Ширяев Владимир Петрович. Совершенствование системы управления бюджетными ресурсами региона : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1998 243 c. РГБ ОД, 61:98-8/732-3

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Методологические, и правовые основы управления бюджетными ресурсами

1-1 Анализ исторического опыта становления и развития бюджетной системы России

1.1.1. Предыстория финансово-бюджетной системы России ..

1.1.2. Государственные финансы России в ХІХ-начале XX вв... 16

1.1.3. Становление местных бюджетов 20

1.1.4. Бюджетная система России в советский период 23

1.1.5. Бюджетная система современной России в начале рыночных реформ 27

1 2 Обзор зарубежного опыта организации финансово-

бюджетных систем территорий 2 9

1.2.1. Принципы оценки зарубежного опыта

1.2.2. Обзор опыта отдельных стран 32

1.3. Теоретические основы управления бюджетными ресурсами территории ^ 9

1.3.1. Понятийный аппарат теории и практики управления бюджетными ресурсами территории

1.3.2. Проблемы эффективности управления бюджетными ресурсами 44

1.3.3. Типология бюджетных политик 52

1.4. Законодательные основы управления бюджетными ресурсами 5б

1.4.1. Состояние современного бюджетного

законодательства Российской Федерации

1.4.2. Разработка Бюджетного Кодекса РФ 59

Глава 2. Опыт реформирования системы управления бюджетными ресурсами Москвы 63

2-. 1. Порядок формирования и исполнения бюджета Москвы .

2.1.1. Анализ принципов составления и исполнения районных бюджетов в городе Москве до 1991 года

2.1.2. Переход к единому бюджету города и бюджетная практика Москвы в период реформ 65

2.1.3. Динамика бюджета Москвы 71

2.2. Регламенты и механизмы исполнения столичного бюджета и перспективы их усовершенствования 7

2.2.1. Действующий порядок исполнения бюджета

2.2.2. Концепция совершенствования управления средствами бюджета Москвы 83

2.2.3. Взаимодействие уполномоченными банками как метод адаптации бюджетной системы к рыночным условиям.. 86

2.2.4. Подготовка Бюджетного Кодекса города Москвы 91

Глава 3. Эффективность казначейского метода исполнения бюджета территории 94

3.1. Казначейская система России: становление и анализ практики

3.1.1. История проблемы и оценка сложившейся ситуации

3.1.2. Цели, преследуемые введением казначейского метода исполнения бюджета 97

3.1.3. Анализ и оценка деятельности органов казначейства по исполнению федерального бюджета 101

3.1.4. Предложения по организации казначейской системы. исполнения государственного бюджета Российской Федерации 104

3-2. Перспективы применения казначейской системы на

уровне территориальных бюджетов 10^

3.2.1. Характеристика сложившейся системы бюджетных учреждений

3.2.2. Казначейский метод исполнения бюджета города

Москвы 111

3.2.3. Имущественная составляющая бюджетного достояния

и бухгалтерская сторона КБЦ 111

Глава 4. Перспективы оптимизации системы управления бюджетными средствами территории 127

4.1. Структурирование бюджетных показателей по приоритетам региональной финансовой политики и составу затрат

4.2. Моделирование и прогнозирование финансово-экономических процессов

4 3. Приоритетные направления совершенствования финансово-бюджетной политики в Российской 134

Федерации

Заключение 140

Библиографический список использованной 144

Приложения 165

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Бюджетная политика государства является главным рычагом воздействия на социально-экономические процессы. Особенно важно создание современных механизмов формирования и использования бюджетных ресурсов в нестабильных условиях переходной экономики. Нынешние реалии экономики России, во-первых, не лишены элементов дореформенного прошлого, во-вторых, характеризуются несогласованностью финансовой и экономической политики на различных уровнях власти, а в-третьих, недостаточным учетом уже известных общих закономерностей развития рыночного хозяйства, подтвержденных мировым опытом.

