Заставнюк Виталий Петрович. Совершенствование взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Ярославль, 2006.- 130 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/4330

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы функционирования полевых учреждений Банка России 10

1.1. Сущность, структура и функции полевых учреждений Банка России 10

1.2. Институциональные аспекты деятельности полевых учреждений Банка России 27

1.3. Социально-экономическая значимость института полевых банков в России 44

Глава 2. Организационные аспекты формирования системы финансирования воинских частей на основе взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства 57

2.1. Особенности и проблемы организации казначейского обслуживания войск в системе казначейского исполнения федерального бюджета 57

2.2. Анализ финансового обеспечения войск на современном этапе развития Вооруженных Сил России 65

2.3. Преимущества финансового обеспечения войск на основе взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства 83

Глава 3. Проблемы и направления совершенствования взаимодействия полевых банков и органов федерального казначейства 102

3.1. Основные проблемы взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства 102

3.2. Направления совершенствования взаимодействия полевых банков и органов федерального казначейства 108

Заключение 118

Список использованной литературы 122

**Введение к работе**

***\***

**Актуальность темы**диссертационного исследования обусловлена пе  
реходом российской экономики к рыночным отношениям и формированием  
новых требований, предъявляемых к механизму использования бюджетных  
средств. Реорганизация централизованной государственной банковской сис  
темы, образование многочисленных коммерческих банков, значительное сни  
жение эффективности исполнения федерального бюджета породило целый  
комплекс негативных последствий, сопровождающих эти преобразования.  
, Проблемы функционирования в условиях жестких бюджетных ограни-

^ чений поставили практически на грань выживания учреждения силовых ми-

\* нистерств и ведомств, призванные изначально обеспечивать обороноспособ-

ность и другие составляющие национальной безопасности страны. Усилению  
негативных тенденций в военной сфере способствует затянувшийся процесс  
реформирования оборонно-промышленного комплекса, недостаточное финан  
сирование войск и несовершенство нормативно-правовой базы. На современ  
ном этапе это проявляется в недостаточном уровне оперативной и боевой под  
готовки Вооруженных Сил РФ, в снижении укомплектованности войск совре-  
|L менным вооружением и техникой, в имеющих место социальных проблемах.

Is Всё это приводит к появлению тенденций ослабления военной безопасности

России в целом.

Сложившаяся ситуация осложняется нестабильностью обстановки как  
внутри, так и за пределами России. Локальные вооруженные конфликты воз  
никали и возникают в дальнем и ближнем зарубежье - Югославии, Грузии,  
Таджикистане. На протяжении многих лет продолжаются контртеррористиче  
ские операции на российской территории - Чечня, Дагестан, Ингушетия, Се  
верная Осетия. В каждом из этих случаев вопросы по поддержанию мира и  
(1 обеспечению безопасности решали и продолжают решать российские военно-

I служащие совместно с представителями других силовых структур - Мини-

стерства внутренних дел, федеральной службы безопасности, внутренних войск и др.

Объективными требованиями сегодняшнего дня является своевременное  
и полное удовлетворение указанных категорий государственных служащих  
положенными видами довольствия и, в первую очередь, их финансовое обес  
печение именно в «горячих точках». Ситуация осложняется еще и тем, что у  
многих военнослужащих есть семьи, оставшиеся вне зоны конфликта, нуж  
дающиеся в материальной поддержке. В данной ситуации система полевых  
банков позволяет военнослужащим с минимальными трудозатратами, бес  
платно отправлять денежные средства своим близким.  
Д Как показывает практика, гражданские структуры не могут выполнить

% этой важной государственной задачи. В сложившейся ситуации отсутствие

полевых учреждений Банка России влечет значительное усложнение финансового обеспечения группировок российских войск.

Таким образом, противоречие между объективной необходимостью расчетно-кассового обслуживания войск, выполняющих свое конституционное предназначение, и отсутствие эффективно функционирующего в этой области института обуславливает необходимость разработки действенного финансового механизма.

р^ Наряду с этим ситуация усугубляется следующим обстоятельством: в

***\***

целях соблюдения принципа «единства кассы» финансирование всех государственных структур осуществляется через органы федерального казначейства, в том числе воинских и других силовых формирований. Объективные особенности финансового обеспечения войск в условиях вооруженных локальных конфликтов и при проведении контртеррористических операций наряду с ограниченными возможностями органов федерального казначейства выполнить такой сегмент специфических задач обусловливают необходимость в кардинальном совершенствовании взаимодействия полевых банков и органов феде-рального казначейства.

