Сушкевич Парфен Парфенович. Развитие казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 185 c. РГБ ОД, 61:03-8/2096-6

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. СУЩНОСТЬ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ 11

1.1. Сущность казначейского исполнения бюджетов 11

1.2. Функции и задачи казначейской системы 20

1.3. Тенденции формирования и развития казначейской системы в Российской Федерации 33

ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С БЮДЖЕТАМИ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ 59

2.1. Общий механизм казначейского исполнения федерального бюджета 59

2.2. Совершенствование практики взаимоотношений органов федерального казначейства с участниками бюджетного процесса на территории 89

2.3. Казначейское исполнение федерального бюджета на территории Камчатской области 98

2.4. Обеспечение финансового контроля в процессе исполнения бюджетов 127

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 139

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 145

ПРИЛОЖЕНИЯ 159

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется развитием рыночных процессов в Российской экономике, сопровождающейся коренным реформированием всей финансовой системы России и функционированием новой банковской системы многоуровневого характера. Ранее действующая банковская система исполнения федерального бюджета не обеспечивала эффективность, прозрачность, целевое исполнение и даже сохранность бюджетных средств.

В функциях Центрального банка Российской Федерации в силу сосредоточения его усилий на организации денежно-кредитного обращения была снижена приоритетность вопросов исполнения федерального бюджета, а коммерческие банки оказались объективно заинтересованы в использовании бюджетных средств для обеспечения своих коммерческих интересов, не всегда соответствующих бюджетной политике государства. Самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления в бюджетных вопросах снизила их ответственность при осуществлении обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета.

В условиях недостаточного потенциала доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации чрезвычайно актуальной является задача обеспечения эффективности и оперативной управляемости, подконтрольности бюджетных средств для обеспечения их рационального использования в качестве важнейшего фактора развития экономики и реализации функций государства.

Бюджетная система в России на первом этапе реформ была весьма нестабильной и слабо управляемой. В настоящее время между федеральным центром и регионами имеющиеся противоречия удается в значительной степени регулировать с помощью Бюджетного кодекса РФ и ежегодных федеральных законов о бюджете. Однако, внутри многих субъектов

Российской Федерации пока все еще недостаточно полно реализуются принципы прозрачности и эффективного управления движением бюджетных ресурсов. Каждый регион выстраивает систему отношений с местными бюджетами при отсутствии единых методических требований управления потоками доходов и расходов и под воздействием противоречиво действующих факторов.

Механизм использования федеральных финансовых ресурсов должен быть адаптирован к современным экономическим условиям , чтобы обеспечивать "прозрачность" бюджета и эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, снизить многоступенчатость перераспределительных процессов. Он должен обладать высокой оперативностью и единством, чтобы обеспечить необходимую маневренность государственными финансовыми ресурсами, допускать в ряде случаев возможность их использования исходя из изменяющихся оперативных условий.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета позволяет упростить механизм обслуживания бюджета, усилить контроль за исполнением и эффективностью использования бюджетных средств. Становление и развитие казначейского исполнения федерального бюджета, бюджетов других уровней обеспечивает условия для решения проблем управления бюджетными потоками в системе межбюджетных отношений.

Степень разработанности проблемы. Проблема казначейского исполнения бюджетов активно разрабатывалась зарубежной финансовой наукой, представителями отечественной науки в досоветский период.

По актуальным вопросам финансовой системы и финансового контроля, необходимости формирования и развития казначейской системы исполнения бюджетов и теоретических возможностей применения этой системы в развитии межбюджетных отношений опубликованы работы Губина И., Дадашева А., Жукова П., Рубченко Ш., Матеюк В., Максимова

Н., Мерзалиева Ш., Любимцева Ю., Сенчагова В., Подпориной И., Понома-ренко Е. и др.

Управлению денежными потоками, непосредственно аспектам казначейского исполнения бюджетов посвящены исследования, проведенные в трансформационный период российской экономики1. Свою работу система российского казначейства организовывает в соответствии с Конституцией России, федеральными законами, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации, Указом № 1SS6 Президента Российской Федерации "О федеральном казначействе", приказами Министерства финансов Российской Федерации и распоряжениями Главного управления федерального казначейства.

