Калуш Виталий Григорьевич. Особенности исполнения бюджета территориальными органами казначейства : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Астрахань, 2004 173 c. РГБ ОД, 61:04-8/5035

**Содержание к диссертации**

Введение

Теоретический аспект казначейской системы исполнения бюджета

1.1. Роль казначейских органов в бюджетном процессе 11

1.2. Деятельность казначейств в зарубежных странах и становление казначейской системы в России 31

1.3. Организационные и правовые формы казначейского исполнения бюджета 54

2. Казначейское исполнение федерального бюджета на уровне субъекта Федерации в условиях перехода на единый казначейский счет

2.1. Понятие и этапы внедрения системы единого казначейского счета 74

2.2. Оценка исполнения федерального бюджета по доходам территориальными органами казначейства в субъекте Федерации 89

2.3. Оценка исполнения расходов федерального бюджета при казначейской системе в субъекте Федерации 100

2.4. Проблемы организации информационного, правового, контрольного взаимодействия органов казначейства 115

3. Совершенствование технологии исполнения бюджета территориальными органами федерального казначейства

3.1. Методические аспекты реализации единого казначейского счета в субъекте Федерации 128

3.2. Основные направления совершенствования процесса 146

исполнения регионального бюджета территориальными органами федерального казначейства

Заключение 157

Библиографический список 163

**Введение к работе**

Актуальность исследуемой проблемы. В представленной работе исследуется деятельность органов федерального казначейства, их роль в регулировании потоков бюджетных средств, повышении эффективности использования средств бюджета и совершенствования механизма исполнения бюджета на основе единого казначейского счета.

Изменение экономического устройства страны после распада СССР затронуло все сферы жизни государства, в том числе и бюджетное устройство. До начала рыночных реформ в условиях плановой экономики бюджетная система России строилась по типичным для унитарного государства принципам - единства и централизма. С образованием самостоятельного суверенного государства и в результате глубоких демократических преобразований начался процесс создания новой бюджетной системы, нового бюджетного законодательства, в котором, в частности, нашло отражение разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Российской Федерации, появление новых негосударственных участников финансовой системы, включая коммерческие банки.

Сегодня перед российской финансовой системой поставлена задача повышения эффективности бюджетного процесса, которая должна выражаться в снижении рисков возникновения дефицита бюджетных источников, осуществлении полного контроля за целевым использованием средств, принятии обоснованных управленческих решений, оперативном сборе всей необходимой информации. Данные меры призваны исключить просчеты при планировании и использовании бюджетных ресурсов. Гибкость бюджетной системы подразумевает способность адекватно реагировать на постоянно меняющиеся условия внешнего и внутреннего характера, без нарушения ее устойчивости, что предполагает использование таких инструментов управления, которые позволили бы

наиболее полно унифицировать и стандартизировать этапы и процедуры исполнения бюджета.

Одним из ведущих инструментов оптимизации бюджетного процесса является казначейская система исполнения бюджета. Роль Казначейства как важнейшего элемента всей бюджетной системы очевидна и определяется необходимостью централизации в рамках одного исполнительного органа - движения всех денежных потоков, как поступающих, так и исходящих. В процессе реализации принципа централизованного управления бюджетными средствами достигается одна из важнейших задач эффективной бюджетной политики - целевое использование средств и осуществление полного финансового контроля.

Мировой опыт функционирования казначейских систем показывает высокую значимость данного института в процессе управления государственными финансами.

Современная практика исполнения бюджетов свидетельствует о том, что имеются все предпосылки для разработки единых стандартов казначейского исполнения бюджетов с целью создания стимулов для выработки и проведения органами власти рациональной и ответственной политики в условиях нового этапа развития бюджетного федерализма в России. При построении систем казначейского исполнения бюджета особое внимание необходимо уделять вопросам стандартизации процедур, сведения их в единые организационные формы сбора, обработки и представления информации. Результатом должна стать разработка и внедрение на государственном уровне принципов использования общих и стандартизированных программных средств исполнения бюджета.

Принцип унификации процедур исполнения бюджета при  
казначейской системе подразумевает максимально возможное

сокращение звеньев, непосредственно участвующих в перераспределении бюджетных ассигнований. Существовавшая ранее система

финансирования расходов представляла собой малоэффективный и непрозрачный механизм многоступенчатого распределения функций управления бюджетными средствами между распорядителями и последующими получателями. Такой подход допускал достаточно частые срывы и задержки финансирования расходов, нецелевое, а порой и корыстное использование средств в промежуточных звеньях, отсутствие единой системы контроля за движением денежных потоков, что нарушало общие принципы построения бюджетной системы и сводило усилия по ее совершенствованию к минимуму. Усиление роли Казначейства в процессе исполнения бюджета ведет к сокращению «лишних» звеньев и формированию структуры централизованного финансирования расходов через казначейскую систему, включая прямые перечисления средств на счета бюджетных организаций и поставщиков услуг для государственных нужд.

