Ахмедов Сефер Курбалиевич. Развитие казначейской системы как субъекта управления государственными финансами : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2001 163 c. РГБ ОД, 61:02-8/1360-6

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Становление и формирование казначейской системы 10

1.1 Децентрализация системы государственного финансового управления, развитие бюджетного федерализма в России 10

1.2 Основные черты современного механизма формирования и исполнения бюджета в зарубежных странах 33

1.3 Становления казначейской системы в России 55

2 Развитие казначейской системы как фактора повышения эффективности управления государственными финансами 77

2.1 Организация предварительного и текущего контроля за движением и целевым использованием федеральных средств 77

2.2 Оптимизация финансовых потоков при исполнении Федерального бюджета через систему федерального казначейства 94

2.3 Перспективы развития территориальных органов казначейства 119

Заключение 143

Список использованной литературы 149

Приложения 161

**Введение к работе**

Одним из важных рычагов воздействия государства на социально-экономические процессы, происходящие в стране, является бюджетная политика. Ее эффективное осуществление призвано оздоровить экономическую ситуацию в Российской Федерации. При продолжающейся трансформации экономики, ограниченности инвестиционных ресурсов, государству необходимо совершенствовать механизм формирования и использования бюджетных ресурсов. Это позволит улучшить управляемость бюджетным процессом и оптимизировать бюджетное финансирование как территорий, так и различных сфер общественной жизни.

Успех формирования и проведения в жизнь адекватной налогово-  
бюджетной политики в значительной степени зависит от прочности  
финансовых институтов в целом, и систем бюджета и отчетности в  
частности. В период реформирования отечественной бюджетной

системы важно уменьшить влияние субъективных факторов на процесс принятия решений по управлению государственными финансами. Подходы к принятию решений и ценности, на которых основаны такие решения, фактически являются отражением институтов, структур, систем и методов, применяемых правительством. По существу, государственные системы бюджета и отчетности отражают систему ценностей, в которой роль каждого звена и наличие дополняющих друг друга характеристик тщательно спланированы.

Проведение экономических реформ в России сопровождалось  
упразднением ранее функционирующей государственной банковской  
системы и изменениями функций Центрального Банка России в части  
кассового исполнения Федерального бюджета. Кроме того,

законодательное закрепление автономности бюджетов административно-территориальных образований в рамках единой бюджетной системы России в значительной мере освободило местные финансовые органы от

обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета. Ослабление государственного контроля за поступлением и расходованием средств, отсутствие детального их учета порождает безответственное отношение к федеральным бюджетным средствам на всех уровнях.

Переход на казначейскою систему исполнения бюджета позволил не только упростить механизм обслуживания бюджета, но и усилить контроль за наполнением и исполнением финансовых средств

Анализ практического опыта показывает, что теоретическая разработанность проблемы казначейской системы управления государственными финансами недостаточна, нет единой концепции взаимодействия всех уровней исполнительной власти по формированию и реализации бюджетной политики. Не отрегулированы принципы построения системы исполнения территориальных и местных бюджетов органами казначейства. Процессы деятельности федерального казначейства обеспечивают только исполнение федерального бюджета и не включают полного контроля и учета внебюджетных средств бюджетных организаций, государственных внебюджетных фондов. На качественно более высоком уровне требуется решения вопроса организации информационного и правового взаимодействия органов казначейства, налоговых, таможенных органов, банков, распорядителей и получателей бюджетных средств, т.е. всех субъектов бюджетного и налогового процессов.

Выработка концепции развития казначейской системы, отвечающей требованию оптимального управления государственными ресурсами, как на федеральном, так и на региональном уровне становится актуальной проблемой.

Разработке теоретических, методологических и практических аспектов функционирования бюджетов различных уровней и института казначейства посвящены научные труды отечественных ученых -экономистов: Л. Г. Барановой, О.В. Врублевской, Ю. И. Любимцева,

В. Г. Панскова, Л.Н. Павловой, И. В. Подпориной, М. В. Романовского, Т. Г. Нестеренко, В.П. Ширяева.

Вопросам роли и места казначейства в бюджетной системе развитых стран и в странах переходной экономики много внимания уделяется работах зарубежных авторов Дж. М. Кейнс, Р. У. Рефьюз, А. Премчанд, Л. Гарамфалви, Б.Питере. П. Паренте и П. Мартинес-Мендес др.

Несмотря на значительные количество научных исследований, посвященной казначейской системе и ее роли в управлении государственными финансами, недостаточно разработан вопрос о принципах построения комплексной системы управления бюджетными ресурсами.