Вместе с тем, в условиях многоуровневой бюджетной системы и актуальности стабилизации государственных финансов в период рыночной трансформации многие вопросы методологического и практического характера, связанные с казначейской системой исполнения бюджетов, пока еще не рассмотрены и не решены. Практически это относится к содержанию и функциям казначейского механизма управления бюджетом, процессам его применения для регулирования межбюджетных отношений, повышения эффективности исполнения бюджетно-налогового потенциала страны и отдельных регионов.

Целью диссертационного исследования является обоснование развития функций и современных методов казначейского исполнения бюджетов для обеспечения повышения эффективности функционирования бюджетной системы федеративного типа с большим количеством субъектов межбюджетных отношений.

Реализация поставленной цели определила решение следующих задач:

— рассмотреть сущность межбюджетных отношений и особенности функционирования казначейской системы исполнения бюджетов в сравнении с банковской системой исполнения бюджетов, этапы формирования и развития казначейской системы в Российской Федерации;

— исследовать объективное содержание и функции казначейской системы, совершенствование финансового механизма исполнения бюджетов в аспекте реализации целей бюджетной политики;

- раскрыть механизм казначейского исполнения доходной и расходной части федерального бюджета с применением норм действующего законодательства;

- показать возможности создания и реализации новых бюджетных технологий на основе единого казначейского счета (на материалах решено» Камчатской области);

- обосновать эффективные пути использования казначейской системы в практике бюджетного процесса территорий местного самоуправления (на примере Камчатской области);

— разработать методы использования казначейской системы в реализации задач финансового контроля.

Объектом исследования является казначейская системы и процессы формирования и исполнения бюджетов в Российской Федерации, пути повышения эффективности использования бюджетных ресурсов.

Предметом исследования выступают бюджетные отношения, тенденции становления и развития казначейской системы исполнения федерального бюджета во взаимодействии с бюджетами территорий.

Научно-методологическую основу исследования составляют: диалектическое взаимодействие экономических процессов и явлений; научные выводы и практические обобщения отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, бюджетной системы и бюджетного

федерализма; прикладные исследования, методические рекомендации отечественных и международных научно-практических семинаров; использованы системный и сравнительный подходы, методы статистического анализа эмпирических данных, диалектический метод, принципы единства исторического и логического, формы и содержания.

Информационной базой исследования являются законодательные акты и нормативные документы, материалы государственной статистики, методические разработки Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, материалы конференций, симпозиумов, научных «столов» по данной проблеме.

В качестве эмпирического материала использованы статистические данные об исполнении бюджета Камчатской области. Основой для теоретических обобщений является также практический опыт автора в областном управлении федерального казначейства по Камчатской области.

Новые научные результаты, полученные лично автором в ходе исследования, заключаются в следующем:

1. Обоснованы эффективные направления развития казначейской системы в реализации бюджетной политики Российской Федерации. Сформулированы принципы и этапы достижения результативности казначейской системы на основе оптимального сочетания критериев централизации и децентрализации функций казначейства при исполнении бюджетов всех уровней в многоуровневой бюджетной системе.

2. Раскрыты сущность, тенденции и особенности казначейской системы исполнения бюджетов в отношении гарантированности и защищенности денежных ресурсов конкретных бюджетополучателей. Это было подтверждено в период дефолта 1998 года, .когда средства на счетах бюджетных учреждений, находящихся в казначействе, не пострадали, в то время, как известно, коммерческие банки не смогли обеспечить их защиту.

3. В процессе совершенствования механизма казначейского исполнения федерального бюджета разработана конкретная логическая схема, выявлены общие и конкретные звенья на основе учета особенностей практики реализации исполнения доходной и расходной части бюджетов путем внедрения единого казначейского счета.

4. Выявлены тенденции развития казначейской системы исполнения федерального бюджета с учетом фактора времени и требований бюджетной политики государства. Доказана необходимость перехода казначейства к интенсивному этапу развития на базе введения инструментов единого казначейского счета.

5. На основе многостороннего анализа и опыта функционирования федерального казначейства на уровне региона, в том числе Камчатской области, выявлены приоритеты и бюджетные технологии регулирования межбюджетных потоков в бюджетной системе России с охватом всех уровней формирования и использования бюджетов в системе казначейства. Это предполагает: сокращение количество счетов, открытых в учреждениях банков; ликвидацию встречных финансовых потоков; (обслуживание бюджетных расходов за счет доходов на территории; вовлечение переходящих (неиспользованные) остатков в текущем финансировании, обеспечение принципа единства кассы (осуществление расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином счете); централизацию всех государственных средств на счетах органов федерального казначейства, а также открытие в органах федерального казначейства учета всех операций по бюджетной и внебюджетной деятельности бюджетных учреждений.

