Гадзиян Елена Ервандовна. Институционально-экономический механизм реализации бюджетного федерализма в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.10 Ростов н/Д, 2003 195 с. РГБ ОД, 61:03-8/2307-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы анализа бюджетного федерализма

1.1 Методология анализа институциональных основ бюджетного федерализма 14

1.2 Содержание и институциональные особенности Российского бюджетного федерализма 33

13 Межбюджетные отношения в системе бюджетного регулирования в России 67

Глава 2. Динамика и перспективы развития бюджетного федерализма на региональном уровне

2.1. Реализация принципов бюджетного устройства в регионах России 77

2.2. Региональный и муниципальный уровень в стратегии развития

бюджетного федерализма (до 2005 года) 95

Глава 3. Роль казначейской системы в укреплении единства бюджетного процесса в рамках Российской Федерации и ее субъектов

3.1. Казначейство как институт управления и регулирования государственных финансов 114

3.2. Особенности казначейского исполнения федерального бюджета органами казначейства по Ростовской области 140

Заключение. 168

Список использованной литературы 178

Приложение 191

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Рыночные реформы в Российской Федерации привели к коренным изменениям во всех сферах общественной жизни: политико-правовой, экономической, социальной, организационной и других. Важнейшим направлением этих изменений явилось преобразование государственного устройства России из унитарного в федеративное.

Процесс формирования федеративного государства ещё не завершен, возникли новые противоречия, требующие научного анализа и поиска механизмов их разрешения. Важнейшее из них - формирование бюджетного федерализма, его институциональных основ, принципов и методов согласования интересов различных субъектов бюджетных отношений.

Преобразование государственного устройства России из унитарного в федеративное коренным образом изменяет формирование основ бюджетной системы страны, требуя согласования общегосударственных интересов с интересами группы людей, проживающих на различных территориях страны.

В основе бюджетной системы любой страны лежит тип государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система имеет два уровня: государственный и местный. В федеративных - она включает три уровня бюджетов: государственный (т.е. Российской Федерации в целом), субъектов Российской Федерации и муниципальные бюджеты. Федеративное устройство государства в России является основой формирования совершенно новой бюджетной системы РФ. Бюджетный федерализм, в свою очередь, является тем механизмом, через который реализуется федеративное устройство государства. Научно обоснованные принципы формирования бюджетного федерализма, следовательно, укрепляют бюджетную систему страны и служат основой становления единого федеративного устройства.

Построение федеративного государства в сочетании с рыночной трансформацией экономики и формированием принципиально новой бюджетной системы страны объективно обуславливает возникновение новых уровней государственного регулирования экономических и социальных процессов, новых функций государства и, следовательно, институтов их реализации. Эти процессы вызывают необходимость разработки таких новых теоретических проблем, как формирование институциональных основ бюджетного федерализма, его принципов, особенностей в переходной экономике, технологии создания принципиально иных межбюджетных отношений и их социально-экономического содержания, а также современных подходов к решению традиционных проблем.

Бюджетный федерализм требует формирования и принципиально иной системы финансовых отношений в целом, чем в унитарном государстве, а не только изменения бюджетных и межбюджетных процессов. Это связано с тем, что бюджетный федерализм строится на принципе сочетания централизма и децентрализма между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в процессе формирования бюджетной политики государства и в целях сочетания интересов государства и населения, проживающего на территории субъектов Российской Федерации, входящих в них муниципальных образований. Кроме того, необходимо формирование современных институтов, регулирующих бюджетно-налоговые отношения в обществе.