Данная ситуация выражается в двух взаимосвязанных тенденциях. Первая заключается в стремлении к дальнейшей либерализации экономики и финансовой сферы, снижения вмешательства государства в экономическую жизнь. Другая же, как реакция на первую, состоит в стремлении вернуться к директивному администрированию в сфере государственных финансов.

Главная проблема бюджетной системы современной России заключается, на наш взгляд, в отсутствии эффективного, основанного на мировом опыте построения рыночной экономики финансового, социально-экономического и правового порядка. Выступая на заседании Совета Федерации, Президент РФ Б.Н.Ельцин подчеркнул необходимость «нового экономического порядка», в соответствии с которым механизм рынка и государственное регулирование работали бы слаженно [2.14]. Необходимо обеспечить управляемость бюджетного процесса, оптимизировать бюджетную поддержку территорий и финансирование различных сфер деятельности государства. Для этого требуется разработка и реализация новой концепции построения бюджетной системы, соответствующей рыночным условиям и обеспечивающей четкое, согласованное взаимодействие ее элементов. Необходимо создать такой механизм бюджетной деятельности, который позволяет достичь высокой ее результативности при минимиза ции издержек, органичного единства хозяйственной инициативы и государственного регулирования, взаимодействия рыночных и централизованных регуляторов.

Специфика российского бюджетного федерализма состоит в том, что вследствие значительного разрыва между уровнями бюджетной обеспеченности регионов функционируют две принципиально разные схемы управления бюджетом: регионов-доноров и регионов-трансфертополучателей, реципиентов. Это, с одной стороны, создает трудности, а, с другой - позволяет повысить вероятность нахождения таких решений, которые послужат основой для эффективной унификации схем управления бюджетом.

Особое значение имеет исследование бюджетных проблем на материалах Москвы. Здесь сосредоточена громадная доля коммерческого капитала и государственных средств страны. Кроме того, этот субъект федерации является главным регионом-донором в бюджетной системе России. В то же время здесь остается нестабильной большая часть реального сектора экономики, а сложившиеся в последние годы резервы пополнения казны за счет продажи имущества не могут далее наращиваться. В столице располагается большая часть федеральных государственных структур, сконцентрированы научный, культурный и оборонный потенциалы, размещаются другие бюджетоемкие системы. Она представляет собой одновременно субъект федерации и единицу местного самоуправления, что порождает дополнительные сложности в управлении бюджетом этой территории. Москва является не только концентрированным выражением проблем России, но и одним из пионеров в разработке и реализации новых систем управления бюджетными ресурсами.

Поэтому основой диссертационного исследования является актуальная проблема определения критериев эффективности функционирования бюджетной системы и создания механизмов управления бюджетными ресурсами региона, соответствующих условиям переходной экономики.

Эффективность бюджетной системы выражается не только в активизации источников доходов, растущих размерах бюджетных средств и бездефицитности бюджета, но, прежде всего, в ее способности решать социально-экономические проблемы в интересах повышения качества жизни.

Как показывает анализ литературы и практическое знакомство с опытом других стран, указанная проблема актуальна не только для России, но и для других постсоциалистических государств. Более того, целый ряд вопросов, охватываемых темой исследования, отражают реалии и развитых стран.

Степень разработанности проблемы. Источниками для настоящего исследования послужили, прежде всего, фундаментальные исследования, выполненные в дореволюционной России [2.27; 2.28], а также работы ученых периода НЭПа по вопросам управления финансовыми ресурсами в процессе становления и развития рыночных отношений: Л.А. Велихова [2.7], СИ. Иловайского [2.16], И.Х. Озерова [2.37; 2.38], В.Н. Твердохлебова [2.65; 2.66] и др.