В этой связи всё большее значение приобретает рациональное управле-

ниє государственными финансами и возникает необходимость в совершенст-

*щ*вовании механизма взаимодействия полевых банков и органов федерального

казначейства.

Исследование этого вопроса имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, что обусловливает актуальность диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.**Вопросы, связанные с функционированием банковской системы, повышением ее эффективности, взаимодействием органов казначейства и коммерческих банков освещены в зарубежной экономической литературе многими авторами, например

Ц К.Макконнелл, Л.Стенли Брю и др.

C\*\*v Большинство зарубежных изданий по банковскому делу содержит ин-

формацию, касающуюся фундаментальных концепций её функционирования. Однако, отсутствие за рубежом самого института **военных**полевых банков обусловливает отсутствие теоретических разработок этого вопроса, а тем более, освещения специфических вопросов их деятельности, носящих прикладной характер.

Различные стороны института казначейства также исследовались в за-рубежной научной литературе.

Ц, Среди отечественных экономистов следует выделить научные труды

В.М. Родионовой, С.А. Арсеньева, В.П. Зайцева, Ю.Б. Петрова, Д.И. Комяги-на, Р.Б. Артюхина, СВ. Хусевича, Л.П. Павловой, Т.В. Савина, В.Б. Сорокина и др. В месте с тем, специальных научных разработок, посвященных совершенствованию взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства практически нет.

Не исследованными остаются вопросы взаимодействия этих органов при организации банковского обслуживания российских формирований за границей, в зонах локальных военных конфликтов и при проведении контр-

,v> террористических операций.

\* **Цель исследования**заключается в разработке направлений взаимодей-

ствия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейст-  
уч ва в целях повышения эффективности финансового обеспечения силовых

структур Российской Федерации.

**Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:**

уточнить и обосновать место, роль и функции полевых учреждений Банка России в процессе финансового обеспечения силовых структур РФ;

проанализировать эволюцию института полевых учреждений Банка России с целью выявления особенностей их функционирования на различных этапах деятельности;

*й -*исследовать механизм обслуживания войсковых соединений и час-

^чч тей с целью выявления возможности внедрения новых форм и методов финан-

***%***

сового обеспечения войск в условиях взаимодействия полевых учреждений и органов федерального казначейства;

- уточнить и обосновать содержание, задачи и функции казначейской  
системы исполнения бюджета при её взаимодействии с полевыми учрежде  
ниями Банка России в мирное и военное время, на территории РФ и за рубе  
жом;

- исследовать особенности функционирования полевых учреждений  
|ЧЧ Банка России при проведении контртеррористических операций;

выявить проблемы в области взаимодействия полевых банков и органов федерального казначейства при финансовом обеспечении силовых структур в мирное и военное время на территории России и за рубежом;

разработать комплекс мероприятий по взаимодействию полевых учреждений Банка России и казначейской системы при проведении контртеррористических операций в России и зонах локальных военных конфликтов на территории иностранных государств.

**Объектом исследования**является деятельность полевых учреждений  
Гв\_ Банка России и органов федерального казначейства в сфере финансового

" обеспечения силовых структур России.

**Предметом исследования**является механизм взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства.

**Теоретической основой**диссертации являются аналитические подходы к сущности и экономической природе совершенствования экономических отношений, рассматриваемые в научной литературе, исследованиях отечественных и зарубежных ученых.

**Методологической основой**диссертационного исследования является системный подход к изучению предмета исследования, а также логико-исторический метод, методы сравнительного анализа и исторического моделирования, динамический и графический методы. Кроме того, в основе исследования лежит диалектический метод, позволяющий выявить взаимосвязи и взаимозависимости глобальных социально-экономических явлений.

Работа выполнена в соответствии с пунктами 1.5, 2.12 и 9.8 паспорта ВАК по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Научная новизна**результатов исследования заключается в разработке и обосновании комплекса теоретико-методологических положений по совершенствованию взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства при финансировании силовых структур РФ, задействованных в контртеррористических операциях и в локальных военных конфликтах.

На защиту выносятся следующие наиболее существенные **научные результаты:**

с институциональной точки зрения сформировано представление о сущности полевых учреждений Банка России как денежно-кредитных институтах, осуществляющих регулирование денежного оборота в наличной и безналичной формах;

обоснована роль полевых учреждений Банка России, как специфических денежно-кредитных институтов, заключающаяся в рационализации денежного оборота при финансовом обеспечении силовых структур в условиях вооруженных локальных конфликтов и при проведении контеррористических

операций;

существенно расширены и дополнены функции полевых учреждений при расчетно-кассовом обслуживании органов государственной власти и населения в условиях локальных военных конфликтов;

уточнены сущность и содержание казначейства как системного института рыночной экономики, органа, осуществляющего взаимодействие с полевыми учреждениями Банка России, его многоуровневая организационно-функциональная структура;

разработана вербальная модель системы обслуживания воинских формирований институтом полевых банков в условиях мирного и военного времени;

сформулированы факторы совершенствования взаимодействия органов федерального казначейства и полевых учреждений Банка России и научно обоснованы предложения по вопросам финансового обеспечения силовых структур РФ.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в ориентации его основных положений и результатов на широкое использование:

для разработки целостной концепции взаимодействия органов федерального казначейства и полевых учреждений Банка России в условиях вооруженных локальных конфликтов и при проведении контеррористических операций;

в деятельности подразделений Банка России, органов федерального казначейства, а также силовых министерств и ведомств РФ при совершенствовании системы взаимодействия и организации внутренней деятельности;

- в учебном процессе высших учебных заведений.  
Самостоятельное практическое значение имеют:

- разработанный автором и проведенный под его руководством эконо  
мический эксперимент по финансированию воинских формирований Балтий  
ского флота и Приволжского военного округа, в том числе их частей участ-

вующих в контртеррористической операции, через органы федерального казначейства:

- сформулированная классификация негативных факторов, воздействующих на учреждения силовых министерств и ведомств при финансировании через органы федерального казначейства, в том числе в условиях локальных военных конфликтов на иностранной территории.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертации докладывались на 3-х научных и научно-практических конференциях.

Теоретические положения исследования используются в учебном процессе Ярославского военного финансово-экономического института при изу-

^ чении специальных и военно-специальных дисциплин: «Деньги, кредит, бан-

ки», «Банковское дело», «Учет и операционная деятельность в банках», «Кре-

дитно-расчетное обслуживание войск».

Отдельные научные положения использовались в ходе эксперимента,  
проведенного под руководством автора, по переводу воинских частей на фи  
нансирование через органы федерального казначейства во взаимодействии с  
полевыми учреждениями Банка России.  
*к*Публикации. Выводы, предложения и практические рекомендации дис-

Щ сертационного исследования нашли практическое отражение в научных луб-

'ї?

ликациях. По теме диссертации опубликовано 15 научных работ, среди которых автору принадлежит 10,2 п.л.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений. В основном тексте диссертации представлены 3 таблицы, 9 рисунков, машинописный текст составляет 130 страниц. Список литературы включает в себя 131 наименование.

## Сущность, структура и функции полевых учреждений Банка России

Полевые учреждения Банка России являются воинскими учреждениями и входят в единую централизованную систему Банка России с вертикальной структурой управления. Они предназначены для банковского обслуживания воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ (далее - МО РФ), а также иных государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность РФ, и физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями Банка России, в тех случаях, когда создание и функционирование территориальных учреждений Банка России невозможно.

В своей деятельности полевые учреждения Банка России руководствуются федеральными законами «О Центральном банке РФ (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «Об обороне», иными федеральными законами, указами Президента РФ, воинскими уставами, нормативными актами

Банка России, приказами и директивами Министра обороны РФ, а также Положением о полевых учреждениях Центрального банка РФ (Банка России), утвержденного совместным приказом Председателя Центрального банка РФ и Министра обороны РФ.

Общее руководство полевыми учреждениями Банка России по вопросам банковской деятельности осуществляется Председателем Банка России через Департамент полевых учреждений Банка России.

Вопросы боевой и мобилизационной готовности, службы войск и специальной подготовки личного состава решаются полевыми учреждениями

Банка России под руководством соответствующих командиров (начальников) воинских частей, учреждений и других органов, при которых созданы поле-вые учреждения Банка России. Вмешательство органов военного управления в вопросы банковской деятельности полевых учреждений Банка России не допускается.

Полевые учреждения Банка России, как правило, имеют следующую организационную структуру:

департамент - в составе центрального аппарата Банка России;

управления - при видах и родах войск, округах и флотах;

отделы - при армиях, флотилиях, корпусах;

отделения - при дивизиях, бригадах и приравненных к ним.

В мирное время полевые учреждения Банка России (управления, отделы, отделения) могут создаваться при гарнизонах.

Полевые учреждения Банка России при переводе Вооруженных Сил РФ (далее - ВС РФ), других войск, воинских формирований, органов с мирного времени на военное положение выполняют мероприятия в соответствии с Мобилизационным планом ВС РФ.

Создание, реорганизация, передислокация и ликвидация полевых учреждений Банка России производятся по решениям Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, согласованным с Банком России. Расходы по созданию, ре организации, передислокации и ликвидации полевых учреждений Банка России осуществляются за счет средств МО РФ, а также других войск, воинских формирований и органов, при которых создаются полевые учреждения Банка России.

Организационная структура полевых учреждений Банка России определяется начальником Генерального штаба ВС РФ и Председателем Банка России. Генеральным штабом каждому полевому учреждению Банка России присваиваются действительное (Полевое учреждение Центрального банка РФ № 00000) и условное (Войсковая часть № 00000) наименования, а Департаменту полевых учреждений Банка России - условное наименование.

## Особенности и проблемы организации казначейского обслуживания войск в системе казначейского исполнения федерального бюджета

В утвержденных Президентом РФ «Основах (концепции) государственной политики РФ по военному строительству на период до 2005 г.» в п.7.3. указано: «Совершенствовать расчетно-кассовое обслуживание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов путем перехода к казначейской системе исполнения бюджетных назначений, с учетом особенностей различных компонентов военной организации и характера выполняемых ими задач в мирное время, чрезвычайных ситуациях и в военное время».1

По нашему мнению, реализуемый в настоящее время Министерством финансов РФ подход к финансированию МО РФ через органы федерального казначейства (далее - ОФК) недостаточно учитывает специфику жизнедеятельности и предназначение ВС РФ. Как следствие, уже сейчас, в мирное время, возникло множество трудноразрешимых проблем, отрицательно влияющих на качественное выполнение задач, стоящих перед ВС РФ.

Бюджетным кодексом с 1 января 2000 г. в России установлено казначейское исполнение бюджетов через систему органов федерального казначейства.2 Однако задолго до вступления в силу Бюджетного кодекса первоначальный импульс по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета был дан Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе».

Этим документом «...в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения республиканского бюджета РФ, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств» предусмотрено образование в РФ единой централизованной системы органов федерального казначейства (казначейство). В её состав включается Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ (далее - ГУФК) и тер риториальные органы по республикам в составе РФ, краям, областям, авто-номным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, другим городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Этим же документом определены задачи органов федерального казначейства.

Так, к главным задачам органов казначейства отнесены:

- организация деятельности и контроль за исполнением республиканского бюджета РФ, управление его доходами и расходами, исходя из принципа единства кассы;

-осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в установленных пределах на соответствующий период;

- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления РФ отчетности о финансовых операциях, о государственных внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы РФ.

Дальнейшее развитие и уточнение прав, обязанностей, функций и задач органов федерального казначейства отражено во множестве нормативно правовых документов, основными из которых являются Бюджетный кодекс и Постановление Совета Министров РФ от 27 августа 1993 г. № 864 «О федеральном казначействе РФ», содержащее Положение о федеральном казначействе.

Помимо изложенного выше, ФК осуществляет разработку методологических и инструктивных материалов, регламентирует порядок ведения учетных операций обязательных для органов государственной власти и предприятий, реализует подготовку проекта бюджетной классификации, ведет операции по учету государственной казны РФ.

Казначейская система исполнения федерального бюджета предусматривает его исполнение с отражением всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов федерального казначейства. Для этого все распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели переводятся на расчетно-кассовое обслуживание через лицевые счета, открываемые им в органах федерального казначейства.