Нуждаются в теоретическом и практическом осмыслении принципы построения и развития казначейства, как целостной системы, способной изменить и усовершенствовать управление государственными финансами.

Цель исследования: на основе анализа бюджетной системы уточнить  
концептуальные подходы ее построения и разработать направления  
развития системы казначейства, обеспечивающие оптимальное

управление государственными финансами.

Реализация данной цели потребовала решение следующих задач:

выявить тенденции становления и развития казначейской системы;

проанализировать опыт формирования и исполнения государственного бюджета зарубежных стран, выявить основные функции казначейства с целью возможного использования их опыта организации казначейской системы;

разработать рекомендации по функциональному наполнению системы федерального казначейства для повышения эффективности управления государственными финансами;

сформировать предложения и рекомендации по повышению качества и эффективности исполнения контрольных функций органами казначейства,

***(>***

*-*определить основные направления оптимизации финансовых потоков при исполнении федерального бюджета через систему федерального казначейства; и предложить пути перехода на казначейскую форму исполнения бюджета территориальных образований.

Объектом исследования является федеральная казначейская система России, ее место и роль в бюджетной системе и бюджетной политике.

Предмет исследования - финансовые отношения, складывающиеся в процессе исполнения бюджетов между федеральным казначейством и участниками бюджетного процесса.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют достижения научной мысли отечественных и зарубежных ученых-экономистов и практические разработки по проблемам формирования бюджетной политики, механизма функционирования казначейской системы в условиях развития рыночных отношений. При проведении исследования применялись методы экономического, системного и ситуационного анализа.

В исследовании использованы научные разработки, законодательные акты и другие нормативно-правовые документы органов государственной власти, официальная статистическая отчетность, материалы конференций, симпозиумов, круглых столов по данной проблематике

Основные научные результаты диссертации, определяющие ее новизну, состоит в решении важных народнохозяйственных задач путем I выработки концептуальных подходов эффективного развития казначейской системы.

В этом аспекте, автором:

-на основе анализа становления системы казначейства (в странах с переходной экономикой) уточнена базисная стратегия его развития, которая предполагает: во-первых, создание казначейского управления в министерстве финансов и обеспечении возможности контроля за расходами и доходами бюджета через систему балансовых счетов; во-вторых, консолидацию государственных финансовых ресурсов в

Казначейском едином счете в Центральном банке; в-третьих, организацию автоматизированного режима бухгалтерского учета государственных средств, при котором операция бюджетных единиц регистрируется в момент ее осуществления;

-для обеспечения оптимального управления государственными финансами предложено реализовать ряд новых функций казначейства: управление государственным долгом, внедрение в практику работы органов казначейства аудита экономической целесообразности всех расходов бюджета; исполнение федеральным казначейством бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов.

раскрыт механизм организации предварительного и текущего контроля за движением и целевым использованием федеральных средств. Доказано, что только в случае применения казначейских технологий обеспечивается контроль за исполнением бюджета на этапе санкционирования расходов (предварительный контроль) и финансирования кассовых расходов (текущий контроль);

доказана необходимость перехода казначейства к интенсивному этапу развития, введения единого казначейского счета, обеспечивающего сокращение срока прохождения бюджетных средств до бюджетополучателя, сохранности и централизованного учета поступлений в бюджеты всех уровней Российской Федерации и получения оперативной информации о ходе исполнения федерального бюджета. Решение поставленной задачи возможно только посредством применения высоких информационных технологий;

обоснована целесообразность изменения единых ставок регулирующих федеральных налогов с целью минимизации встречных финансовых потоков между различными бюджетами при ликвидации горизонтальной и вертикальной разбалансированности бюджетной системы;

- разработаны альтернативные варианты перехода на казначейскую форму исполнения бюджета территориальных образований. Уточнен механизм исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами федерального казначейства, который включает в себя оперативное планирование и прогнозирование, управление бюджетными средствами на основе консолидации их на счетах казначейства, обслуживание расходов и доходов, осуществление бухгалтерского учета; составление отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а так же контроль за использованием средств бюджетов всех уровней.