Исторические вопросы развития финансовой системы России рассматриваются в работах современных российских исследователей А.Г. Коломийца [2.34-2.36], Е.В. Коломина [2.37], Л.Е. Лаптевой [2.20], В.М. Пушкаревой [2.47], Д.Г. Черника [2.32; 2.82-2.84; 3.104], Н.А. Ширкевич [2.85], коллективных трудах [2.57; 2.75]. Зарубежный опыт освещен в работах Г.В. Семеко [2.59; 3.87], В.Н. Сумарокова [2.64], И.Д. Черник и В.И. Чекалина [2.24], коллективных работах [2.26; 2.33], трудах зарубежных ученых [2.8; 2.9; 2.23; 2.25; 2.35; 2.40; 2.48; 2.49; 2.52-2.54; 2.56; 2.57; 2.74; 2.78; 2.80; 2.86; 4.1-4.21].

Общетеоретическим вопросам государственных финансов и бюджетного законодательства посвящены исследования отечественных ученых А.Г. Грязно-вой [3.21], О.Г. Дмитриевой [3.22; 3.23], Л.А. Дробозиной [2.36], В.А. Петрова [3.67], Л.Н. Павловой [3.56; 3.57], Л.П. Павловой [3.59; 3.60], И.В. Подпориной [3.18; 3.68; 3.69], В.М. Родионовой [2.79; 3.80-3.83]. Проблемы бюджетов территорий анализируются в работах Г.Б. Поляка [2.44; 3.70], СП. Солянниковой [2.62]; развития межбюджетных отношений и бюджетного федерализма - в трудах А.Г. Игудина [2.2; 3.27-3.30], Ю.И. Любимцева [3.45; 3.46], М.И. Ходорови-ча [2.81; 3.101; 3.1021, С.Н. Хурсевича [3.103]. Управление регионом в условиях переходной экономики исследуется в трудах Г.М. Голобоковой [2.10, 2.11], В.Н. Лексина и А.Н. Швецова [2.22].

Налоговые источники бюджетных ресурсов анализируются в работах И.В. Горского [3.19], В.Г. Панскова [3.61-3.63], Б.Е. Пенькова [3.65; 3.66], Д.Г. Черника [2.11; 2.32; 2.77; 2.83], кредитные и заемные источники бюджета - в исследованиях С.К. Дубинина [3.24], А.Г. Куликова [2.18; 3.41]. Проблемы кассового исполнения бюджета и института уполномоченных банков разработаны в трудах Н.В. Редько [2.50; 2.51; 3.76-3.78], Г.А. Тосуняна [2.69; 2.70; 3.91].

Однако использование работ по проблемам государственных финансов и бюджетного регулирования не позволяет сформировать достаточно полного и систематизированного перечня критериев оценки качественного уровня управления бюджетными ресурсами. Недостаточно разработаны в литературе проблемы финансово-экономического обоснования нормативных актов субъектов РФ, регулирующих бюджетный процесс. Нуждаются в глубинном исследовании принципы построения комплексной системы управления бюджетными ресурсами региона в рыночных условиях. Слабо изучены возможности внедрения казначейского метода исполнения региональных бюджетов.

Основной целью диссертационного исследования является совершенствование системы управления, разработка эффективного механизма функционирования бюджетно-финансовой системы региона в условиях рыночной трансформации экономики.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи: • Выявить социально-экономическое содержание эффективности управления бюджетными ресурсами региона и сформулировать его критерии применительно к условиям переходной экономики.

• Обосновать концепцию совершенствования системы управления бюджетными ресурсами региона на примере г.Москвы и определить подходы к ее использованию в других регионах.

• Выявить преимущества и недостатки перехода к казначейскому методу исполнения бюджета региона, определить основные направления совершенствования кассового метода, изменения роли и функции уполномоченных банков.

• Предложить новые концептуальные подходы к формированию Бюджетного кодекса субъекта РФ.

• Определить возможности моделирования и прогнозирования финансово-экономических процессов и их применения в бюджетной деятельности.

• Выработать предложения по развитию бюджетно-финансовой системы регионов в обозримой перспективе.

Объектом исследования являются процесс формирования бюджетных ресурсов территорий и система управления ими. Предметом исследования выступают социально-экономические отношения в процессе повышения эффективности управления бюджетными ресурсами региона.

