственных, финансов, бюджета и межбюджетных отношений. В диссертации использованы монографические работы и статьи ведущих экономистов по проблемам построения и развития казначейской системы исполнения бюджетов, бюджетной системы и бюджетного процесса, теории и практики управления бюджетами всех уровней на базе казначейских и информационных технологий.

В работе использовался системный, комплексный подход к решению научных задач, включающий в себя теоретический анализ опубликованных работ по вопросам управления государственными финансами и исполнения бюджетов на казначейской основе; системный анализ и синтез практического опыта, накопленного региональными органами Федерального казначейства в процессе формирования доходов, финансирования расходов бюджетов и организации казначейского контроля; методы классификации процессов, осуществляемых органами Федерального казначейства.

Методологическую базу диссертационного исследования составляют также элементы теорий финансово-бюджетного равновесия неоклассической

экономической школы и государственного регулирования неокеинсианского

направления, методологические подходы, выработанные отечественными и зарубежными экономистами для проведения анализа бюджетной политики государства.

Общая логика исследования построена на методологических принципах эффективности, единства бюджетной системы РФ, историзма.

**Информационная база исследования.**В качестве информационной базы исследования использованы данные статистических ежегодников России, материалы и аналитические справки Минфина РФ, территориальных органов системы Федерального казначейства по ряду субъектов РФ; а так же результаты и данные специальных экономических исследований, опубликованные в печати и полученные самим автором.

В качестве эмпирического материала использованы материалы о казначейском исполнении бюджетов Московской и Саратовской областей и входящих в их состав муниципальных образований.

Научная **новизна**исследования. Научная новизна в целом заключается в разработке концепции, методологических и организационных подходов с целью - построения эффективной казначейской системы исполнения бюджетов в современной России и механизмов реализации ее преимуществ.

Наиболее важные научные результаты настоящего диссертационного исследования заключаются в следующем:

1. Комплексно раскрыты теоретические и методологические основы казначейского исполнения бюджетов в системе финансовых отношений, государственных финансов и управления бюджетным процессом:

- обосновано и определено экономическое содержание частной финансовой категории «государственная казна» как единой кассы, совокупности финансовых ресурсов государства, выступающего в роли хозяйствующего субъекта и субъекта имущественных прав и интересов, а также организационно-финансовой категории «казначейское исполнение бюджетов» как ка-

10 тегории управления государственными финансами, способа организации государственной казны, кассового исполнения бюджетов по расходам и доходам и осуществления бюджетно-финансового контроля;

впервые дано полное научное определение и раскрыто по элементам содержание понятия «казначейская система исполнения *-.*бюджетов» (КСИБ) как системы установленных законодательными и нормативными актами методологических принципов, правил и процедур кассового исполнения бюджетов, а также имманентных им специализированных институтов, обеспечивающих исполнение органами власти и управления кассовой, бухгалтерской и контрольной функций;

из всей совокупности финансовых потоков выделены сегменты потоков, полностью или частично подлежащие интеграции в КСИБ, предложены основополагающие принципы детального разделения финансовых потоков, интегрируемых в КСИБ;

дана характеристика сущности, места и роли КСИБ как инструмента эффективного функционирования бюджетной системы РФ посредством кассового управления бюджетными потоками через реализацию принципов построения бюджетной системы, обеспечение взаимосвязи между фактическим; объемом предоставленных благ (услуг) для нужд сектора государственного управления и; эквивалентным им кассовым \* расходам, жесткую привязку расходов к моментам предоставления соответствующих товаров (услуг);

доказана необходимость расширения традиционных для»современной России функций и задач КСИБ за счет возложения на нее функций «финансового менеджера» (осуществление транзакций на финансовом рынке, регулирование ликвидности единого казначейского счета, кассовое управление государственным долгом) и «системного интегратора» (интеграция данных бухгалтерских регистров казначейских органов и клиентов), предложено наполнить новым содержанием традиционные функции КСИБ (финансирование по принципу «под потребность», переход на бухгалтерский учет поме-

тоду начислений, контроль за бюджетной эффективностью каждого платежа, обеспечение транспарентности бюджетных потоков);

- выявлены общие закономерности развития КСИБ с учетом требова  
ний бюджетной политики, доказана необходимость перехода российского ка  
значейства к интенсивному этапу развития на базе внедрения метода единого  
казначейского счета и проведения структурных институциональных преобра  
зований.