Основные положения, выносимые на защиту:

-оптимальное управление государственными финансами существенно зависит от объема функциональной обеспеченности казначейской системы;

-базисная стратегия создания системы казначейства в странах с переходной экономикой заключена: в создании казначейского управления в министерстве финансов; в консолидации правительственных финансовых ресурсов в Казначейском едином счете в центральном банке; в организации автоматизированного режима бухгалтерского учета государственных средств;

-введения единого казначейского счета в совокупности с возможностями предварительного и текущего контроля за целевым использованием средств, создают реальные предпосылки эффективного управления и целевого использования средств федерального бюджета всеми участниками бюджетного процесса,

-альтернативные варианты перехода на казначейскую форму исполнения бюджета территориальных образований.

Практическая значимость исследования, состоит в том, что разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и практическую основу построения казначейской системы и казначейского исполнения бюджетов всех уровней бюджетной

системы. Диссертантом определена базисная стратегия создания системы казначейства в странах с переходной экономикой, сформулировано ряд общих теоретико-методологических рекомендаций, способствующих совершенствованию управления государственными финансами.

Материалы исследования могут быть использованы при разработке нормативных актов по вопросам оптимального управления государственными финансовыми ресурсами и в учебном процессе, а также в качестве методических материалов при формировании государственной Программы создания и развития системы органов казначейства на региональном уровне.

Материалы диссертации, концептуальные выводы и предложения обсуждались на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, на конференциях и симпозиумах

## Децентрализация системы государственного финансового управления, развитие бюджетного федерализма в России

Успешность продвижения рыночной реформы в России во многом зависит от глубины реформы налогово-бюджетной системы, от темпов перехода от жестко централизованной системы территориального управления к системе бюджетных взаимоотношений разных уровней власти, построенных на принципах бюджетного федерализма: сочетании интересов, обеспечивающих высокую степень самостоятельности территориальных бюджетов при сохранении ведущей роли федерального бюджета; наличии трехзвенной бюджетной системы и равенстве прав бюджетов одного звена; соответствия объемов бюджетных ресурсов выполняемым региональными органами власти функциям; применении единых для всех субъектов Федерации критериев при расчетах объемов средств, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания развития регионов и оказания им финансовой помощи.

Бюджетные системы, построенные на принципах бюджетного федерализма, как показал мировой опыт, имеют существенные преимущества перед унитарными, высоко централизованными бюджетными системами. Для них характерны более полный учет местных интересов и потребностей населения в государственных услугах, более высокий уровень ответственности, особенно местных властей.1 Они способствуют формированию для государственных услуг некоторого подобия рынка и развитию на нем здоровой конкуренции между территориальными властями, способствующей снижению цен на общественные блага.

Эти преимущества, благодаря особенностям государственного устройства, первыми оценили федеративные страны. Сегодня этот опыт широко применен в унитарных государствах — старых демократиях и активно внедряется в развивающихся странах, осуществляющих демократические реформы.

В России перестройка бюджетной системы также увязывается с децентрализацией управления и формированием качественно новых межбюджетных отношений. Согласно статьи 129 Бюджетного кодекса, эти отношения должны строиться на следующих принципах:

- распределение и закрепление, как доходов, так и расходов бюджетов за определенными уровнями бюджетной системы;

- самостоятельность бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации;

- перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а так же направленных на уменьшение степени региональных различий в уровне социально-экономического развития на территории Российской Федерации;

- равенство всех субъектов бюджетной системы во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом.

Формирование качественно новых взаимоотношений центра и субъектов Федерации, появление первых ростков местного самоуправления, процессы децентрализации управления, начавшиеся в начале 90-х годов, высветили огромный комплекс проблем, стоящих перед Россией.

## Основные черты современного механизма формирования и исполнения бюджета в зарубежных странах

В настоящее время бюджетная система России находится в стадии становления. Отрабатываются и внедряются различные концепции развития государственных финансов. Апробированных рецептов идеальной бюджетной системы не существует. Каждая страна должна учитывать, прежде всего, существующую в ней политическую и экономическую ситуацию и, исходя из этого, выбирать в различных системах именно те элементы, которые в своих специфических условиях могут дать наибольший эффект. Актуальным становится вопрос осмысления и принятия накопленного зарубежного опыта становления бюджетных систем. Одним из важных оснований для заимствования опыта других стран является рыночный или переходный характер их экономики, то есть возможность использования и приспособления механизма управления бюджетными ресурсами к условиям переходной экономики нашей страны.

Одним из важнейших принципов оценки опыта ведущих государств запада является возможность использования в России элементов современного механизма управления бюджетными ресурсами на базе информационно-технических систем, что позволит органам власти получать оперативно информацию по операциям государственных финансов.