Следовательно, в процессе создания истинно федеративных отношений перед государством стоят задачи формирования таких нормативно-правовых, организационно-управленческих и других институтов, которые обеспечат формирование на всей территории России единого экономического и правового поля, сглаживание диспропорций и асимметричности социально-экономического развития регионов. Решение этих задач должно осуществляться также в рамках финансовой, бюджетно-налоговой политики и денежно-кредитных отношений. Целевой ориентацией финансовой политики, а особенно бюджетно-налоговой, выступает формирование такой системы бюджетных и межбюджетных отношений, которые укрепляли бы не только основы бюджетного федерализма, но и целостность Российского государства. Имеющая до них место дезинтеграция экономического пространства России, наличие центробежных тенденций в развитии регионов обуславливают необходимость научного исследования места бюджетного федерализма, его роли в укреплении бюджетной системы страны, а также институтов, регулирующих движение финансовых потоков в экономике Российской Федерации. Степень научной разработанности проблемы. Интерес со стороны общественных и зарубежных ученых к проблеме бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и институциональных основ их формирования в нашей стране возрос в процессе трансформации государства из унитарного в федеральное и в связи с этим нормализацией бюджетной политики государства. По данным аспектам имеются глубокие, фундаментальные исследования политического и прикладного характера. Среди зарубежных исследователей наибольший вклад в решение этих проблем внесли Дж. Кейнс, К. Маркс, Т. Веблен, Дж. Коммонс, Р. Коуз, В. Ойкен, Л. Эрхард, П.А. Самуэльсон, В.Д. Нордхаус, Дж. Стиглиц, Дж. Сакс, К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю, И. Фишер, А. Хансен и др.

Исследования зарубежных ученых имеют весомое значение для понимания общеметодологических подходов к анализу бюджетно-налоговой политики как инструмента государственного регулирования финансовых отношений в целом и их важной составляющей - межбюджетных отношений, а также теоретических основ исследования роли различных институтов в становлении бюджетного федерализма в условиях федеративного государства.

В последние десятилетия институционалисты стали рассматривать те же проблемы, что и другие экономические школы, но под более широким углом зрения, учитывая в экономике роль различных политических и социальных институтов. Особое внимание стало уделяться не только трансакционным издержкам, но и общественной эффективности, и общественным издержкам (Дж. Гелбрейт, Р.Коуз, Д.Норт., А.Хансен, Л. Эрхард и др.).

Большое внимание проблемам бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, их нормативно правовой базе уделяют российские ученые и

практики: Л.А. Абалкин, Л.Н. Андрианов, М. Березина, А. Бирюков, С. Борисов, В. Гераценян, С. Глазьев, А. Волков, А. Воронин, В. Гришин, Т.А. Деревянченко, Б. Златкис, Н. Замятина, В. Казаков, Г. Кулаченко, М. Кудрин, Ю. Коростелев, Э. Кушнер, А. Колесов, И. Лазарева, Т. Лапушинская, А. Лавров, Н. Лазарева, Н. Максимова, В. Малышева, В. Мокрый, Т. Мартынова, Т. Поляк, Л. Пронина, М. Прусяк, О. Пчелинцев, А. Фоменцов, В. Рыжов, С. Сазонов, А. Саркисянц, О. Сергиенко, А Силуанов, Т. Толстых, Е. Уланова, Н. Фонарев, В. Христенко, М. Яндиев и другие.

Но вместе с тем следует отметить, что проблемы становления бюджетного федерализма в России, механизмы и институты, регулируемые через налогово-бюджетную политику и другие рычаги, межбюджетные отношения изучены до конца не достаточно глубоко.

Не менее важно рассмотреть концептуальные аспекты межбюджетных отношений, дать авторское понимание их содержания и роли в формировании и реализации принципов бюджетного федерализма.

В процессе изучения работ зарубежных и отечественных экономистов выявлена необходимость комплексного, системного подхода к анализу бюджетных отношений как органической части финансовых взаимосвязей в экономике, обоснования места бюджетно-налоговой политики в системе инструментов государственного воздействия на экономику на всех уровнях управления.

Системный подход к разработке теоретических и практических вопросов формирования бюджетных и межбюджетных отношений является важной проблемой, решение которой позволит сформировать в России отношения бюджетного федерализма, раскрыть его институциональные основы и обеспечить единство правового и экономического пространства, устранить противоречия Российской Федерации и её субъектов, неравенство социально-экономического развития регионов и муниципальных образований в Российской Федерации.

Актуальность данных аспектов, их несомненная теоретическая и

практическая значимость обусловили выбор темы исследования, основные цели

и задачи, логику и структуру работы.

Цели и задачи исследования. Учитывая состояние разработанности

данной проблемы в зарубежной и отечественной литературе, её актуальность и

значимость в условиях становления рыночных отношений, автор

диссертационного исследования поставил цель - осуществить комплексный

сравнительный анализ становления и развития бюджетного федерализма в

России, институциональных основ данного процесса, влияющих на все фазы

бюджетных отношений, совершенствование деятельности федерального

казначейства в целевом использовании бюджетных средств Российской

Федерации и её субъектов.