2. Разработаны организационные формы, модели, принципы и подходы кассового исполнения бюджетов по доходам и расходам и проведения казначейского контроля:

предоставлена вертикально-интегрированная концепция кассового управления средствами федерального бюджета, построенная на основе потокового подхода и единства информационной базы;

разработана комплексная модель лицевых счетов, которые могут быть открыты субъектам для осуществления бюджетного процесса в органах Федерального казначейства, построенная на принципах единства регистров движения информационных и денежных потоков, разделения бюджетных прав и полномочий субъектов финансирования, администраторов поступлений, подведомственности всех участников бюджетного процесса, транспарентности и контроля;

предложены меры по институциональному преобразованию органов КСИБ, а также рекомендации по нивелированию возможных сопутствующих процессу данной трансформации негативных последствий;

определены подходы к оптимизации финансовых потоков в направлении сокращения количества бюджетных счетов в учреждениях коммерческих банков, ликвидации встречных финансовых потоков, вовлечения в оборот переходящих остатков бюджетных средств, финансирования по принципу «под потребность», расширения сферы централизации средств на единых счетах;

сформулированы организационные принципы и подходы к реформированию казначейской системы кассового исполнения региональных и местных бюджетов, основанные на единстве казначейских счетов, организации кассы, бюджетной классификации, плана счетов бухгалтерского учета и регистров отчетности для бюджетов всех уровней;

разработаны альтернативные модели организации кассового обслуживания расходной части территориальных бюджетов на основе открытия и ведения лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств в-органах Федерального казначейства.либо на основе смешанной\* системы с привлечением к операциям по лицевым счетам казначейских подразделений территориальных финансовых органов;

обоснована целесообразность перехода к процессу кассового исполнения региональных и местных бюджетов через систему органов Федерального казначейства с позиций обеспечения более качественного исполнения бюджетов и единства методологического, казначейского, бюджетного*;*организационного, правового и информационного пространства, а также минимизации затрат;

предложены конкретные меры по повышению результативности и качества казначейских контрольных процедур и технологий, направленных на расширение контрольных полномочий органов Федерального казначейства; в рамках предварительного, текущего и последующего; казначейского контроля.

3. Определены концептуальные направления развития\* казначейских технологий и разработаны механизмы их реализации в современной России:

- сформирована по элементам и блокам концептуальная модель тех  
нологии единого казначейского счета, включающая в себя виды банковских  
счетов учреждений органов Федерального казначейства и лицевых счетов  
бюджетных учреждений, механизмы централизации финансовых ресурсов и  
рационализации прохождения денежных и информационных потоков (до-

13 ходных и расходных), а также интеграции единого казначейского счета в

функциональную модель развития КСИБ;

предложены концептуальные подходы и алгоритм внедрения метода единого казначейского счета на региональном уровне, а также меры по совершенствованию методики кассового обслуживания территориальных бюджетов в процессе исполнения их доходной и расходной частей с использованием регионального механизма единого казначейского счета;

проведена типология казначейских технологий, направленных на оптимизацию бюджетных потоков, разработаны и рекомендованы к внедрению в субъектах Федерации казначейские инфраструктурные технологии и технологии клиентского сервиса (процедура верификации данных первичных документов, технология «Клиент-УФК», технология формирования единого казначейского информационного пространства);

впервые в теории и практике кассового исполнения федерального бюджета органами Федерального казначейства раскрыто содержание понятия «ежедневный казначейский баланс» как новой казначейской технологии, сформулированы соответствующие методологические подходы, предложена методика его формирования и определены условия эффективного использования.

