Тимофеев Дмитрий Николаевич. Казначейская система исполнения федерального бюджета в пореформенной России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 187 c. РГБ ОД, 61:04-8/3073

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Казначейская система на историческом и современном этапе развития в России 8

1.1. Этапы развития казначейской системы в дореволюционной России 8

1.2. Причины воссоздания казначейства в России в условиях перехода к рыночной экономике 22

1.3. Казначейские системы зарубежных стран 37

Глава 2. Анализ функционирования казначейской системы Российской Федерации 48

2.1. Сравнительные характеристики банковской и казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации 48

2.2. Анализ исполнения федерального бюджета Российской Федерации (1993-1994гг.; 2001-2002 гг.) 79

2.3. Исполнение федерального бюджета органами казначейства в условиях перехода на единый казначейский счет 91

Глава 3. Основные направления развития казначейской системы Российской Федерации 103

3.1. Проблемы перехода органов федерального казначейства на единый казначейский счет 103

3.2. Совершенствование казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации. 110

Заключение 137

Библиографический список используемой литературы 141

Приложения 152

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**В формировании и развитии экономической структуры любого современного общества ведущую, определяющую роль играет государственное регулігоование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической поліггики. Одним-из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система, главное звено которой — государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централгаовшшые фонды и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов и, в первую очередь, бюджетную систему Российской Федерации, которая в 1991 г. претерпела кардинальные изменения и стала состоять из трех звеньев: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

По существу федеральный бюджет является главным законом экономической жизни государства. Через него осуществляется перераспределение валового внутреннего продукта и национального дохода в рамках всего государства. Доходы федерального бюджета собираются по всей территории Российской Федерации по единым нормативам, а расходы осуществляются в интересах и на благо всего народа, населяющего страну. В федеральном бюджете фиксируются не только цифры доходов и расходов казны, но и все остальные параметры экономического развития. Поэтому федеральный бюджет рассматривается как главный инструмент всей финансовой системы Российской Федерации. Исходя из этого, можно с уверенностью сказать, что исполнение федерального бюджета оказывает огромное влияние на экономическое развитие страны.

В начале 90-ых годов XX века на территории Российской Федерации стали

создавать казначейскую систему исполнения федерального бюджета. Данная система была практически сформігрована к концу 90-ых годов XX века, а в настоящее время осуществляется ее совершенствование. При этом в самом механизме казначейского исполнения федерального бюджета осталось и появилось немало проблем. В научной литературе, которая непосредственно посвящена казначейской системе исполнения федерального бюджета, в основном освещается история становления и опыт работы федерального казначейства. Круг же проблем, от решения которых непосредственно зависит развитие и совершенствование механизма казначейского исполнения федерального бюджета, остается в научной литературе малоизученным. Поэтому изучение именно процесса казначейского исполнения федерального бюджета имеет особую актуальность в настоящее время.

**Степень научной разработанности проблемы.**Общетеоретические и методологические вопросы по проблемам бюджетной системы, бюджетного процесса, казначейского исполнения бюджетов исследуются в трудах отечественных авторов: Прокофьева С.Е., Маковника Т.Д., Ивановой Н.Г., Бушмина Е.В., Нестерова В.В., Романовского М.В., Нестеренко Т.Г., Гужавиной Л.М., Вахрина П.И., Година A.M., Подпорина И.В., Саковича В.А., Козловского Я.И., Сергеева Л.И., Жданова В.П., Бабича A.M., Комягина Д.Л., Малышевой В.И., Смирнова А.В, Титовой Л.Н. и др. Также данные вопросы рассматриваются в трудах зарубежных авторов: Франсуа Э., Матука Ж., Долана Э.Д., Кэмпбелла К.Д., Кэм-пбелла Р.Д. и др.

Однако специальных научных разработок, посвященных исследованию казначейской системы исполнения федерального бюджета в условиях переходной экономики крайне, недостаточно для обоснования направлений ее совершенствования.