Научно-методологической основой исследования являются классические и современные новаторские труды по теории бюджета, анализ мирового и отечественного, в частности, московского опыта бюджетной деятельности. Основой методологии исследования служат диалектический метод и системный анализ финансово-экономических процессов, исторический « сравнительный подходы, метод многокритериальной оценки уровня бюджетных решений, другие конкретные методы финансовой науки.

Информационную базу исследования составляют отчетные и статистические данные об исполнении бюджета г. Москвы, материалы проверок использования бюджетных средств, сведения о результатах деятельности территориальных органов федерального казначейства и качестве обслуживания бюджетных счетов коммерческими банками, методические разработки Министерства финансов РФ и федерального казначейства, другие документы. Основой для теоретического анализа является также личный опыт практической деятельности автора в течение ряда лет в системе государственного управления бюджетными ресурсами Москвы.

Новые научные результаты исследования состоят в следующем.

1.Определено социально-экономическое содержание и критерии эффективности управления бюджетными ресурсами региона, основных направлений оптимизации системы управления средствами бюджета в условиях переходной экономики. На основе учета требований объективных социально-экономических закономерностей составлен перечень показателей, формируюпщх совокупную оценку эффективности управления ресурсами бюджета.

2.Конкретизирован закон синергии применительно к организации управления бюджетными ресурсами. Показано, что синергический эффект в этой системе обеспечивается взаимной адаптацией ее основных звеньев, поэтому необходимо соблюдение принципа их независимости и согласованного взаимодействия как по горизонтали, так и по вертикали.

З.Обоснована концепция совершенствования управления бюджетными ресурсами региона, базирующаяся на использовании рыночных финансовых механизмов и оптимизации бюджетных процедур. Концепция включает: формирование четких правил разработки и исполнения бюджета города в сочетании с внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета территории; 2) использование наиболее эффективных способов привлечения нетрадиционных финансовых источников в бюджетный оборот; 3) создание информационно-аналитического комплекса, обеспечивающего предварительный и текущий финансовый контроль исполнения бюджета территории.

4.Вы двинуты обоснованные принципы структурирования бюджетных показателей по приоритетам региональной финансовой политики и составу затрат. Предложены проекты региональных экономического и бюджетного классификаторов и таблицы соответствия их федеральному классификатору.

5.Обоснована целесообразность введения Общегородского Реестра бюджетных счетов учреждений и организаций, состоящих на бюджете г.Москвы. Разработанный при прямом участии автора и внедренный в практику Реестр представляет собой эффективный рычаг контроля за соблюдением разработанных автором и действующих в Москве регламентов расчетно-кассового обслуживания бюджетных учреждений.

б.Предложено создание казначейско-бухгалтерских центров, занимающихся бюджетным учетом в разрезе административных округов столицы. При этом подготовленный к внедрению в Москве казначейский метод отличается от принятого на федеральном уровне как по формам реализации (КБЦ), так и по его направленности не только на денежный компонент бюджетной сети города, но и на его материальную и нематериальную составляющие.

7.Определена новая роль института уполномоченных банков в условиях перехода к казначейскому методу исполнения бюджета, отдельные составляющие программы систематизации взаимодействия Правительства Москвы с банковской системой города.

8.Предложена структура формирования Бюджетного кодекса субъекта РФ, отражающая социально-экономические особенности региона, который, в единстве с Бюджетным Кодексом РФ, создает предпосылки для более эффективного регулирования бюджетного процесса.

9.Исследованы методологические основы ситуационного анализа и предварительного финансового контроля исполнения бюджета с использованием системы динамического моделирования и прогнозирования финансово-экономических процессов в регионе.

10Предложены направления реформирования бюджетно-финансовой политики в России, предусматривающие вовлечение регионов в процесс формирования федерального и консолидированного бюджетов, разработки стратегических планов и нормативов на перспективу.