При анализе бюджетной системы той или иной страны необходимо, по мнению автора, обратить особое внимание на следующие признаки: федеративное государственное устройство, с которым связан принцип бюджетного федерализма и межбюджетных отношений; тип финансового и бюджетного права, так, например, в государствах с континентальной системой права (ФРГ. Франция) бюджет принимается в форме единого законодательного акта, а в странах англосаксонского права (США, Великобритания, Канада) по доходной и расходной частям бюджета разрабатываются отдельные законодательные акты; тип бюджетно-налоговой финансовой политики.

В большинстве зарубежных государств нормативная база бюджетного процесса закреплена в их конституциях, где определены полномочия субъектов бюджетного процесса. Кроме того, имеются специальные законодательные акты, содержащие процессуальные и материальные нормы по бюджетным вопросам.

В ходе бюджетного процесса характерно более тщательное отношение к фазе подготовки бюджета, так как они исходят из идеи, что разработка реалистичного бюджета позволит в последующем без проблем исполнить его. А на стадии подготовки бюджета одним из важнейших предъявляемых требований является его адекватность общеэкономическому развитию, а так же увязывание бюджета на текущий период с принятыми среднесрочными экономическими программами.

Прогнозы по исполнению бюджета - важная составляющая работы по бюджетному учету, так имея данные о размерах федеральных выплат и их распределении во времени и деятельное і и, казначейство може і прогнозировать потоки выплат и налагать ограничения на заимствования бюджета. С помощью хороших и точных прогнозов исполнения бюджета необходимость секвестрации сводится к минимуму или полностью исчезает.

В развитых странах Европы немаловажное значение придается обеспечению конкуренции за имеющиеся в распоряжении финансовые ресурсы при распределении их по тем или иным направлениям использования. Для того чтобы создать условия «конкуренции потребностей» в основу бюджетных систем развитых стран положены такие важные принципы, как приоритетность, единство и полнота бюджета, достоверность, наглядность.

## Организация предварительного и текущего контроля за движением и целевым использованием федеральных средств

Управление финансами является составной частью общей системы управления социально-экономическими процессами в обществе. Реализация финансовой политики как цели управления финансами осуществляется посредством государственного регулирования финансовых отношений —доходов, налогов, процентов, амортизации, расходов и др., — составляющих объект управления. Субъектами управления финансами в каждой из подсистем финансовой системы выступают: органы государственной власти и управления (казначейство) — государственными финансами, органы местного самоуправления — муниципальными финансами; хозяйствующие субъекты — финансами предприятий и организаций; домохозяйства (неюридические лица) — денежными доходами работающих членов и неработающих, но получающих пенсии, пособия, стипендии и другие выплаты из централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов.

Процесс государственного управления финансами сводится к тому, что субъект управления получая на своих «входах» информацию об объекте управления сравнивает ее с плановыми показателями, а при выявления отклонений, анализируя их причину, подает на «выход» управленческие решения, которые нивелирует эти отклонения.

Как мы видим, в процессе управления функция контроля обеспечивает обратную связь между объектом и субъектом управления, то есть органы управления получают информацию о состоянии и поведении объектов управления. Качество системы управления определяется достоверностью и оперативностью получаемой информации об объекте управления (о состоянии государственных финансов).

Следовательно, основа организации эффективного бюджетного контроля - это хорошо функционирующая система сбора, передачи и обработки информации, которая обеспечивает всех участников процесса сведениями о положении дела в формировании и исполнении бюджета, а так же о развитии ситуации в экономике в целом. Необходимым условием существования и надежной работы такой системы, является наличие в государстве хорошо отлаженной организационной структуры (казначейства), которая обеспечивала бы контроль за выполнением требований предъявляемых к пользователям и участникам информационной системы. Базисной стратегией построения казначейства является создание казначейского управления в Министерстве финансов и обеспечение им исполнение бюджета путём отражения всех операций и движения средств бюджета в системе учетно-аналитических регистров, централизация бюджетных и прочих средств на едином счете казначейства, а также возможности наблюдения и контроля за целевым использованием государственных средств.

Основными принципами казначейского исполнения бюджета являются: исполнение федерального бюджета через систему органов Федерального казначейства; принцип единого счёта; принцип единства кассы; принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей; принцип использования при исполнении бюджета бюджетной росписи; принцип исполнения доходов бюджета; принцип санкционирования расходов федерального бюджета; принцип бюджетного учёта исполнения бюджета; принцип представления обязательной отчётности об исполнении бюджета; принцип иммунитета бюджетов и принцип недопустимости размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передачи их в доверительное управление.