Шагжиева Татьяна Соломоновна. Исполнение регионального бюджета и организация его учета : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 177 c. РГБ ОД, 61:02-8/2252-4

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ОРГАНИЗАЦИИ ЕГО УЧЕТА - 10

1.1. Исполнение регионального бюджета: содержание, принципы 10

1.2. Организационно-правовые основы исполнения регионального бюджета 35

1.3. Особенности организации учета исполнения регионального бюджета 58

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ УЧЕТА ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 69

2.1. Особенности организации учета доходов регионального бюджета 69

2.2. Действующий порядок организации учета финансирования и расходов регионального бюджета 91

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 117

3.1. Совершенствование организационно- правовой базы исполнения регионального бюджета 117

3.2. Основные направления повышения эффективности организации учета исполнения регионального бюджета 126

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 135

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 145

ПРИЛОЖЕНИЯ 163

**Введение к работе**

В современных условиях одной из важнейших составляющих бюджетной реформы является обеспечение полномасштабного перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней.

Если на федеральном уровне казначейская система исполнения федерального бюджета функционирует достаточно успешно, то на региональном уровне работа по реформированию системы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и внедрению казначейских технологий в данный процесс находится на начальном этапе.

Действующее законодательство предусматривает два варианта перехода на казначейское исполнение регионального бюджета. Однако многие вопросы организационно-правового характера, связанные с исполнением регионального бюджета, пока еще не решены. Развитие региональных казначейств затруднено вследствие недостаточной разработанности нормативно-правовой базы на региональном уровне.

Несмотря на широкое примение термина "исполнение бюджета" в практической деятельности, в экономической литературе вопросам содержания этого понятия уделяется необоснованно мало внимания. Исследования последних лет посвящены казначейской системе исполнения федерального бюджета. Проблемы исполнения регионального бюджета слабо изучены. В работах таких авторов, как Б.Ф. Ицкович, Т.Д. Маковник, А.И. Романенков, М.Л. Седова, Б.Н. Теребиленко, В.П. Ширяев в основном отражается история становления и опыт работы органов федерального казначейства. Изучению зарубежного опыта функционирования казначейства посвящены исследования зарубежных ученых таких как Т.

Тер-Минассян, П. П. Паренте. Общетеоретические и методологические вопросы сущности бюджета освещены в трудах таких авторов, как: Э.А. Вознесенский, О.В. Врублевская, М.Л. Васюнина, Л.А. Дробозина, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Г.Б. Поляк, СП. Солянникова, М.И. Ткачук. Однако вопросы, касающиеся особенностей исполнения регионального бюджета, в научных исследованиях отражены не достаточно полно. Большой вклад в теорию и практику бюджетного учета внесли работы Р.Е. Артюхина, И.М, Баятовой, Е.П. Дедкова, О.В. Дышкант, Е.В. Маркиной, Т.Г. Нестеренко, А.И. Фисенко. Вместе с тем, проблемам организации учета исполнения регионального бюджета уделяется недостаточное внимание.

Недостаточная теоретическая и практическая разработанность проблем исполнения регионального бюджета и организации его учета обусловили выбор темы, цели и задачи исследования.

Целью диссертации является исследование теоретических основ содержания процесса исполнения регионального бюджета, выявление особенностей организации его учета и разработка на этой основе рекомендаций по совершенствованию исполнения регионального бюджета.

В соответствии с намеченной целью в работе были поставлены следующие задачи:

на основе анализа содержащихся в экономической литературе определений понятия "исполнение бюджета" раскрыть его экономическое содержание;

определить организационно-правовые основы исполнения регионального бюджета;

выявить особенности организации учета исполнения регионального бюджета;

обосновать предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты РФ и субъекта РФ по вопросам исполнения регионального бюджета в целях совершенствования формирования и использования средств регионального бюджета;

на основе анализа действующей практики организации учета исполнения регионального бюджета выработать рекомендации по повышению его эффективности.

Объектом исследования являются операции казначейства субъекта Российской Федерации по исполнению регионального бюджета и организации его учета. В качестве предмета исследования выступают экономические отношения, складывающиеся в процессе исполнения регионального бюджета.

Теоретической основой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых экономистов в области бюджета и бюджетного учета. В работе использованы федеральные законы и нормативно-правовые акты РФ, регулирующие бюджетные правоотношения, законодательные акты Республики Бурятия, инструктивные и методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов Республики Бурятия, Счетной палаты Республики Бурятия, материалы периодических изданий.