4. Разработан комплекс мер и механизмов по совершенствованию и повышению эффективности функционирования КСИБ РФ на ближайшую и среднесрочную перспективу:

даны рекомендации по совершенствованию законодательной и нормативной базы, направленные на развитие КСИБ на федеральном и региональном уровнях и обеспечивающие реализацию принципов бюджетного федерализма;

построены по этапам алгоритмы, предложены инструменты и механизмы перевода бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства;

- разработана по элементам концептуально новая Функциональная  
модель развития КСИБ на среднесрочную перспективу, включающая в себя  
шесть модулей (кассовое обслуживание федерального бюджета, кассовое  
управление ликвидностью единого казначейского счета, кассовое обслужи  
вание субфедеральных и местных бюджетов, информационное взаимодейст  
вие с администраторами платежей, с субъектами бюджетного процесса, с  
иными; структурами, взаимодействующими с КСИБ), преложены организа  
ционные подходы, алгоритмы: и методология реализации названной«модели  
по расширенному перечню функций и задач КСИБ.

**Теоретическая, и практическая значимость.**Теоретическая и прикладная значимость исследования состоит в разработке методологических и организационных основ развития казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней в современной России, что позволило сформировать целостную концепцию развития: системы Федерального казначейства \* по блокам: внедрение единого казначейского счета при кассовом исполнении федерального, региональных и местных бюджетов; оптимизация финансовых и информационных потоков в форме интеграции информационных систем Федерального казначейства и иных субъектов s бюджетного процесса; развитие и освоение постоянно;совершенствующихся казначейских технологий; совершенствование современной телекоммуникационной системы Федерального казначейства, построение модели развития казначейской системы исполнения бюджетов на среднесрочную перспективу.

Кроме того, самостоятельное практическое значение имеют следующие научные результаты:

описанные в работе технологии обработки данных в системе Федерального казначейства на региональномг уровне (технологии формирования ежедневного казначейского баланса, процесса верификации первичных платежных регистров, клиентского сервиса и т.д.);

организационная модель кассового управления финансовыми пото-

15 ками субфедеральных и местных бюджетов;

рекомендации по эффективному завершению процесса концентрации и централизации бюджетных средств на едином казначейском счете и обеспечению бюджетных учреждений денежной наличностью (проект «Госкарт»);

предложения по формированию Функциональной модели развития органов КСИБ.

**Апробация результатов исследования.**

Результаты диссертационного исследования были доложены на Всероссийской научно-практической конференции (Барнаул, АлтГУ, 2003 г.), на внутривузовских научно-практических конференциях по итогам НИР Саратовского государственного социально-экономического университета (Саратов, 2002, 2003 гг.); на сессиях Методологического совета Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской; Федерации (Москва, 2001, 2002, 2003 гг.); на Всероссийских и межрегиональных совещаниях Министерства финансов Российской Федерации в городах Москва (2002 г.), Саратов (2001 г.), Иркутск (2003 г.), а также в отдельных территориальных управлениях системы органов Федерального казначейства.

Разработанные в диссертации основные положения и выводы по проблеме казначейского обслуживания бюджетов всех уровней, методологические и методические рекомендации нашли широкое применение в практике работы органов системы Федерального казначейства ряда регионов РФ,1 что подтверждается справками о внедрении. Сформулированные в диссертации методологические основы и методические подходы развития системы казначейского исполнения бюджетов на региональном уровне легли в основу нормативных документов, регламентирующих финансово-бюджетную политику отдельных территориальных образований и практику организации бюджетного процесса в Российской Федерации, ряде субъектов РФ и муниципальных образований. Так, разработанная в диссертации вертикально-

интегрированная модель казначейского исполнения бюджетов внедрена и успешно применяется в деятельности органов федерального казначейства Саратовской и Московской областях.

Разработанные автором основные теоретические и организационные положения в процессе казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации применяются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете, Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации при подготовке специалистов по специальности «Финансы и кредит», что подтверждено справками о внедрении в учебный процесс.

**Публикации. По**теме диссертационного исследования автором опубликовано 17 научных работ, общим объемом 42,9 печатных листов, в том числе - четыре монографии.

## Казначейское исполнение бюджетов в системе государственных финансов

Казначейская система исполнения бюджетов является важнейшей составной частью государственных финансов. Поэтому методология исследования требует прежде всего определиться с содержанием ряда более общих категорий.

Наиболее видными представителями советской и российской финансовой науки, занимающейся разработкой общей теории финансов и их звеньев, являются: А.А.Александров, А.М.Бирман, Б.Г.Болдырев, Э.А.Вознесенский, Н.В.Гаретовский, Л:А.Дробозина, Д.С. Моляков, П.С.Никольский, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, В.К.Сенчагов, С.А.Ситарян, Н.Г.Сычев, Г.М.Точильников, В.Г.Чантладзе, М.К.Шерменев и др.