**Цель и**задачи исследования. Цель диссертационной работы заключается в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по усовершенствованию казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в ходе диссертационного исследования были поставлены следующие задачи:

раскрыть особенности процесса казначейского исполнения федерального бюд  
жета Российской Федерации;

f охарактеризовать модели казначейских систем зарубежных стран;

проанализировать основные пути развіггия казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации;

выявить проблемы в области казначейского исполнения федерального бюджета и в его развитии;

сфорлгулировать основішіе направлешю совершенствовашш процесса казначей-  
*Ф*ского исполнешга федерального бюджета на основе решения выявленных проблем.

**Область исследования.**Исследование соответствует п. 2.6. «Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК.

**Предмет и объект исследования.**Предметом исследования выступает процесс казначейского исполнения федерального бюджета Российской Федерации.

Объектом исследования являются органы федерального казначейства Российской Федерации.

**Методология исследования.**Методологической и информационной базой  
исследования являлись труды российских и зарубежных экономистов, посвя-  
щетше вопросам казначейской системы исполнения бюджета. В процессе под  
готовки диссертационной работы использованы Бюджетный кодекс Российской  
Федерации, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Пра  
вительства Российской Федерации, приказы Министерства финансов Россий  
ской Федерации, инструктивный материал Министерства финансов Российской  
Федерации, статиспгческие данные об исполнении федерального бюджета  
Главного управления федерального казначейства, статистические данные Гос-  
*W>*комстата. В качестве инструментария в ходе исследования использовались

принципы диалектической логики, позволяющие оценить явление в развитии и

**б взаимосвязи, а также следующие способы и приемы: статистическое наблюдение, анализ и синтез, сравнительный анализ и научная абстракция.**

**Научная новизна состоит в создании теоретической базы и разработке практических рекомендаций по совершенствованию казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации. В процессе работы над диссертацией получены следующие результаты, обладающие определенной степенью научной новизны:**

**разработаны принципы построения единой компьютергоированной информационной телекоммуникационной казначейской системы исполнения федерального бюджета для реализации технологии единого казначейского счета;**

**определена организационная структура единой компьютеризированной информационной телекоммуникационной казначейской системы исполнения федерального бюджета для реализации технологии единого казначейского счета;**

**разработаны мероприятия по переходу от банковского исполнения федерального бюджета в иностранной валюте к казначейскому исполнению;**

**обоснованы предложения:**

**по созданию единого казначейского счета на уровне управления федерального казначейства;**

**о переводе государственного внешнего долга на обслуживаїше в органы федерального казначейства;**

**о наделении органов федерального казначейства некоторыми банковскими функциями;**

**Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты позволяют сформировать конструктивный подход к совершенствованию процесса казначейского исполнения федерального бюджета Российской Федерации. Предложенные в диссертации методологические разработки и рекомендации ориентированы на решение конкретных практических проблем в области казначейского исполнения федерального бюджета.**

**Апробация и внедрение результатов. Основные разработки и рекоменда-**

ции диссертационной работы по совершенствованию процесса казначейского исполнения федерального бюджета получили одобрение комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету (акт о внедрении от 13.10.03 г.), а также докладывались и получили одобрение на Международной научной конференции в Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова «Шестнадцатые Международные Плехановские чтения» (2003 г.), на межвузовских научных конференциях в Национальном институте бизнеса «Межвузовская научно-практическая конференция по актуальным вопросам менеджмента и бизнеса» (2001 г.), «Межвузовская научная студенческая конференция» (2002 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликованы семь работ общим объемом 4,83 п.л. (авторских - 4,48)

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, 7 таблиц, 7 схем, 138 наименований библиографического списка литературы и 12 приложений. Объем диссертационной работы составляет 187 страниц машинописного текста.