Особое значение имеет территориальных аспект деятельности казначейства в его взаимодействии с центром. Анализ опыта, накопленного казначействами на местах, в регионах, является важной составной частью повышения эффективности бюджетного процесса. И этим определяется актуальность предлагаемого диссертационного исследования.

Цель и основные задачи исследования. Целью диссертационного исследования является определение возможности совершенствования механизма исполнения бюджета на основе единого казначейского счета по расходам федерального бюджета и разработка инструментов и методов их реализации.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить ряд задач, определивших логику и структуру исследования:

проанализировать структуру и функции федерального казначейства как средства повышения эффективности исполнения бюджета;

оценить меру необходимости сохранения полномочий по

исполнению бюджета за казначейской системой;

изучить мировой, научно-практической опыт казначейской системы для оценки необходимости сохранения и совершенствования активной роли федерального казначейства;

проанализировать организационные и правовые формы казначейского исполнения бюджета;

определить цели и задачи развития казначейской системы;

моделирование средств и методов реализации единого казначейского счета по расходам федерального бюджета;

проанализировать информационные и контрольные функции казначейства с учетом их правовой основы;

разработать направления дальнейшего совершенствования механизма реализации системы единого казначейского счета для повышения эффективности исполнения бюджета. Теоретическую и методологическую основу диссертации составили

труды ведущих отечественных экономистов по вопросам управления бюджетной системой и бюджетным процессом (Акперовой И.А, Врублевской О.В., Дробозиной Л.А., Ивановой Н.Г., Родионовой В.М., Поляка Г.Б., Погребинского А.П.), по вопросам исполнения федерального бюджета через органы федерального казначейства (Нестеренко Т.Г., Артюхина Р.Е., Маклевой Г.И., Малышевой В.И., Каретина В.И., Прокофьева С.Е.).

При подготовке диссертационного исследования был изучен, систематизирован и обобщен обширный фактический, теоретический и научно-практический материал.

Информационная база исследования формировалась на основе законодательных и нормативных материалов Российской Федерации, инструктивных материалов, статистических, официальных данных и отчётов Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Астраханской области.

В работе были использованы материалы Всероссийских семинаров и совещаний по вопросам развития казначейских технологий, а так же методологического совета при Главном управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

Методологической основой исследования стали принципы

диалектической и формальной логики. В ходе исследования применялись методы системного анализа теоретического и практического материала, общенаучные методы и приёмы — анализ фактов, группировка, сравнение, обобщение.

Объектом исследования являются потоки бюджетных средств.

Предмет исследования - регулирование движения бюджетных потоков федеральным казначейством.

Научная новизны работы заключается в том, что в результате исследования теоретических и практических аспектов функционирования органов федерального казначейства, изучения отечественного и зарубежного опыта в диссертации определяются пути реализации исполнения бюджета на основе единого казначейского счета, его инструменты и методы.

І\* На основе анализа структуры и функций федерального казначейства выявлены направления повышения эффективности регулирования бюджетных потоков и на этой основе уточнена категория казначейской системы.

Определены тенденции сохранения полномочий по исполнению бюджета за казначейской системой.

*\*Х\**Проведена оценка зарубежного опыта, на основе которого обоснована необходимость активной роли федерального казначейства в России.

Дана развернутая оценка исполнения бюджета на основе единого казначейского счета по учету доходов и средств федерального бюджета.

Разработана блок-схема исполнения бюджета на основе единого казначейского счета по расходам, раскрыты средства и методы ее реализации на уровне управления федерального казначейства.

Предложены направления дальнейшего совершенствования механизма реализации казначейской системы: разграничение системы расчетов в секторе государственного управления; создание Единого Казначейского банка; построение новой системы учета, объединяющей все уровни бюджетной системы, включая государственные внебюджетные фонды; использование технологии многомерного штрихкодирования Bi-print, повышающей оперативность прохождения документов клиентов, обслуживаемых в органах федерального казначейства.

> Предложены направления дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений через систему федерального казначейства.

Практическая значимость работы заключается в том, что в диссертации даются методологические положения и практические рекомендации, осуществление которых ведет к повышению оперативности и эффективности использования бюджетных средств с помощью программного продукта «ЕКС расходы».

Разработанная автором диссертации технология, выраженная в программном продукте «ЕКС расходы», ускоряет прохождение бюджетных средств от Главного распорядителя бюджетных средств до получателя этих средств, повышает эффективность контроля за целевым использованием бюджетных средств и сокращает издержки при вводе и анализе первичной информации.