По вопросу об экономической сущности финансов в составе финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание этой категории, можно выделить три основные теории: распределительную, воспроизводственную и перераспределительную.

Сторонники распределительной концепции (Л.А.Дробозина, В.М.Родионова, Н.Г.Сычев, В.Г.Чантладзе.и др.).1 считают, что финансовые отношения возникают только на. стадии распределения стоимости общественного продукта. Так, Н.Г. Сычев определяет финансы как совокупность экономических отношений; в результате которых на основе распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода происходит в плановом порядке образование и использование денежных фондов;

как элемент контроля за процессом образования и использования денежных средств.1

По мнению сторонников воспроизводственной теории, распределительный подход к пониманию сущности искомой категории применим в какой-то степени к государственным финансам, но не раскрывает в полной мере содержания финансов предприятий, функционирующих на всех стадиях сферы материального производства. Поэтому представители воспроизводственной теории (Д.А.Аллахвердян, П.С. Никольский, В.К.Сенчагов и др.) предлагают рассматривать финансы как категорию всего процесса воспроизводства — производства, обмена, распределения и потребления, включая в состав финансов всю совокупность денежных отношений, возникающих на этих стадиях воспроизводственного процесса.3 Наиболее удачную формулировку в рамках воспроизводственной концепции дал, на наш взгляд, В.К.Сенчагов, увязывая содержание финансов с финансовыми ресурсами. «Финансы общества, - писал он, - представляют собой совокупность производственных отношений, складывающихся в денежной форме в процессе планомерного создания, распределения и перераспределения между государством, отдельными звеньями общественного производства и населением с целью обеспечения расширенного социалистического воспроизводства, содержания органов государственного управления и укрепления обороноспособности страны».4

## Формирование и распределение бюджетных доходов

Как уже отмечалось ранее, бюджет государства играет ведущую роль в регулировании российской экономики. В нем аккумулируется значительная часть финансовых ресурсов национального хозяйства, осуществляется их перераспределение на цели социально-экономическое развития страны в соответствии с приоритетами государственной политики. Перераспределение финансовых ресурсов через бюджетную систему оказывает решающее воздействие на формирование воспроизводственных пропорций (валового потребления и накопления) и, следовательно, обеспечивает устойчивый экономический рост и высокий уровень жизни населения.

Поэтому оценку роли государственного бюджета в создании предпосылок для экономического роста, финансовой стабилизации необходимо осуществлять на основе комплексного анализа современного финансового положения страны и механизмов аккумулирования и перераспределения ее финансовых ресурсов через бюджет.

Показатель «финансовые ресурсы национального хозяйства», включающий средства консолидированного бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также собственные средства предприятий, характеризует ту часть создаваемых в экономике доходов и поступлений, которая; может быть направлена на удовлетворение коллективных потребностей (в том числе социального характера), возмещение и капитальный ремонт основных фондов, расширение и модернизацию производства товаров и услуг, то есть на социально-экономическое развитие.

При формировании финансовых ресурсов большую роль в установлении пропорций распределения и перераспределения национального дохода, аккумулировании его части в составе государственных финансовых ресурсов и их национальном использовании; в целях сбалансированного экономического развития играют бюджетные методы, посредством которых образуются ресурсы консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов, то есть ресурсы бюджетной системы.

Значительную роль в формировании финансовых ресурсов бюджетной системы играют налоговых доходы. К налоговым доходам относятся поступления налогов и приравненных к ним платежей и сборов, образующих налоговую систему РФ. В состав основных налоговых доходов консолидированного бюджета РФ включаются поступления от налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, акцизов, налога на доходы физических лиц, налогов на имущество, на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, платежей за добычу полезных ископаемых. Налоговые доходы являются главным инструментом перераспределения национального дохода и обеспечивают мобилизацию значительной части финансовых ресурсов при формировании как бюджетных, так и внебюджетных фондов. Виды налоговых поступлений, механизм взимания, учета, распределения каждого из них определяются в законодательном порядке и закрепляются за соответствующими органами государственного управления.