## Этапы развития казначейской системы в дореволюционной России

Казначейские органы в финансовом управлении дореволюционной России всегда играли ведущую роль, поэтому представляет интерес обращение к истории российского казначейства. В конце XIX века известный ученый Иосиф Блех писал: «Устройство финансового управления в историческом его развитии имеет интерес не только научный, но и практический. Если история вообще, указывая ошибки прошедшего, дает уроки для будущего, то наиболее ценными эти уроки должны быть для финансового управления и его устройства».

В период правления на Руси Ивана III (1462-1505гг.) обозначился переход от удельного княжения, носившего частно-хозяйственный характер, к государственному управлению. Были созданы приказы, в том числе финансовые: Большого Двора, Большой Казны, Большого Прихода, Новая Четверть, Счетный и др. Собираемые доходы каждый приказ хранил у себя. Приказы подчинялись царю и Боярской Думе, имея, в свою очередь, в подчинении местное управление. Поступившие в приказы налоги и сборы расходовались на содержание войска, царского двора, приказной бюрократии, покупку за границей различных товаров для нужд казны [65, с. 15].

Высшим финансово-контрольным учреждением тогда был Счетный приказ, куда поступали на ревшию приходные и расходные книги из других приказов. Этот Счетный приказ служил некоторым прообразом современного казначейства потому, что туда поступали недоимки прошлых лет и остатки от ассигнованных по разным ведомствам сумм со всего государства. Управляли Приказом два думных дьяка [60, с. 57].

Ко времени царствования Петра I (1682-1725 гг.), приказная система сильно обветшала и уже не соответствовала социально - экономическому строю страны. В деятельности приказов проявлялись бесконтрольность и прошвол. По-этому Петр I отдал предпочтение коллегиальному началу в управлении, которое он наблюдал в соседних европейских государствах. Он распустил Боярскую Думу и образовал первую коллегиальную организацию на Руси — Сенат. Утверждение Сената состоялось 22 февраля 1711 года [65, с. 15].

Одну из главнейших забот его составляли финансы, то есть государственные доходы и расходы, новые налоги, монетное дело, а также устройство всех видов торговли и промышленности [82, с. 253]. Вместе с тем необходимо отметить, что Сенат как высший орган финансового и бюджетного управления располагал неудовлетворительными подчиненными органами. Отчеты о сборах и расходах ему ниоткуда не присылались и он не мог составить ведомости в целом по государству о суммах прихода, расхода и остатках. Эта безотчетность в период войны и финансового кризиса сильнее всего убедила Петра І в необходимости полного переустройства центрального управления. Результатом явилось создание в 1717-1718 годах вместо всей массы приказов 12 коллегий для дел государственных и главной канцелярии, заменившей собой все придворные приказы. Обязанности каждой коллегии были точно определены. Три из двенадцати имели финансовый характер. Обязанности между ними распределялись следующим образом.

Камер - коллегия — ведала государственными доходами и рассматривала сметы государственных расходов кроме подведомственных Берг-, Мануфактур-и Коммерц-коллегиям. Она занималась сбором прямых и косвенных налогов. К прямым налогам относилась подушная подать. Под косвенными налогами подразумевались поступления от продажи товаров, торговля которыми находилась в монопольном владении государства. Только казна могла продавать соль, вино, табак [65, с. 15-16].

## Сравнительные характеристики банковской и казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации

Для того, чтобы оценить преимущества казначейской системы исполнения бюджета перед банковской, следует более детально рассмотреть обе модели.

При банковской системе исполнения федерального бюджета по доходам основными участниками этого процесса были: налогоплательщики, банки, налоговые органы, Центральный банк и Минфин. Средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых органов, открытые в Центральном банке или коммерческих банках. Один раз в пять дней все банки отчитывались перед Центральным банком о суммах поступивших доходов федерального бюджета, обобщенная информация в эти же сроки поступала в Минфин. В отчетности Центробанка не была предусмотрена деталгоация доходов в соответствии с бюджетной классификацией, в ней выделялись лишь основные доходные источники [65, с. 27]. Кроме того, как уже отмечалось нормой работы многих коммерческих банков были задержки в зачислении налогов и сборов на счета налоговых органов и предоставлении отчетности о них.