Практическая значимость результатов исследования. Исследование направлено на совершенствование бюджетной практики в регионах. Часть результатов диссертационной работы уже используется в бюджетном процессе при ведущей роли автора.

Во-первых, под методическим руководством диссертанта частично реализована концепция управления бюджетными ресурсами Москвы. Внедряются городские экономический и бюджетный классификаторы. Создан и действует общегородской Реестр бюджетных счетов учреждений и организаций, состоящих на бюджете г. Москвы. Исполнение бюджета осуществляется с использованием элементов казначейского метода, разработанного диссертантом. Продолжается плодотворное сотрудничество с системой уполномоченных банков Правительства Москвы, созданной по инициативе и при непосредственном участии автора. Усовершенствовано бюджетное законодательство г.Москвы. Так, при непосредственном участии автора разработан текст Закона г. Москвы «О бюджетном процессе в г. Москве», принятого Московской городской Думой в 1995 году. Диссертантом разработан законопроект «О финансовых ресурсах района в г. Москве», принятый Мосгордумой в первом чтении. Выдвинув еще в 1994 г. идею разработки Бюджетного кодекса территории, диссертант принял участие в разработке проекта Бюджетного кодекса РФ (раздел «Общие положения»), а ныне возглавляет рабочую группу по подготовке проекта Бюджетного Кодекса Москвы. Эти меры делают бюджет более управляемым, помогают решать социально-экономические задачи развития города, приносят в городской бюджет дополнительные доходы в значительных размерах. Так, внедрение в бюджетную систему столицы разработанных автором условий расчетно-кассового обслуживания бюджетных учреждений дало более 1 трлн. руб. дополнительных поступлений в городскую казну.

Во-вторых, основные положения диссертации используются в учебно-методических модулях и образовательных программах подготовки и повышения квалификации финансистов, банковских и муниципальных служащих в ряде вузов (Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Финансовая академия при Правительстве РФ, Международная академия предпринимательства, Московская высшая школа управления).

Результаты исследований и разработок, проведенных автором в Москве, могут быть использованы в решении проблем других регионов.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались в широком кругу ученых и специалистов. Диссертант неоднократно докладывал их на заседаниях федеральных и региональных органов власти и управления. Результаты исследования обсуждались на заседаниях ассоциаций и союзов российских городов и регионов, в ряде научных организаций и вузов Москвы. Автор выступал с докладами на теоретических и научно-практических конференциях:

1). Международный семинар «Бюджетный федерализм и изменение функций финансово-банковской системы», г. Москва, 14-15 декабря 1994 г.

2).Семинар-конференция «Московские банки и бизнес: пути сотрудничества», г.Москва, сентябрь 1995 г.

3). Научно-методическая конференция «Совершенствование преподавания общеэкономических и гуманитарных дисциплин в вузах УМО», г.Москва, 27-28 марта 1997 г.

4). Всероссийская научно-практическая конференция «Бюджетно-финансовый контроль в России: региональные проблемы и пути их решения», г. Москва, 26-27 июня 1997 г.

По проблемам диссертационного исследования автором опубликовано 12 научных работ общим объёмом около 6 а.л. [См. 2.29; 3.33; 3.107-3.115; 3.118].

Основные положения исследования получили положительную оценку зарубежных экспертов, в частности, Research Triangle Institute (США).

Структура работы определяется содержанием исследуемой проблемы, методологией и логикой ее динамики. Работа состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения. В основное содержание работы включены 3 рисунка, 6 таблиц, 4 формулы.

## Анализ исторического опыта становления и развития бюджетной системы России

Финансовая система Руси начала складываться в период объединения Древнерусского государства, то есть примерно с конца IX века. Киевская Русь еще не имела денежного государственного бюджета, и потребности казны удовлетворялись преимущественно в натурально-вещественной форме. Становление системы государственных финансов во многом определялось развитием товарно-денежных отношений.