Реализация данной цели достигается путем решения следующих задач:

- определение теоретико-методологических основ анализа бюджетного федерализма как финансовой основы укрепления единства Российской Федерации;

обоснование принципов межбюджетных отношений и выявление противоречий в переходной экономике в данной системе отношений;

- выявление направлений совершенствования бюджетного устройства России на различных этапах транзитивной экономики;

- раскрытие значимости, роли и функций органов федерального казначейства в целевом использовании средств федерального бюджета и их роли в укреплении единства федерального государства;

- раскрытие технологии работы органов казначейства и её специфики на мезоуровне;

- проведение анализа горизонтального и вертикального выравнивания бюджетно-налоговой системы РФ и обоснование направлений совершенствования работы федерального казначейства.

Объектом исследования выступает современное состояние бюджетного федерализма и его институциональной основы, механизм воздействия органов федерального казначейства на стабилизацию бюджетного процесса на всех трех уровнях власти и управления, взаимосвязь бюджетной и налоговой политики государства на уровне Российской Федерации и её субъектов. В качестве базового объекта среди прочих взяты процессы исполнения регионального бюджета через органы федерального казначейства по Ростовской области.

Предметом исследования выступают экономические и организационно-правовые отношения между Российской Федерацией, её субъектами и муниципальными образованиями по поводу формирования и использования средств федерального бюджета.

Теоретической и методологической основой исследования послужили фундаментальные концепции институционального и неокейнсианского направлений, современные теории общественных финансов, труды отечественных и зарубежных ученых, прикладные работы, законодательные документы Российской Федерации, программные положения Правительства, разработки Министерства финансов РФ, материалы научно-практических конференций по исследуемой проблеме.

При исследовании бюджетного устройства России и его институциональной основы использовался комплексный, системный подход, сравнительный анализ и экономико-статистические методы.

Информационно-эмпирической базой исследования явились отечественная и зарубежная экономико-статистическая литература, монографии, публикации в периодической печати, данные Государственного комитета по статистике в части анализа бюджетных и межбюджетных отношений, Министерства налогов и сборов РФ, Министерства экономразвития и торговли РФ, Министерства финансов РФ, Центрального Банка России.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования. Концептуальной основой формирования бюджетного федерализма выступает развитие таких институтов, как государство, право, морально-этические нормы, влияющие на поведение субъектов финансовых отношений в рыночной системе. Обоснована значимость выделения в федеративном государственном устройстве мезоэкономического уровня регулирования бюджетного процесса в целях обеспечения горизонтального и вертикального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. В целевом использовании бюджета раскрьгаается роль такого доминирующего института как, федеральное казначейство. Основные положения, выносимые на защиту: по специальности 08.00.01 - экономическая теория

1. Переход от унитарного к федеративному государственному устройству в России в корне меняет социально-экономическое содержание бюджетного процесса, так как обуславливает выделение уровня регионального регулирования экономики, дополнение норм иерархии и субсидирования целевыми трансфертами и бюджетной компенсацией. В качестве основных целей бюджетного регулирования выступает смягчение неравенства в бюджетной обеспеченности населения, живущего в различных регионах страны и её муниципальных образованиях. Только формирование принципиально новой институциональной структуры государства способно обеспечить нормативно-правовые, организационные и другие условия институционального порядка для роста бюджетного потенциала всех субъектов финансовых отношений, а не только достижения сбалансированности федерального бюджета.

2. Появление новых форм собственности, а следовательно, и новых субъектов хозяйствования, разграничение бюджетов на три уровня привело к изменению системы денежных потоков, регулировать которые стало возможным в основном косвенными методами. Прямое перераспределение денежных средств должно существенно сократить сферу своего применения. В этой связи показано, что поскольку в основе бюджетной системы РФ лежит федеративное устройство государства, то необходимо уточнить институциональную характеристику понятий «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения».