Методология исследования основана на принципах диалектической логики. В диссертации использованы методы системного анализа и синтеза теоретического и практического материала, исторической аналогии, индуктивные и дедуктивные методы. Анализ статистических данных проведен с применением метода группировок, выборки, сравнения и обобщения. Графическое описание выполнено посредством диаграмм сравнения и графиков временных рядов.

Информационно-статистическую базу исследования составили материалы Министерства финансов Российской Федерации, Государственного комитета по статистике Российской Федерации, Министерства финансов Республики Бурятия, Счетной палаты Республики Бурятия.

Работа выполнена в соответствии с пунктом 2.6 Паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

на основе анализа содержания понятий "исполнение бюджета" и "кассовое исполнение бюджета" обоснована необходимость их четкого разграничения и определения в законодательстве, аргументировано что "исполнение бюджета" является более широким понятием, чем "кассовое исполнение бюджета ";

рассмотрены альтернативные варианты перехода на казначейское исполнение регионального бюджета, выявлены преимущества каждого варианта, обоснована необходимость использования собственного казначейства субъекта РФ;

на основе анализа содержания понятий "расчетно-кассовое обслуживание" и "кассовое обслуживание аргументирована необходимость их четкого разграничения в нормативных актах;

дано определение понятия "казначейское обслуживание" как организация и осуществление операций по распределению доходов, возврату излишне уплаченных сумм доходов, списанию средств со счета бюджета, а также ведению учета доходов и расходов соответствующего бюджета;

выявлена специфика организации учета исполнения регионального бюджета казначейством субъекта РФ в части поступления доходов и финансирования расходов;

на основе анализа практики функционирования казначейства субъекта РФ разработаны рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства субъекта РФ в части, регулирующей вопросы исполнения бюджета; .

аргументирована целесообразность реализации единого счета казначейства субъекта РФ, предложены мероприятия по его реализации в целях повышения эффективности организации учета исполнения регионального бюджета.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации рекомендации по совершенствованию организационно-правовой базы исполнения регионального бюджета могут быть использованы органами государственной власти РФ и субъектов РФ при разработке проектов законов о федеральном бюджете и бюджета субъекта РФ, уточнении отдельных положений Бюджетного кодекса РФ, а также бюджетного законодательства субъекта РФ.

Обоснована необходимость внесения дополнений в бюджетное законодательство РФ и субъекта РФ. В частности предложено включить определение понятия "кассовое исполнение бюджета".

Содержащиеся в работе предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы процесса исполнения регионального бюджета позволят снять противоречия между отдельными положениями нормативно-правовых актов РФ. Так, аргументирована необходимость четкого разграничения в нормативных актах РФ понятий "расчетно-кассовое обслуживание" и "кассовое обслуживание", а также введено понятие "казначейское обслуживание", более точно отражающее функции, выполняемые органами федерального казначейства по кассовому исполнению регионального бюджета.

Проведенное исследование позволило выработать рекомендации:

по сокращению объема бумажного документооборота в целях оптимизации работы с большим объемом платежных документов в процессе организации учета доходов регионального бюджета;

по оптимизации функциональной структуры казначейства субъекта Российской Федерации.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно практических конференций:

"Экономические реформы в России: проблемы, перспективы развития" (Улан-Удэ, ВСГТУ, 1999), "Проблемы развития банковского дела, финансового менеджмента и рынка ценных бумаг в современной России" (Ростов-на-Дону, РГЭА, 2000), "Четырнадцатые международные Плехановские чтения" (Москва, РЭА, 2001).

Результаты исследований были получены при выполнении научно-исследовательских работ по теме "Государственные финансы в России и пути их оздоровления", проводимых коллективом кафедры "Финансы" Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации в рамках Единого заказ- наряда (проект Ш1.2.96 Ф).

Теоретические выводы и практические рекомендации, обоснованные в диссертационном исследовании учтены в деятельности Управления республиканского казначейства Министерства финансов Республики Бурятия и Счетной палаты Республики Бурятия, что подтверждено справками о внедрении.

При подготовке проекта закона Республики Бурятия "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия" учтены предложения диссертанта в части четкого законодательного закрепления термина "исполнение регионального бюджета".

Основные положения и выводы диссертационного исследования используются в работе Управления республиканского казначейства Министерства финансов Республики Бурятия. В частности использована схема реализации единого казначейского счета, а также предложения по организации учета доходов бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Материалы диссертации используются в процессе преподавания учебных курсов "Бюджет и бюджетный учет", "Организация исполнения бюджета", "Бюджетное право" в Финансовой академии при Правительстве РФ.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений.