Данный программный продукт может быть использован в практической деятельности органов федерального казначейства Министерства финансов на основе единого казначейского счета по учету доходов и средств федерального бюджета, для повышения эффективности управления и целевого использования бюджетных средств всеми участниками бюджетного процесса.

Разработанная автором диссертации методика централизации казначейских счетов реализована в управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Астраханской области.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования обеспечивается целостным подходом к решению проблемы, методологической обоснованностью и непротиворечивостью исходных теоретических положений исследования, корректной организацией экспериментальной работы, практическим подтверждением основных положений исследования на практике в управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Астраханской области.

Апробация результатов. Основные теоретические и практические результаты исследования докладывались на Всероссийском совещании работников органов федерального казначейства (г. Москва, 2002 год), на Международной научной конференции «Инновация в науке и образовании - 2003» (г. Калининград, 2003 год), а также на производственных совещаниях работников управления федерального казначейства по Астраханской области (г. Астрахань 2001 -2003 годы).

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись в ходе лекций и практических занятий для студентов АФЭК, при разработке рабочих программ учебной и производственной практик.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования изложены в четырех работах, написанных автором, общим объёмом 2,0 п.л.

Объём и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографического списка использованной литературы. Содержание работы изложено на 173 страницах машинописного текста. Содержит количество схем - 13, таблиц - 8, графиков - 1, диаграмм- 1.

Во *введении*обосновывается актуальность диссертационного

исследования, формулируются его цели и задачи, определяется его научная новизна и практическая значимость.

В *первой главе*исследуется теоретический аспект казначейской системы исполнения бюджета.

В этой связи анализируется структура и функции федерального казначейства, его роль в повышении эффективности исполнения бюджета, обосновывается необходимость сохранения полномочий по исполнению бюджета за казначейской системой, доказывается важность сохранения и развития активной роли федерального казначейства. Раскрываются организационные и правовые формы казначейского исполнения бюджета.

Во *второй главе*даются понятие и этапы внедрения системы единого казначейского счета, определяются цели и задачи развития казначейской системы, разрабатываются средства и методы исполнения бюджета на основе единого казначейского счета по расходам. Раскрывается организация информационного и контрольного взаимодействия органов казначейства с учетом их правовой основы.

*В третьей главе*указываются направления дальнейшего совершенствования механизма казначейской системы и совершенствования процесса исполнения регионального бюджета территориальными органами федерального казначейства.

*В заключении*формулируются основные выводы и даются предложения практического характера сделанные в ходе диссертационного исследования и способные послужить совершенствованию механизма казначейской системы.

## Роль казначейских органов в бюджетном процессе

Переход к рыночным методам хозяйствования обусловил коренное реформирование всей финансовой сферы Российской Федерации и ее основного звена — бюджетной системы. В настоящее время новая, соответствующая рыночным отношениям бюджетная система России находится в стадии становления, отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенций между федеральным и территориальными уровнями власти, органами местного самоуправления.

Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов, бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации дается следующее определение бюджетной системы Российской Федерации: «Основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов» [5, с. 6].

В результате кардинальных изменений, произошедших в бюджетном процессе Российской Федерации в последние годы, чрезвычайно актуальной стала задача обеспечения управляемости и подконтрольности федеральных финансовых ресурсов, их централизация у одного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного % обеспечивать упорядоченный поток ресурсов из федерального бюджета и оперативно представлять информацию о состоянии государственных финансов для принятия оптимальных управленческих решений.

С выходом экономики из рамок централизованного планирования начала изменяться банковская система. Образование коммерческих банков, переориентация функций Центрального банка привели к тому, что был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств. Возникли задержки в перечислении бюджетных средств, имелись случаи их использования не по целевому назначению. Кроме того, существенным недостатком банковского исполнения бюджета стало нарастание инфляционных процессов, так как кредитование дефицита бюджета осуществлялось автоматически и носило эмиссионный характер [67, с. 78]. В ходе демократических преобразований началось создание нового бюджетного законодательства, в котором, в частности, нашло отражение разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Федерации по формированию, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов. Региональные и местные финансовые органы практически были устранены от обязательного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета. Распоряжения органов федеральной исполнительной власти не исполнялись органами исполнительной власти субъектов Федерации. По этой причине ослаб контроль за движением потоков бюджетных средств. Суммы бюджетного финансирования поступали на счета главных распорядителей, то есть министерств и ведомств, и перераспределялись далее с помощью коммерческих банков. Многоступенчатость банковской системы замедляла скорость прохождения средств. В известной степени Министерство финансов Российской Федерации, как главный распорядитель бюджетных ассигнований, оказалось лишено возможности контролировать прохождение и целевое использование этих средств.