6. Предложены рекомендации по повышению эффективности развития и функционирования казначейской системы в обеспечении финансового контроля в процессе исполнения и регулирования бюджетов. Для улучшения контрольной финансовой работы учреждений федерального казначейства на территориях раскрыт механизм организации предварительного и текущего контроля за движением и целевым использованием бюджет

ных средств. Это позволит производить финансирование на основании проверенных документов (по казначейской системе), исполнять соглашения в пределах лимитных обязательств на основе разграничения контрольных функций между КРУ МФ РФ и УФК МФ РФ. Кроме ревизии отчетной и финансовой деятельности ввести анализ целесообразности и своевременности операций с бюджетными средствами.

Практическая значимость исследований состоит в том, что разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и практическую основу внедрения единого казначейского счета при исполнении как федерального, так и региональных бюджетов, оптимизации финансовых потоков на базе объединения информационных систем казначейства, финансовых, налоговых органов посредством имеющихся и совершенствующихся казначейских технологий, внедрения телекоммуникационной системы казначейства.

Результаты исследования обобщены как в выводах по отдельным главам работы, так и в ее заключении, в публикациях по теме диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования также докладывались автором на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в Министерстве финансов Российской Федерации — на всероссийском совещании в г.Саратове, на Дальневосточном региональном совещании казначеев, в отдельных структурах системы Федерального казначейства. Согласно приказу Министерства финансов Российской Федерации № 84п от 19.10.2001 г. за подписью министра А.Л.Кудрина и распоряжению зам. министра -руководителя ГУФК МФ РФ от 23.10.2001 г. Нестеренко Т.Г., с 1 ноября 2001 г. ежедневно осуществляется подведение баланса, закрытие «обнуление» доходных счетов казначейства Камчатской области и еще 3-х областей России и зачисление указанных средств на единый доходный счет Главного управления федерального казначейства Минфина России.

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 3 работы, общим объемом 4,3 листа.

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и списка использованной литературы.

## Сущность казначейского исполнения бюджетов

Бюджетная система Российской Федерации оказалась в центре рыночного трансформационного процесса и процесса федерализации экономической и государственной жизни. Бюджетно-налоговая политика стала одним из главных экономических регуляторов и важнейшим рычагом в реализации функций государства в переходный период. Наряду с изменением доходной базы бюджетной системы, которая стала основываться на налогах, поступающих в основном от предприятий негосударственного (т.е. частного) сектора, характер и целевая направленность расходов также качественно изменились. Бюджет стал финансовым фондом государства, утратил роль общего «котла» доходов и расходов всего народного хозяйства, всего общества. Наряду с процессами широкой децентрализации бюджетной системы, сохранилась и постепенно усилилась и потребность в централизации ресурсов ВВП в руках государства, что реализовалось в категории федерального бюджета. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила правовое положение федерального бюджета: в статье 71 Конституции РФ определено, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся «федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития».

Централизация финансовых ресурсов в форме федерального бюджета объективно вызвала потребность в централизованном механизме и высокоорганизованном институте, способных эффективно управлять бюджетными потоками на федеральном уровне. Эта потребность нашла свое разрешение в форме нового учреждения - Федерального казначейства, которое стало органом, управляющим централизованным механизмом исполнения федерального бюджета в целях обеспечения законодательно утвержденных функций и полномочий федерального центра.

Сущность казначейского исполнения федерального бюджета, определенная выше, реализуется в системе сложнейших .бюджетно-налоговых отношений и связей, в системной организации бюджетных и налоговых потоков. Конкретные формы казначейского исполнения бюджетов вызывают разные взгляды на содержание казначейского исполнения бюджетов, что вполне правомерно в силу многосторонности самого явления.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации содержание казначейского исполнения бюджетов концентрируется в понятии «управления счетами» бюджетов и функциями «кассиров», при этом органы казначейской системы как бы отождествляются с органами исполнительной власти.

«В Российской Федерации, - указывается в Бюджетном кодексе Российской Федерации, - устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений». (Статья 215. Казначейское исполнение бюджетов)1.

## Функции и задачи казначейской системы

К проблеме функций, задач и тенденций функционирования и развития казначейской системы следует походить с трех сторон: 1) как объективным категориям и процессам; 2) как непосредственно управляемым явлениям и свойствам, отражающим организационно-правовую деятельность государственных органов, законодательные решения и меры исполнительной власти; 3) как формам и методам самоорганизации и саморазвития самой казначейской системы в результате деятельности её структуры на всех трех уровнях её регулирования (федеральном, региональном и городском, районном).

Объективные процессы выступают как базисные по отношению к организационно-правовым процессам и тенденциям развития казначейской системы. В реальной действительности объективные и организационно-правовые формы и методы функционирования казначейской системы тесно переплетены и взаимозависимы. Поэтому в данной работе не ставится задача детального анализа объективных процессов, а большее внимание обращено на организационные аспекты и саморазвитие казначейской системы как отражению объективных условий и тенденций, включая задачи и тенденции бюджетной политики.

В объективном аспекте казначейская система обеспечивает реализацию функций финансов, по которым велась и ведется дискуссия. Мы исходим из того, что финансы как категория имеют следующие функции, которые и реализуются системой казначейского исполнения бюджетов:

1) функция формирования денежных фондов («фондообразующая»);

2) распределительная функция;

3) стимулирующая (или дестимулирую-щая) функция; 4) контрольная функция. Эти функции в сложном и диалектическом выражении присуши и казначейской системе.

В правовом и организационном аспектах функции и задачи системы казначейства более конкретизированы и формализированы, нормативно отрегулированы.

Исполнение бюджетов начинается после их утверждения законодательными (представительными) органами власти. Эта стадия бюджетного процесса имеет своей целью выполнение доходной и расходной частей бюджетов: федерального, территориального, местных (органов местного самоуправления).

Важнейшие задачи исполнения бюджета — обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей, а также доходов целом и по каждому источнику, финансирование ведомств, предприятий и учреждений в пределах утвержденных по бюджету сумм в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. При исполнении бюджета важное место принадлежит правильному и экономически обоснованному распределению всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета, осуществляемому по бюджетной росписи доходов и расходов — основному оперативному плану распределения доходов и расходов по кодам бюджетной классификации в форме поквартальной разбивки и в разрезе распорядителей бюджетных ассигнований.

## Общий механизм казначейского исполнения федерального бюджета

В любой стране бюджет - это финансовая основа существования государственной власти, а процесс его исполнения наглядно демонстрирует её эффективность и организованность функционирования.

К середине 1992 г. Российская Федерация пришла к состоянию, когда исполнение федерального бюджета практически вышло из—под контроля Правительства Российской Федерации. Задержки в зачислении налогов и сборов на счета Министерства финансов Российской Федерации, а также в представлении отчетности о них были нормой в работе многих банков, включая Центральный банк России. Последний, в свою очередь, практически потерял контроль над счетами бюджетных учреждений, которые в погоне за доходностью стали переводить свои счета в коммерческие банки. Как только платежная система отказалась от функций контроля за исполнением бюджета, Правительство Российской Федерации лишилось возможности активного участия в реализации бюджетной политики.

Необходимо отметить, что объективным условием сложившейся ситуации стало принятие Конституции России, которая разделила функции Правительства РФ и Центрального банка России.

В соответствии со ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство РФ обеспечивает исполнение бюджета, а ст. 75 Конституции РФ определяет независимость Центрального банка России. Более того, Законом о Центральном банке России на него не возлагаются функции кассового исполнения бюджета.

Международный опыт и история государственных финансов России дают практически безальтернативное решение данной проблемы — создание казначейской системы исполнения бюджета, которая и была утверждена ст. 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Что на самом деле происходит, когда на смену банковской системе исполнения бюджета приходит казначейская?

Создание казначейской системы предполагает следующее :

- создание органа, который, как правило, на централизованной основе осуществляет обработку платежей, ведет бухгалтерский учет соответствующего бюджета, составляет бюджетную отчетность и осуществляет финансовое управление средствами бюджета;

- консолидацию финансовых ресурсов на едином счете бюджета (казначейском счете) в учреждениях Центрального банка Российской Федерации;

- внедрение наиболее совершенных технологий осуществления операций в ходе исполнения бюджета и обеспечение их централизованного учета в Главной книге казначейства по соответствующему бюджету;

- внедрение процедуры финансового планирования и управления наличными средствами бюджета.