## Исполнение регионального бюджета: содержание, принципы

Становление новой федеративной государственности России, потребовало коренных изменений в бюджетной системе Российской Федерации. Ее подразделяют на уровни и это связано с различием между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которым они соответствуют:

первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

второй уровень - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

третий уровень - местные бюджеты.

Каждое звено бюджетной системы решает свои определенные задачи по социально-экономическому развитию соответствующей территории. При этом особое место в бюджетной системе России принадлежит региональным бюджетам.

В соответствии со статьей 15 "Бюджет субъекта Российской Федерации и консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации" Бюджетного кодекса РФ бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Конституционное закрепление статуса субъекта Российской Федерации за республиками в составе России, краями, областями, автономной областью, автономными округами и городами федерального назначения позволяет представить "среднее звено бюджетной системы РФ различными видами бюджетов, получивших название региональных". . К ним относятся республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые бюджеты краев, областные бюджеты областей (включая и областной бюджет автономной области), окружные бюджеты автономных округов, городские бюджеты городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга.

Региональный бюджет играет определяющую роль в реализации общей социально-экономической политики, проводимой Правительством Российской Федерации в рамках отдельно взятого региона. Выступая основным инструментом перераспределения финансовых ресурсов, региональный бюджет оказывает решающее воздействие для создания финансовых предпосылок по осуществлению структурных сдвигов в экономике субъекта Российской Федерации.

## Особенности организации учета доходов регионального бюджета

В целях обеспечения функций, выполняемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимы соответствующие денежные средства, которые находят свое выражение в доходах регионального бюджета.

В соответствии со статьей 55 Бюджетного кодекса РФ "доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, за исключением доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам". При этом статья 47 Кодекса определяет собственные доходы бюджетов как "виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами". А в соответствии со статьей 48 регулирующими доходами считаются "федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года)".

В настоящее время, проблема получения собственных доходов особенно актуальна для Республики Бурятия. В связи с преобладанием в республиканском бюджете средств межбюджетного регулирования, состоящих из отчислений от регулирующих доходов и прямых перечислений из федерального бюджета в виде финансовой помощи. Этот

Как видно из данных таблицы 7, доля регулирующих доходов имеет постоянную тенденцию к росту, так в 2001 году она возросла на 5 % и достигла максимальной величины 24,19 %. Несмотря на сокращение удельного веса финансовой помощи в структуре доходов республиканского бюджета Республики Бурятии (около 1 %), она продолжает составлять большую часть бюджета 66,41%.

Однако следует отметить, что Республика Бурятия является не единственным регионом, получающим такого рода помощь. Так, в соответствии со статьей 37 Федерального закона от 31.12.2001 г. №194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" эта особенность присуща в 2002 году семидесяти одному субъекту Российской Федерации.

## Совершенствование организационно- правовой базы исполнения регионального бюджета

В настоящее время казначейская система исполнения регионального бюджета находится на стадии становления. В ряде регионов финансовыми органами накоплен положительный опыт по поэтапному переходу на казначейскую исполнение региональных бюджетов, как по доходам, так и по расходам.

Однако, как свидетельствует практика, органы казначейства субъекта Российской Федерации в процессе своей деятельности сталкиваются с вопросами, требующими квалифицированной юридической оценки. Между тем, современное бюджетное законодательство не в состоянии в должной мере решить такие вопросы, поскольку находится на стадии становления и носит сугубо рамочный характер.

Не случайно уже на первом году практического применения Бюджетного кодекса РФ потребовалось внесение в него изменений и дополнений. "Бюджетный кодекс РФ, как первый акт из числа кодифицированных нормативных документов, касающихся специфической бюджетной сферы отражает некоторую неотработанность текста, недосказанность, а порой противоречивость правовых норм заложенных в конкретных его статьях".1

Поэтому совершенствование правового обеспечения процесса исполнения регионального бюджета следует проводить по двум направлениям. Первое направление требует внесения изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации и Республики Бурятия. Второе предполагает разработку бюджетного законодательства с учетом современных требований.

В рамках первого направления необходимо уточнение ряда статей и положений Кодекса.

Так, пункт 2 статьи 39 "Общие положения о доходах бюджетов" который гласит: "в доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий", приходит в противоречие с положениям двух статей: статье 31 "Принцип самостоятельности бюджетов", устанавливающей "право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс", а также статье 8 "Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений", определяющей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в распределении доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами.