Седов, Владислав Сергеевич. Формирование системы исполнения бюджетов государственных социальных фондов в условиях перехода на кассовое обслуживание органами федерального казначейства : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Седов Владислав Сергеевич; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2013.- 193 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1934

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Финансово-экономическая нестабильность и ухудшение демографической ситуации обуславливает необходимость поиска наиболее эффективных методов управления государственными и муниципальными финансами, включая средства социального страхования, аккумулируемые в государственных социальных фондах (далее -ГСФ)1. Действующий в настоящее время в Российской Федерации порядок исполнения бюджетов ГСФ в целом обеспечивает своевременность выплат страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, других социальных выплат.

Однако это достигается большим объемом остатков средств на счетах территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации в подразделениях Банка России, слабой маневренностью управления средствами в границах всей территории Российской Федерации. Кассовое исполнение бюджета каждого ГСФ имеет свои особенности, не отражающие общие принципы и специфику соответствующих видов социального страхования, а множественность банковских счетов снижает прозрачность движения средств и повышает риск их потери. В результате действующий порядок исполнения бюджетов ГСФ не позволяет реализовать преимущества страхового механизма, заключающегося в возможности временной и территориальной раскладки риска, капитализации временно свободных средств, и, следовательно, наиболее полной реализации расходных обязательств Российской Федерации.

В Российской Федерации, в отличие от других стран, управление средствами социального страхования осуществляется в соответствии с нормами бюджетного законодательства, которые без учета специфики бюджетов ГСФ,

В диссертации используется термин «государственные социальные фонды» в соответствии с их названием в международной статистике государственных финансов вместо принятого в российском бюджетном законодательстве «государственные внебюджетные фонды».

создают излишние процедуры, увеличивающие документооборот, отчетность и, как следствие, дополнительные административные расходы. В то же время принцип единства кассы (единого казначейского счета), реализованный при исполнении федерального бюджета, не применяется в отношении исполнения бюджетов ГСФ.

Намеченный на 2014 г. перевод исполнения бюджетов ГСФ на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства, а также создание с 2017 г. Казначейства банковского типа должны решить данную проблему. Однако это будет иметь не только преимущества, но и дополнительные риски в процессе исполнения бюджетов ГСФ. Поэтому разработка теоретического обоснования системы исполнения бюджетов ГСФ для реализации преимуществ и предотвращения потерь при использовании казначейских технологий в процессе управления средствами социального страхования имеет важное значение.

**Степень разработанности проблемы.** Финансовый механизм социального страхования рассматриваются в трудах многих отечественных и зарубежных ученых и практиков, таких как Н. Барр, П. Даймонд, Дж. Стиглиц, В.Д. Роик, А.К. Соловьев, А.В. Куртин, Л.П. Якушев, СЮ. Янова, М.Э. Дмитриев и многих других.

Проблемам исполнения бюджета, в частности казначейской системы исполнения бюджета, также посвящены работы многих исследователей и практиков, среди которых: А. Хашим, Б. Аллен, Е. Тандберг, С. Паттанаяк, И. Файнбойм, СЧиаво-Кампо, Д. Томасси, Р.Е. Артюхин, СЕ. Прокофьев, Т.Г. Нестеренко, А.Ю. Демидов, Л.В. Шубина, В.В. Карчевский, Н.Г. Иванова, Т.Д. Маковник, И. Г. Акперов, А. Коноплева, С. П. Головач, Е.В. Маркина, М.Л. Седова, Н.Г. Подойницына и др.

В то же время проблемы использования технологии единого казначейского счета при управлении средствами социального страхования, распространение казначейских процедур на исполнение бюджетов ГСФ в научной литературе рассматриваются недостаточно. Обзор зарубежного опыта организации выплат по

социальному страхованию в условиях функционирования единого казначейского счета представлен в исследованиях С. Паттанаяк, И. Файнбойм, отдельные проблемы распространения казначейских технологий на управление средствами ГСФ содержатся в исследованиях Т.В. Емельяновой, И.В. Щедриной, В.В. Терентьевой. Вместе с тем в этих работах отсутствует системный подход к исследованию проблем исполнения бюджетов ГСФ в условиях использования казначейских процедур, содержатся неоднозначные выводы о роли перехода на кассовое обслуживание ГСФ, по-разному трактуются содержание и принципы системы исполнения бюджета. В связи с этим сохраняется необходимость развития теоретических подходов и практических рекомендаций по формированию системы исполнения бюджетов ГСФ в условиях перехода на казначейское обслуживание, моделей такого перехода, в том числе с учетом перспектив создания Казначейства банковского типа. Это определило цель исследования.

**Целью диссертации** является решение научной задачи по формированию и методическому обеспечению системы исполнения бюджетов ГСФ в условиях перехода на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства.

**Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:** раскрыть содержание системы исполнения бюджетов ГСФ, проанализировать необходимость ее формирования в условиях перехода на казначейское обслуживание;

определить специфические принципы системы исполнения бюджетов ГСФ с учетом их особенностей;

выявить риски казначейского обслуживания ГСФ;

разработать модели перехода исполнения бюджетов ГСФ на казначейское обслуживание с учетом требований системного подхода.

**Объектом исследования** являются бюджеты ГСФ и система их исполнения.

**Предметом исследования** является процесс исполнения бюджетов ГСФ в условиях перехода на кассовое обслуживание казначейскими органами. **Теоретические и методологические основы исследования**

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных и муниципальных финансов, социального страхования, организации бюджетного процесса, платежных систем.