3. Политэкономическая сущность бюджетного федерализма включает систему отношений общественных финансов на основе сочетания принципов централизма и децентрализации в той мере, в какой они способны обеспечить разрешение противоречий общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в целях эффективного и справедливого размещения общественных ресурсов в рыночной экономике, ликвидации вертикального и горизонтального дисбаланса и с минимальными трансакционными издержками. Структура расходов и доходов бюджета каждого уровня позволяет судить об устойчивости бюджета, отражать степень реализации концептуальных основ финансово-бюджетной политики, приоритетные направления при финансировании расходов, характеризует уровень зрелости отношений бюджетного федерализма. по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит

1. Сформированная в настоящее время в России система межбюджетных отношений не способна обеспечить задачи вертикального и горизонтального выравнивания, сглаживания дифференциации социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, роста бюджетного потенциала, как Российской Федерации, так и её субъектов.

На основе анализа прикладного материала показана недостаточность бюджетного потенциала регионов, в том числе Ростовской области, крайняя неравномерность территориальной мобилизации налоговых и неналоговых платежей, усиление процесса централизации доходов в бюджет Российской Федерации с целью связывания бюджетных расходов, в том числе и с помощью консолидированных доходов федерального, регионального и местного бюджетов на счетах органов федерального казначейства с их последующим распределением по уровням бюджетной системы. Это не способствует укреплению бюджетного федерализма в государстве федерального типа, поскольку нарушается мера между централизацией и децентрализацией в бюджетной политике.

2. Политика бездефицитности бюджета в русле неолиберальной модели в условиях переходной экономики и необходимости преодоления последствий системного кризиса, обеспечения условий устойчивого роста на базе модернизации производства, по мнению автора, не обеспечивает реализацию инвестиционных целей и не способствует наращиванию бюджетного потенциала на всех уровнях власти и управления. Именно рост бюджетного потенциала должен стать приоритетной задачей в процессе развития отношений бюджетного федерализма. При этом необходимо в корне изменить политику «вторичности» и «остаточности» во взаимоотношениях бюджетных расходов с реальным сектором.

3. Показана целевая ориентация реформирования межбюджетных отношений на этапе 1999-2001 гг. и в стратегии до 2005 г., выявлены противоречия этих процессов и механизм их снятия. Определены необходимость и условия повышения бюджетного статуса и налогово-бюджетных полномочий муниципальных образований, существенного увеличения роли собственных доходов региональных и местных бюджетов и расширения полномочий регионов и местных органов в прогнозировании и планировании бюджетных расходов.

Научная новизна исследования состоит в концептуальном обосновании роли различных институтов в формировании бюджетного устройства государства, места финансовой и бюджетно-налоговой политики, как её составных частей, инструментария бюджетной политики в развитии бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. Элементы приращения научного знания выражены в следующем: по специальности 08.00.01 - экономическая теория

- выявлена роль институциональных факторов в формировании бюджетного устройства страны, в согласовании интересов Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований;

- уточнено содержание политико-экономических категорий «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения», раскрыто понимание последних как бюджетоцементирующего направления бюджетной политики государства;

- показана значимость увязки политики экономического роста с политикой роста государственных расходов, обеспечивающая сильную финансовую и правовую

поддержку отечественного товаропроизводителя и капитала, наращивания со

стороны государства потенциала спроса на потребительские, инвестиционные и

оборонные товары и услуги;

по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит

- показана целевая ориентация реформирования межбюджетных отношений на этапе 1999-2001 гг. и в стратегии до 2005 г., выявлены противоречия этих процессов и механизм их снятия. Определены необходимость и условия повышения бюджетного статуса и налогово-бюджетных полномочий муниципальных образований, существенного увеличения роли собственных доходов региональных и местных бюджетов и расширения полномочий регионов и местных органов в прогнозировании и планировании бюджетных расходов;

- в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предлагается расширить рамки бюджетного планирования и прогнозирования, ввести в законодательную практику трех и пятилетнее планирование бюджета Российской Федерации;

- обоснована важная роль в межбюджетных отношениях совершенствования организационной структуры единой финансовой системы страны, так как от полноты взаимодействия руководящих финансовых органов всех уровней (особенно органов федерального казначейства), степени их должностной зависимости напрямую зависит и финансовая дисциплина, и вероятность целевого использования средств и многие другие аспекты работы финансовых органов, а следовательно, и зрелость межбюджетных отношений;