Центральные правительства, как правило, имеют в своем распоряжении наиболее крупные налоги, например, основные косвенные налоги (НДС, акцизы, таможенные пошлины), налог на прибыль организаций, на доходы физических лиц; Поступления от этих налогов полностью или частично направляются в бюджет центрального правительства (в России — в федеральный бюджет), а также закрепляются по установленным в налоговом законодательстве ставкам в качестве собственных доходов за бюджетами нижестоящих уровней управления; Кроме того, они могут передаваться в консолидированные бюджеты территориальных государственных органов власти

(бюджеты субъектов РФ) по утвержденным в вышестоящем бюджете нормативам отчислений на очередной финансовый год в качестве регулирующих доходов. Цель данных налогов — обеспечить функционирование центральных органов государственной власти и реализацию возложенных на них функций в рамках всей страны или отдельной ее территории. За местными властями закрепляются менее крупные налоги имущественного характера, которые поступают в местные бюджеты. Доля их в доходах последних незначительна, поэтому в основном местные бюджеты формируются за счет межбюджетного перераспределения доходов (регулирующих налогов или финансовой помощи).

## Единый казначейский счет как основной метод казначейского исполнения федерального бюджета

Потребности перехода федерального казначейства на новые качественные рубежи, опыт организации КСИБ и наиболее общие тенденции развития казначейств в странах с развитой рыночной экономикой диктуют необходимость разработки и построения принципиально новой Функциональной модели развития (далее - ФМР) КСИБ в России на долгосрочный период.

Необходимость развития новой ФМР КСИБ заключается в том, что ныне существующая система нацелена в первую очередь на учет и контроль за движением бюджетных средств, а не на эффективное их использование в интересах государства.

Характерные черты ныне существующей модели КСИБ:

1) выполнение лишь трех из числа основных функций КСИБ - функций «бухгалтера», «кассира» и «финансового контролера» федерального Правительства;

2) ненацеленность на эффективное использование бюджетных средств: выделение средств бюджетным учреждениям осуществляется согласно бюджетной росписи, но в отрыве от наступления сроков реальных платежей (следствием чего являются многомиллиардные среднедневные остатки средств, «распыленные» на многочисленных счетах органов казначейской системы России);

3) отсутствие на уровне ГУФК возможностей для полномасштабного управления бюджетными потоками с целью получения, как это осуществляется практически во всех государствах с развитой КСИБ, дополнительных бюджетных доходов (реализация в перспективе функции «финансового менеджера»);

4) неинтегрированность в единую систему как бухгалтерского учета и отчетности органов КСИБ и бюджетных учреждений (что приводит в итоге к расхождениям в отчетности об исполнении бюджетов, устраняемой посредством проведения долговременных и трудоемких выверок данных первичной бухгалтерских регистров), так и многочисленных модулей по автоматизации отдельных элементов осуществления КСИБ, используемых в органах Федерального казначейства.

Основополагающим элементом ФМР КСИБ на долгосрочную перспективу должна стать реализация правительственной Концепции функционирования единого счета Федерального казначейства (ЕКС) по учету доходов и средств федерального бюджета.

ЕКС - это счет Главного управления федерального казначейства МФ РФ, на котором аккумулируются денежные средства федерального бюджета и отражаются операции по счетам органов Федерального казначейства в части исполнения федерального бюджета в валюте Российской Федерации. Следует отметить, что при такой схеме управления государственными финансами федеральные денежные средства с точки зрения их сохранности не будут подвержены влиянию экономических кризисов, так как единый счет Федерального казначейства открывается и ведется в Центральном банке РФ. Это также дает возможность Банку России более эффективно проводить мероприятия по управлению ликвидностью в экономике в рамках осуществления им комплекса мер по реализации единой денежно-кредитной политики.

Как показывает опыт работы с ЕКС в различных странах с развитой рыночной экономикой, при подобной централизации следует придерживаться следующих принципов, которые ЕКС должен обеспечивать:

- экономное использование государственных ресурсов;

- открытие возможностей для составления эффективной бюджетной отчетности;

- облегчение бюджетного контроля со стороны центральных органов власти и управления.