В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие организацию обязательного социального страхования, исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, материалы научных конференций, семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

Диссертационная работа основана на общих методах экономических исследований: наблюдение, сбор и изучение данных, их анализ, научные абстракции, синтез теоретического и практического материала, принципы диалектики, формальной логики, исторический и системный подход. При обработке и систематизации информации о кассовом исполнении бюджетов ГСФ применялись статистические методы группировок. Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили данные Федерального казначейства, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации (в т.ч. региональных отделений по Карачаево-Черкесской Республике и Нижегородской области), Федерального фонда обязательного медицинского страхования, материалы Счетной палаты Российской Федерации, Всемирного банка, а также материалы круглых столов по программам повышения квалификации сотрудников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования в Институте краткосрочных программ Финансового университета.

**Область исследования.** Диссертация выполнена в соответствии с пунктами 2.8 и 2.19 Паспорта специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» (экономические науки).

**Научная новизна** исследования состоит в комплексной разработке теоретических и методических положений по формированию системы исполнения бюджетов ГСФ, основанной на казначейском обслуживании.

Новыми являются следующие научные результаты:

1. Предложен авторский подход к формированию системы, состоящий в  
комплексном определении следующих признаков: цель системы, ее место в  
других системах, общие и специфические принципы построения, структурные  
элементы, факторы, влияющие на состояние и развитие системы. Доказана  
необходимость формирования системы исполнения бюджетов ГСФ на основе  
внедрения единого казначейского счета в связи с процессами глобализации и  
развития информационных технологий.

2. Сформулированы и обоснованы специфические принципы построения  
системы исполнения бюджетов ГСФ, такие как: а) учет страховой природы  
бюджетов ГСФ; б) обеспечение автономности средств социального страхования;  
в) многовариантность процедур исполнения для бюджетов разных фондов,; г)  
создание и использование страховых резервов; д) возможность урегулирования  
страховых выплат, заявленных в прошлом году; е) доступность оперативного  
информационного обмена между основными субъектами обязательного  
социального страхования.

3. Наряду с преимуществами системы исполнения бюджетов ГСФ,  
основанной на казначейских технологиях, выявлены ее потенциальные риски:

возможность использования средств социального страхования для покрытия кассовых разрывов в процессе исполнения федерального, региональных и местных бюджетов,

задержки при исполнении публичных нормативных обязательств, дополнительные операционные риски, связанные с расширением информационного взаимодействия.

4. Разработаны модели перехода исполнения бюджетов ГСФ на кассовое обслуживание Федеральным казначейством для двух этапов: до начала функционирования Казначейства банковского типа и после. Предложенные модели учитывают совпадение разных бюджетных полномочий в лице одного органа управления фондами. Особенностью разработанных моделей является разделение режимов санкционирования денежных обязательств, которые дифференцированы в зависимости от видов исполняемых обязательств, а также возможность в условиях Казначейства банковского типа обеспечить автономность средств социального страхования.

4. **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методические основы формирования систем исполнения бюджета, определяют современные подходы к оперативному управлению средствами социального страхования с учетом влияния глобальных факторов и совершенствования информационных технологий.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации теоретические модели, практические рекомендации, предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты Российской Федерации направлены на повышение эффективности управления средствами обязательного социального страхования и могут быть использованы федеральными органами законодательной и исполнительной власти, органами управления ГСФ при уточнении организационно-правовых основ и процедур исполнения бюджетов ГСФ.

Наиболее значимыми авторскими разработками являются:

- методические рекомендации по оценке прогноза кассовых выплат на  
уровне региональных отделений Фонда социального страхования Российской  
Федерации,

- модели перехода на казначейское обслуживание бюджетов ГСФ с учетом  
специфики каждого фонда,

- рекомендации по внесению изменений в действующее российское бюджетное законодательство, направленных на учет специфики бюджетов ГСФ при организации их исполнения.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на Международной заочной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Молодые ученые о современном финансовом рынке РФ» (г. Пермь, Пермский государственный научно-исследовательский университет, 28 апреля 2011 г.); II Международном молодежном форуме финансистов (Москва, Финансовый университет, 30 ноября 2012 г.).

Отдельные положения диссертации, связанные с предложениями по созданию информационной базы в Фонде социального страхования Российской Федерации, необходимой для кассового планирования в процессе исполнения бюджета Фонда, включая данные о ежедневных кассовых поступлениях и выплатах, статистические данные о частоте страховых случаев в разрезе отдельных видов рисков, предложенная методика прогнозирования кассовых выплат региональных отделений Фонда, нашли отражение в отчете по научно-исследовательской работе, выполненной в Финансовом университете по заказу Фонда социального страхования Российской Федерации, на тему: «Оценка предварительных итогов реализации пилотного проекта по отмене зачетного механизма назначения и выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и разработка рекомендаций по его распространению на другие регионы» (2012 г.).

Предложенные варианты перехода на кассовое обслуживание бюджетов государственных социальных фондов учтены при разработке нормативных правовых актов органами Федерального казначейства, в частности модели для условий функционирования Казначейства небанковского типа и Бюджетного банка (Казначейства банковского типа), основанная на разных режимах ведения

лицевых счетов получателей средств бюджетов фондов: предполагающих санкционирование денежных обязательств по административно-управленческим расходам, и не предполагающих такое санкционирование по публичным нормативным обязательствам.

Материалы диссертации используются кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Организация исполнения бюджета», «Казначейские технологии исполнения бюджета».

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы четыре работы общим объемом 3,02 п.л. (- авторский объем - 2,57 п.л.), в том числе три статьи авторским объемом 2,47 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура и объем работы** обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка литературы из 208 источников и одного приложения. Основной текст диссертации изложен на 163 страницах, содержит 3 формулы, 1 таблицу и 14 рисунков.