- показана взаимосвязь элементов межбюджетных отношений при обеспечении вертикальной и горизонтальной сбалансированности с бюджетно-налоговой системой, проведен анализ эффективности и недоработки современной методики (2001 г.) исчисления трансфертов, разработаны предложения по совершенствованию межбюджетных отношений в целях укрепления основ бюджетного федерализма в РФ, а также показаны пути совершенствования технологии осуществления казначейского исполнения федерального бюджета на примере Ростовской области.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том,

что изложенные и обоснованные в нем положения позволяют более полно с

позиций системного комплексного подхода выявить роль институциональных

факторов в становлении и развитии бюджетного устройства России, определить

содержание межбюджетных отношений и механизм их совершенствования в

системе достижения единой бюджетной политики государства и сохранение

целостности государственного устройства, показать роль, функции, технологию

казначейских операций в рамках макро- и мезоэкономики.

Положения диссертации могут быть использованы: федеральными и

региональными органами власти при подготовке программ развития

бюджетного федерализма, бюджетной стратегии, встроенной в единую

взаимосвязанную систему обеспечения роста бюджетного потенциала и

устойчивого развития экономики; в высшей школе как учебный и

методологический материал в процессе преподавания курсов: «Основы

экономической теории», «Финансы, кредит и денежное обращение», «Налоги и

налогообложение», «Государственное регулирование экономики».

Апробация работы и внедрение её результатов. Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях в Северо-Кавказской академии государственной службы. По материалам исследования опубликовано 5 работ общим объемом 3,5 п. л.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы из 162 источников, содержание изложено на 177 страницах текста, включает 9 структурно-логических схем, 2 рисунка и 9 таблиц, 3 приложения.

## Методология анализа институциональных основ бюджетного федерализма

Бюджетная политика является важнейшим рычагом воздействия государства на социально-экономические процессы, на укрепление финансовых основ целостности Российского государства.

Особую значимость имеет создание современных механизмов формирования и использования бюджетных ресурсов Российской Федерации в условиях транзитивной экономики России, когда еще остро сказываются последствия финансового кризиса августа 1998 г., довольно слаба банковская и расчетная системы, недостаточно согласована политика на различных уровнях властей.

Данная ситуация, по нашему мнению, порождает две взаимосвязанные тенденции. Первая состоит в стремлении к рыночной либерализации экономики, цен, финансовой системы, к снижению роли государства в регулировании финансовых отношений. Другая, как реакция на первую, заключается в усилении попыток абстрактного и непоследовательного администрирования различных сфер государственных финансов.

Главной проблемой бюджетной и в целом финансовой системы современной России, на наш взгляд, является отсутствие эффективного методологического и правового ее обустройства. На этот аспект в своих исследованиях обращают внимание многие российские ученые, анализирующие проблемы трансформации Российского общества и изменение финансовых отношений.

Но, по нашему мнению, необходимо сформировать, прежде всего, целостную концепцию, а не только программу построения бюджетной системы России, соответствующую экономическим условиям не текущего или среднерыночного периода, а на перспективу 15-20 лет. При этом в данной концепции необходимо продумать механизмы согласования действий всех субъектов бюджетного процесса РФ, институтов, регулирующих и координирующих движение всех финансовых ресурсов государства, а не только бюджетных средств. Специфика Российского бюджетного процесса состоит в том, что в субъектах Федерации из-за существующего разрыва уровней их бюджетной обеспеченности функционируют принципиально разные схемы управления бюджетами регионов - доноров и регионов - реципиентов, отсутствует должная правовая база взаимодействия Федерального центра и субъекта Федерации в сфере финансовых отношений. Децентрализация бюджетной системы в ходе рыночной трансформации в нашей стране, самостоятельное формирование бюджета Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, упрощение отчетности организаций при одновременной коммерциализации банковской системы породили ряд новых проблем. Основные из них следующие: - снижение возможности оперативного отслеживания бюджетных потоков; - увеличение не целевого использования бюджетных средств; - возрастание риска потери бюджетных средств в коммерческой банковской сфере.

## Реализация принципов бюджетного устройства в регионах России

Острота проблемы реализации принципов бюджетного федерализма обусловлена сохраняющимися различиями в социально-экономическом развитии российских регионов. Данной проблематике уделяют внимание не только российские ученые, политические деятели, но и практические работники, а также государственные и муниципальные служащие.

Так, Нестеренко Т. Г. 45 обосновывает значимость обеспечения единства бюджетной системы РФ на базе совершенствования нормативной правовой базы, роли в этой связи Бюджетного кодекса РФ, позволившего более четко разграничить сферы применения Налогового, Гражданского и Бюджетного законодательства. В другой своей публикации она анализирует проблему совершенствования принципов бюджетного федерализма и межбюджетных отношений46. Этот аспект анализирует также Максимова Н. С, раскрывая особенности программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., отмечая ряд ее достоинств и, в частности, перспективы реализации принципа «один налог - один бюджет» как конечной цели разграничения доходов. Безусловно, не со всеми позициями приведенных нами авторов можно согласиться, ряд аспектов развития бюджетного федерализма, на наш взгляд, является достаточно спорным. Особенно это касается довольно упрощенной трактовки сущности межбюджетных отношений, недопонимания их роли как бюджетообразующих, государствообразующих в федеральной бюджетной политике. Рассматриваются в большинстве других публикаций отношения бюджетного федерализма как нацеленные на согласование интересов Федерации.

Однако содержание и отношения между субъектами различных уровней бюджетной системы страны и внутри одного уровня этой системы не замыкаются только на принципе выравнивания доходов населения, живущего в различных регионах России. Это более сложная система взаимосвязей финансовых отношений в целом, а не только в бюджетном и межбюджетном процессах. Весьма важную роль играет, например, организационная структура единой финансовой системы страны, о чем уже было ранее нами отмечено в предыдущем разделе исследования. От «тесноты» взаимодействия руководителей финансовых органов всех уровней, степени и глубины оценки деятельности нижестоящих руководителей вышестоящими во многом зависят финансовая дисциплина, вероятность целевого использования бюджетных средств и другие аспекты работы финансовых органов и, следовательно, межбюджетных отношений. Именно их рациональная организация укрепляет основы бюджетного федерализма и в целом единство государственного устройства страны. Достаточно аргументированно и комплексно раскрываются проблемы бюджетного федерализма в регионах России в статьях Гришина В.И., Гусева СИ., Щвецова Ю.Г., которые рассматривают межбюджетные отношения в качестве важнейшей неотъемлемой части бюджетной политики государства, как ее первичного, приоритетного направления49.

Однако во многих публикациях отечественных ученых обсуждается, как правило, вопрос усиления роли центра в бюджетном регулировании.

## Казначейство как институт управления и регулирования государственных финансов

Формирование федерального государственного устройства в России обусловило создание такого института как федеральное казначейство. Все функции по формированию и исполнению государственного бюджета возлагались на Государственный Банк СССР. До 1991 г. Госбанк СССР с сетью банков на местах обеспечивал достаточно полный учет доходов, расходов и остатков средств федерального бюджета.

Однако действовавшая ранее система исполнения бюджета приводила к наращиванию инфляционных процессов в стране, т.к. финансирование расходов Госбанком производилось без учета реально поступающих доходов и носило эмиссионный характер. Это обстоятельство дополнилось тем, что Центральный Банк с принятием Закона "О Центральном Банке РФ" № 394-1 от 02.12.1992 года резко снизил приоритетность вопросов исполнения федерального бюджета. Как только Банк России получил самостоятельность, государственные финансы практически остались без контроля. Счета бюджетных учреждений, открытые в Банке России, стали стремительно закрываться и открываться в коммерческих банках. Деньги бюджетных учреждений при очередном финансировании переводились на их счета в коммерческих банках. А банки не следили за тем, как учреждения исполняли свою часть бюджета. Это не входило в их функции. Действовала следующая схема обслуживания бюджетного процесса: исполнение бюджета практически и в полном объеме находилось в ведении группы коммерческих банков, бюджеты министерств были закрыты для анализа извне, имело место полное искажение отчетности о финансировании из федерального бюджета. Отсутствие механизмов контроля расходования бюджетных средств дестабилизировало проводимую в стране бюджетную политику и практически сделало невозможным активное участие Правительства в её реализации.

В этих условиях возникла необходимость создания единой системы исполнения государственного бюджета, призванной сломать и экономически, и административно механизмы перераспределения поступающих в министерства и ведомства бюджетных ассигнований.

Для этого предлагалось два пути:

- возврат бюджетных организаций на обслуживание в систему

Центрального Банка, т.е. воссоздание доперестроечной модели расчетно кассового исполнения бюджета, что противоречило бы самой логике реформ;

- создание системы органов федерального казначейства рыночного образца, принятого в развитых странах мира.

Избран был второй путь.

Федеральным законом РФ от 08 декабря 1992 г. №1556 был принципиально решен вопрос о создании федерального казначейства, а Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. №864 было создано казначейство в составе Министерства финансов РФ. На смену банковскому исполнению бюджета пришла казначейская система.

Создание федерального казначейства в России обусловлено, прежде всего, двумя обстоятельствами:

Во-первых, потребностью в государственном контроле за исполнением бюджета и обеспечении целевого использования бюджетных средств;

Во- вторых, сокращением времени поступления бюджетных средств к бюджетополучателям.

Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993г. было утверждено «Положение о федеральном казначействе РФ», в соответствии с которым определялась структура, задачи и функции этого нового института. На органы казначейства возлагалась задача по организации, осуществлению и контролю за исполнением федерального бюджета на счетах казначейства в банках.

В соответствии с возложенными задачами органы федерального казначейства осуществляют: операции со средствами, поступающими в доход бюджета РФ; систематический и полный учет операций по движению этого дохода на счетах органов федерального казначейства; распределение налогов и сборов в порядке межбюджетного регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ; кассовое планирование доходов федерального бюджета; сбор, обработку и передачу информации, составление отчетов об исполнении доходов федерального бюджета.

В число значимых задач, решаемых казначейством, входит обеспечение реализации принципов бюджетного федерализма. Это осуществляется через распределение регулирующих доходных источников по уровням бюджетной системы в соответствии с установленными нормативами. Через систему казначейства должно обеспечиваться горизонтальное и вертикальное выравнивание доходов бюджетов различных уровней, поскольку они имеют полный набор средств и методов перераспределения финансовых ресурсов между соответствующими бюджетами. Главным недостатком действовавшей до образования казначейства системы аккумуляции и учета доходов государственного бюджета была ее неоперативность. Старая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объеме поступающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах, установлении обоснованности лимитов по расходам бюджетных средств и, следовательно, на своевременности финансирования.

В настоящее время казначейские органы активно включены в процесс формирования доходной части федерального бюджета. Они получают от банков, в которых открыты счета налогоплательщиков, копии платежных поручений на перечисление налогов, в течение одного операционного дня вводят их в информационную систему и передают для контроля за соблюдением налогового законодательства в налоговые органы. При этом осуществляется детальный учет доходов в системе казначейства по кодам бюджетной классификации и получение ежедневной информации о поступивших доходах, что позволяет своевременно регулировать денежные потоки по территориям, обеспечивать финансирование предусмотренных в бюджете расходов в максимально возможном объеме.

Принятие Конституции РФ позволило разграничить функции исполнительной и законодательной ветвей власти, определить роль и место Центрального банка в финансовой структуре государства и стало первым стабилизирующим шагом в финансовой сфере.

Задачи органов федерального казначейства вытекают из конституционного разграничения полномочий между ветвями власти, разделения прав и ответственности внутри исполнительной власти в бюджетном процессе. Главными функциями казначейства являются не только контроль за целевым расходованием бюджетных средств, но и учет состояния государственных финансов, средств федерального бюджета, жесткий контроль за соблюдением бюджетного законодательства, а также обеспечение оптимального управления средствами на счетах казначейства.

Внедрение казначейского исполнения федерального бюджета оказывает положительное влияние на ход реализации других элементов бюджетной системы. С функционированием казначейских органов связаны такие инструменты исполнения бюджета, как финансирование расходов федерального бюджета по безденежным реестрам за счет доходов федерального бюджета, собираемых на территории субъектов Российской Федерации. К числу положительных изменений в исполнении федерального бюджета следует отнести более точное, с учетом индивидуальных льгот, а также законодательно закрепленных нормативов, распределение и зачисление по уровням бюджетной системы расщепляющих доходных источников.