## Понятие и этапы внедрения системы единого казначейского счета

Об эффективности управления финансово-бюджетной системой можно судить только при наличии полной информации обо всех финансовых потоках, подконтрольных Правительству Российской Федерации.

Информацию обо всех финансовых потоках можно получить лишь при условии качественного и оперативного исполнения бюджета. Инструментом, обеспечивающим выполнение этой задачи, является казначейская система исполнения бюджета [143, с. 76].

Задачи, стоящие перед федеральным казначейством на новом этапе его развития, предполагают:

S совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов;

S упорядочение правовой основы деятельности органов федерального казначейства в целях создания достаточных условий для выполнения возлагаемых на них функций;

S улучшение организационного, материального и технического обеспечения органов федерального казначейства;

S развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, с учетом обеспечения безопасности информации.

Перечисленные задачи определены в федеральной целевой Программе развития органов федерального казначейсіва на 2000-2004 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.1999 № 677) [9, с. 2]. Определяющая цель Программы — развитие системы органов федерального казначейства, необходимое для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Программа предусматривает следующие этапы реализации: Первый этап (в течение 2000 - 2001 годов):

развитие базовых условий для функционирования органов федерального казначейства и, прежде всего, нормативной правовой основы казначейского исполнения федерального бюджета, а также эффективной мобилизации и управления государственными финансовыми ресурсами на едином счете казначейства;

обеспечение регистрации всех операций, связанных с поступлением доходов, а также санкционированием и финансированием расходов, в Главной книге федерального казначейства. Для разработки Главной книги предполагается в приоритетном порядке ввести в действие план счетов федерального казначейства, отражающий учетную информацию в рамках бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечивающий осуществление контрольных бухгалтерских операций;

реализация отдельных элементов учета обязательств бюджетных учреждений по осуществлению расходов и платежей;

завершение разработки и осуществление пилотного внедрения первоочередных мероприятий по созданию единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, позволяющих обеспечить на уровне Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и двух управлений казначейства по субъектам Российской Федерации возможность коллективной и распределенной обработки данных об исполнении федерального бюджета Российской Федерации, с учетом обеспечения гарантированной конфиденциальности информации, высокой степени безопасности и надежности данных.

## Методические аспекты реализации единого казначейского счета в субъекте Федерации

Главное предназначение казначейства как государственного института - обеспечение точного учета государственных финансов. Учет и отчетность — суть казначейства [126, С. 4].

За время функционирования казначейская система убедительно доказала свои преимущества перед предшествующими формами исполнения государственного бюджета. В частности с ее помощью созданы четкие механизмы обеспечения эффективного управления расходами федерального бюджета, реализации на высоком уровне всех видов контроля при исполнении бюджетных расходов, формирования исчерпывающей и надежной информации по всем направлениям исполнения расходов бюджета.

Хотя система федерального казначейства — молодая финансовая структура, темпы ее развития весьма высоки, а эффективность выполняемых операций растет с каждым годом. Одновременно расширяется перечень функций органов федерального казначейства по учету государственных финансов. В 1998-2002 годах получили развитие следующие направления: учет доходов федерального бюджета и их регулирование по уровням бюджетной системы; учет отдельных видов федеральных, региональных и местных налогов, неналоговых доходов; кассовое исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В числе важных направлений — контроль за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации бюджетной дисциплины; оформление бюджетных ссуд; перечисление федеральных доходов территории с целью финансирования расходов и трансферта субъекту Федерации; представление интересов казны в судебных органах и другие [105, С. 28].

Федеральное казначейство Росси в своей деятельности опирается на Указ Президента Российской Федерации «О Федеральном казначействе», подписанный десять лет назад. В самом начале и позже деятельность федерального казначейства носила экспериментальный характер. В настоящее время работа по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета Российской Федерации подходит к завершению. Со времени подписания Указа Президента Российской Федерации «О Федеральном казначействе» произошли серьезные изменения во всех областях экономики страны, соответственно изменилось законодательство Российской Федерации. Укрепление правовой базы функционирования казначейской системы видится прежде всего в принятии федерального закона о федеральном казначействе и казначейской системе исполнения бюджетов, которая является в настоящее время особенно актуальной.

Закон о казначействе должен оговаривать взаимоотношения Главного управления федерального казначейства с другими управлениями Минфина России, Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, Государственным таможенным комитетом, министерствами, а также региональными и местными государственными органами.

На наш взгляд, к числу общих перспективных задач, наряду с упорядочением правовой основы деятельности федерального казначейства, необходимо отнести следующие:

1. Единство правовой базы, обеспечивающей функционирование денежной системы, бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, порядка финансирования расходов, ведения отчетности и санкций за нарушение бюджетного законодательства.

2. Совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов.

3. Развитие, внедрение и организацию эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

4. Развитие организационного, материального и технического обеспечения федерального казначейства.