После освобождения от татаро-монгольского ига, с развитием внутреннего рынка и созданием относительно устойчивой «серебряной» денежной системы в XVI-XVII веках доходы и расходы государства постепенно стали приобретать денежные формы. [3.8, № 2;. с. 58]. Это явилось предпосылкой создания системы управления государственными финансами. Уже в первой четверти XVII века в Москву периодически присылались городские сметы для составления общегосударственной, что свидетельствует о начале становления бюджетной системы в России [2.37].

В период царствования Алексея Михайловича денежной казной, предназначенной для удовлетворения общественных потребностей управляют т. н. финансовые и иные приказы, ведавшие государственными доходами. Эти приказы посредничали между верховной властью царя и управлением на местах [2.27, т. I, с. 1-21. В то время еще не было единых правил составления смет, итоговый бюджетный баланс не подводился, контроль исполнения отсутствовал.

Промышленное развитие и строительство, государственные реформы и войны эпохи Петра I потребовали значительного роста расходов, что приводило к поиску новых источников покрытия нехватки финансовых ресурсов. Необходимость проведения активной экономической политики и наличие европейского опыта обусловили создание в России системы управления государственными финансами. При Петре I вместо всей массы прежних приказов были образованы 12 коллегий, из которых три ведали основными вопросами управления государственными финансами: доходами, расходами и ревизией исполнения смет.

В эпоху же правления императрицы Елизаветы Петровны, несмотря на внешне благополучное состояние государственных финансов, доходы и расходы не поддавались даже приблизительному учету [3.97]. Происходит постепенное разрушение созданной при Петре I системы государственных учреждений, ведавших финансами.

При Екатерине П осуществляется реформа местного управления, в ходе которой происходит передача части правительственных полномочий губерниям, куда переводятся коллегии. В губерниях и уездах постепенно создаются самостоятельные финансово-ревизионные учреждения - казенные палаты и казначейства. На общегосударственном же уровне, при первом департаменте Сената, ведавшем финансовой политикой в целом, создаются четыре самостоятельные экспедиции: одна заведовала доходами, другая - расходами, третья - ревизией счетов, четвертая - взыскиванием недоимок. Под началом генерал-прокурора были упорядочены учет и отчетность, что позволило составлять более реальный бюджет (Табель государственных доходов и расходов). Государственный бюджет, однако, не имел еще в то время юридической силы.

При Павле I были частично восстановлены коллегии на общегосударственном уровне, а казначейские полномочия переданы от генерал-прокурора государственному казначею. Ставился вопрос о создании министерства финансов. Введено Высочайшее утверждение бюджетной росписи, благодаря чему она стала играть более важную роль в делах государства.

## Порядок формирования и исполнения бюджета Москвы

Одной из важнейших перемен в начале реформ явилось слияние районных бюджетов в единый городской в связи с изменением административно-территориального деления и системы внутригородского управления столицы в 1991 году по инициативе мэра Г.Х. Попова. Было признано, что оптимальным количеством территориальных исполнительных органов города является 10 структур. С финансовой точки зрения эти перемены обосновывались стремлением преодолеть распыление бюджетных ресурсов, адаптировать бюджетную систему к условиям либерализации цен, сокращению государственного сектора в экономике, прогнозирования ценовой и инфляционной динамики.

Реформа системы внутригородского территориального управления посредством создания префектур административных округов и супрефектур муниципальных округов потребовала уточнения организационного строения бюджета города и структуры финансовых органов. Был избран следующий вариант: Городское финансовое управление реорганизовано в Департамент финансов, 32 районных и Зеленоградское городское финансовые управления упразднены, и вместо них создано 10 финансовых управлений административных округов со статусом территориальных подразделений Департамента финансов.

Такая структура финансовых органов была ориентирована на обслуживание системы исполнения единого бюджета Москвы, который был сформирован в соответствии с Указом Президента РФ от 28.08.91 № 96.

При функционировании единого бюджета города были введены некоторые нетрадиционные понятия, как, например, финансовые ресурсы административного округа. Они представляют собой часть расходов бюджета города, финансирование которых осуществляется финансовыми управлениями административных округов с филиальных счетов бюджета города.