## Основные проблемы взаимодействия полевых учреждений Банка России и органов федерального казначейства

Проведенный анализ эффективности финансового обслуживания полевыми учреждениями Банка России воинских формирований различных силовых министерств и ведомств выявил целый ряд факторов негативно воздействующих на общее состояние финансового обеспечения. Особенно это отражается на уровне боевой готовности в условиях вооруженных локальных конфликтов, при проведении контртеррористических и миротворческих операций в регионах. Наличие разнообразных проблем в этой области требует самого тщательного их структурирования и классификации.

В этой связи считаем целесообразным, использовать авторскую классификацию позволяющую ранжировать весь комплекс проблем по степени их значимости:

1. Мобилизационные - связаны с невозможностью проведения мобилизационных мероприятий и ограниченностью возможностей по защите государственной тайны при новой системе финансирования воинских формирований всех силовых структур.

Большую озабоченность вызывает невозможность финансового обеспечения через органы федерального казначейства в период отмобилизования, формирования и развертывания соединений и воинских частей в особый период, сохранность представляемой Министерством обороны РФ закрытой информации.

При казначейской системе финансирования расходов МО РФ девальвируется понятие «военная тайна», поскольку так называемый предварительный и текущий контроль за целевым использованием средств, возложенный на органы казначейства, ведет к раскрытию характера и назначения финансируемых программ, мест дислокации войск, их перемещения и т.д.

Ссылка на то, что операции по лицевым казначейским счетам воинских частей осуществляются спецотделами (группами), формируемыми управлениями казначейства на соответствующих территориях, работники которых имеют доступ к секретной работе по 2 и 3 формам, некорректна, так как очевидно, что расширение круга лиц, допущенных к секретам государства, во всех случаях резко увеличивает степень вероятности несанкционированного доступа и нанесения ущерба государству. В частности, в одной только Самарской области в 1998 г. был оформлен допуск на 383 работников УФК1. В масштабах государства эта цифра будет на несколько порядков выше.

По расчетам Министерства финансов РФ, на осуществление только защитных мероприятий в структурах казначейства по сохранности государственной тайны потребуется 2-3 года с привлечением 1,4-1,6 млрд. руб. и увеличением штатной численности на 5 тыс. человек2.

2. Организационные - территориальные органы федерального казначейства не имеют возможности и объективно не в состоянии передвигаться совместно с крупными воинскими формированиями, в отличие от полевых учреждений Банка России.

Отсутствие мобильности у органов федерального казначейства обусловлено многими факторами, однако самым простым и очевидным является чисто гражданское происхождение этой организации, её организационно-штатная принадлежность министерству финансов РФ.

Можно развивать эту мысль и далее. Сотрудники данной структуры люди гражданские, присягу они не принимали, перемещения по служебной лестнице не подразумевают смену места жительства и т.д.

3. Территориальные - связаны с фактическим нахождением воинских частей одного соединения на территории нескольких субъектов федерации и необходимостью работать с большим количеством органов федерального казначейства.

Эта проблема имеет несколько аспектов.

Во-первых, двойственный статус командования войск, расположенных на территории конкретного субъекта федерации. При недостаточности ассигнований в бюджете соответствующего уровня они будут принимать решение об их распределении. В такой ситуации вероятность неполучения денежных средств воинскими частями своевременно представляется весьма высокой.

Во-вторых, воинские формирования федерального подчинения поставлены в зависимость от своевременного перечисления средств органами власти субъекта федерации в доход федерального бюджета, которых, к тому же, может оказаться и недостаточно. Действовавшая ранее система финансирования МО РФ функционировала автономно, независимо от поступлений в доходы местных бюджетов субъектов, на территории которых дислоцированы воинские части.

В-третьих, как уже было отмечено, территориальное расположение войск и сил флота не совпадает с границами региона, в пределах которого находятся отделения федерального казначейства конкретного УФК.

Для финансирования войск любого округа необходимо взаимодействие всех Управлений федерального казначейства на территориях, которых дислоцированы воинские части. Такое положение значительно осложняет систему финансирования, удлиняет сроки поступления средств в войска и значительно увеличивает объемы работы. Перечисленные причины заметно затрудняют оперативное решение задач по финансовому и материальному обеспечению войск. Любая смена дислокации и перемещение воинской части с территории одного субъекта федерации на территорию другого негативно сказывается на её финансовом обеспечении. Происходит сбой всей цепочки финансирования, требуется оформление огромного количества документов и согласований, а ведь мобильность для воинских подразделений представляет собой нормальный процесс, даже в условиях мирного времени, не говоря о военном.