Сосредоточение всех бюджетных возможностей Москвы в едином бюджете позволило проводить единую финансовую политику в городе, комплексно решать вопросы финансирования учреждении социально-культурной сферы, городского хозяйства и, особенно, социальной поддержки москвичей, оперативно реагировать на постоянно меняющуюся экономическую обстановку в городе. В условиях разбалансированности и спада производства в переходный период объединение бюджета явилось для Москвы удачным финансовым решением.

При переходе к единому бюджету города введение финансовых ресурсов административного и муниципального округов сопровождалось мерами по усилению финансовой базы территориальных органов городского управления. Были созданы внебюджетные фонды финансовых ресурсов административных и муниципальных округов.

Сосредоточение всех бюджетных возможностей Москвы в едином бюджете, в условиях демократизации, позволило проводить единую финансовую политику в городе. Были созданы предпосылки для комплексного решения вопросов финансирования учреждений социально-культурной сферы, городского хозяйства и, особенно, социальной защиты населения. Стало возможным прогнозировать и оперативнее реагировать на изменения экономической ситуации в городе. В условиях спада производства в переходный период объединение бюджета явилось, в целом, удачным финансовым решением.

Московский опыт перехода к единому городскому бюджету был не единственным в России. Почему в Москве, а затем и в большинстве городов России был введен единый бюджет? Основной причиной такого решения является то, что город, даже крупнейший, представляет собой естественное образование -населенный пункт: целостный и, в известном смысле, неделимый. Районирование города с разделением ветвей власти на уровне района является, в немалой степени, искусственным. Подлинное представительство интересов населения нарушалось закреплением за районами крупных предприятий, работники которых проживали на других территориях. Вскоре не только в Москве, но и во многих других регионах, возобладала точка зрения, согласно которой, исполнительная и представительная власти должны быть независимыми только на общегородском уровне. С упразднением районных советов был восстановлен баланс структур исполнительных и представительных органов. Принцип единого городского бюджета закреплен сегодня в законодательстве о местном самоуправлении.

В то же время сторонники сохранения районных бюджетов и сегодня еще оспаривают правильность такого подхода. Поэтому введение единого бюджета города сопровождается теоретическими спорами и практическими изысканиями. Этому вопросу посвящены, в частности, разработки секции "Бюджет и финансы города" Российского союза городов [3.11; 3.54 и др.].

Недостаточная проработанность решения о едином бюджете Москвы, отсутствие правовой базы затрудняли внедрение его в жизнь. Принятие бюджета 1992 года проходило очень тяжело, в условиях конфликта двух ветвей власти. Сделать в таких условиях сразу единый бюджет было практически невозможно, бюджет был во многом инструментальный и не совсем удачный.

В 1993 году ситуация намного улучшилась, однако бюджетный процесс был прерван октябрьскими событиями. Бюджет рассматривался до ликвидации Моссовета, но для его принятия не хватило времени. Избранная в 1994 году Московская городская Дума отказалась рассматривать отчет об исполнении бюджета за 1993 год, поскольку она не имела никакого отношения ни к принятию, ни к его формированию. Таким образом, никаких решений по бюджету 1993 года не было принято.

## Казначейская система России: становление и анализ практики

Исполнение бюджета и контроль за расходованием государственных средств осуществлялись в дореволюционной России казначействами. После 1917 г. эти функции были переданы созданным на основе казначейских учреждений приходно-расходным кассам Наркомфина, а с середины 20-х годов и до 1991 г. учет доходов, расходов и остатков федерального бюджета безраздельно обеспечивали Госбанк либо специализированные государственные банки (такие, как Жилсоцбанк, Промстройбанк, Агропромбанк и др.) с сетью их отделений на местах.

В этот период Госбанк обеспечивает функцию кассы как в налично-денежном обслуживание организаций, так и в проведении безналичных расчетов. Контрольная функция перешла к Министерству финансов и финансовым органам на местах.

В ходе адаптации в 1992-94 гг. бюджетной и банковской систем России к условиям экономики переходного периода сложились следующие тенденции:

1) Прекращена практика кредитования дефицита федерального бюджета путем денежной эмиссии;

2) Стихийно сформировалась демонополизированная система взаимоотношений между банками и бюджетополучателями по вопросам расчетно-кассового обслуживания бюджетных счетов;

3) По-прежнему сохранялось бесплатное расчетно-кассовое обслуживание счетов бюджетных учреждений.

Вместе с тем, децентрализация бюджетной системы России и формирование банковской коммерциализованной системы исполнения бюджета породили ряд новых проблем, о которых уже, отчасти, шла речь выше.

1. Снизились достоверность и полнота информации о текущем состоя нии бюджетных счетов. Это, в свою очередь, порождает, по меньшей мере, три проблемы:

1.1. Отсутствие информации о состоянии бюджетных счетов (ситуация, когда никто, кроме держателя счета и обслуживающего банка, не знает, какой объем бюджетных средств имеется в данный момент в распоряжении каждого из бюджетополучателей). Вместе с тем, по экспертным оценкам, минимальный ежедневный остаток по всем счетам бюджетополучателей из федерального бюджета оценивается в размере от 8,5 до 11 трлн. руб. (по бюджету Москвы - от 1 трлн. руб.). Рациональное использование этого остатка способно снизить потребности в оборотном бюджетном ресурсе и мобилизовать дополнительные резервы финансирования приоритетных бюджетополучателей.

1.2. Проблема темпов оборачиваемости бюджетных ресурсов в банковской среде и сложности с контролем за скоростью продвижения бюджетных средств к бюджетополучателям. Эта проблема особенно усложняется при отсутствии официальных договорных отношений между бюджетополучателем и обслуживающим его банком.

1.3. Невозможность составления полноценных прогнозов и, соответственно, снижение эффективности управления бюджетными ресурсами вследствие дискретности исполнения бюджета, трудностей с получением оперативной информации о кассовых расходах и движении этих средств.

2. Выявилась низкая оперативность зачисления доходов на счета федерального и региональных бюджетов, задержки с поступлением бюджетных ресурсов бюджетополучателям, что, в свою очередь, не способствует стабильности отношений между распорядителями и получателями бюджетных средств.

3. Сократились возможности для осуществления предварительного контроля за целевым использованием бюджетных средств.

4. Обнаружилась недостаточная эффективность использования остатков по счетам бюджетополучателей (см. п. 1). Наличие значительного совокупного остатка по бюджетным счетам позволяет ставить вопрос о плате за их использование.

5. Возросла подверженность бюджетных средств дополнительным рискам потерь вследствие финансовой несостоятельности обслуживающих банков.

Все это усугубляется отсутствием:

а) единого подхода к организации расчетного процесса, в частности, единого порядка распределения поступающих доходов и трансфертов между уровнями бюджетной системы;

б) нормативных документов, регламентирующих договорные отношений между бюджетополучателем (или распорядителем) и банком, через который осуществляется финансирование бюджетополучателя (за исключением тех тер риторий, где внедрена система уполномоченных банков, аналогичная москов ской);

в) единого объективно-критериального подхода, обеспечивающего выбор надежных банков.

Как отмечается в "Меморандуме об изменениях в бюджетном процессе, связанных с переходом от банковской к казначейской системе исполнения федерального бюджета в Российской Федерации", "действующий механизм использования федеральных финансовых ресурсов слабо адаптирован к современным экономическим условиям, неспособен обеспечить "прозрачность" бюджета и эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, отягощен многоступенчатостью, характеризуется низкой оперативностью и раздробленностью, не позволяет определить величину кассовых расходов и совершать разумный маневр государственными финансовыми ресурсами в условиях их дефицитности и создает возможности для нецелевого использования" [1.8, с.З].