Функции налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояли в распределешш регулирующих налогов, возврате излишне уплаченных сумм и учете поступлений доходов в бюджет. Госналогслужба два раза в месяц осуществляла сбор информации о поступивших налогах и иных сборах на территории Российской Федерации, обобщала ее и представляла в Министерство финансов. Действовавшая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объемах поступающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, а следовательно, и на своевременности финансирования [65, с. 27] Распределение регулирующих налогов прошводилось налоговыми органами один раз в неделю. Кроме того, отсутствовал стабильный порядок распределения поступающих доходов между федеральным бюджетом и бюджетами друпгх уровней, а так же не была обеспечена идентичность данных отчетности Госналогслужбы и Центробанка вследствие неполноты учета доходов органами налоговой службы (доходы от внешнеэкономической деятельности и доходы, поступающие через ОПЕРУ ЦБ) и отсутствия сверки. Схема движения документов по зачислению доходов в федеральный бюджет при банковской системе кассового исполнения бюджета представлена на рис. 1, с. 50.

Исполнение федерального бюджета по расходам при банковской системе осуществлялось через счета отраслевых министерств и ведомств [65, с. 27, 28]. Данная система финансирования, позволяла учитывать, контролировать и достоверно информировать Правительство лишь о суммах перечислений с главного счета расходов федерального бюджета на счета главных распорядителей средств открытых в Центральном Банке Российской Федерации. Дальнейшие денежные потоки не просматривались, прохождение средств через банковскую систему не контролировалось, целевое использование средств не гарантировалось [107, с. 148].

## Проблемы перехода органов федерального казначейства на единый казначейский счет

При рассмотрении порядка функционирования единого казначейского счета во второй главе диссертации можно выделить следующие основные проблемы перехода на единый казначейский счет.

Во-первых, технология функционирования единого казначейского счета требует высокой оперативности в получении, обработке, подготовке и передачи документов и информации между участниками процесса исполнения федерального бюджета внутри субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, Российская Федерация характеризуется большой протяженностью территории, а также федеративным устройством системы государственной власти. В связи с этим задача внедрения ЕКС осложнена, так как применение данной технологии при исполнении федерального бюджета требует большой оперативности в обмене документами не только внутри субъекта Российской Федерации, но и на межрегиональном уровне.

В-третьих, в казначейской системе исполнения федерального бюджета действуют программные продукты, разработанные разными организациями без учета единых системных требований. Это повышает риск появления ошибок, может приводить к сбоям в работе программных продуктов ш-за их системной несовместимости, снижает оперативность в обработке информации. Кроме того, эти программные продукты не удовлетворяют всем требованиям исполнения федерального бюджета в условиях единого казначейского счета.

Таким образом, при реализации концепции единого казначейского счета существует непосредственная необходимость в автоматизации всего процесса исполнения федерального бюджета с применением централизованного программного продукта, отвечающего всем требованиям исполнения федерального бюджета в условиях единого казначейского счета.

В настоящее время отдельные элементы единого казначейского счета внедряются во многих субъектах Российской Федерации с частичной автоматиза-цией процесса исполнения федерального бюджета, однако единой автоматизированной казначейской системы исполнения федерального бюджета еще не создано.

Существует ряд проблем, которые не были приняты во внимание при разработке концепции функционирования единого счета федерального казначейства. В данной концепции не принимается во внимание то, что исполнение федерального бюджета осуществляется не только в российской валюте, но и в иностранной валюте. Причем очень важным является тот факт, что около 10 % доходов и более 25 % расходов федерального бюджета исполняются в иностранной валюте.

Установленный порядок уплаты плательщиками федеральных налогов и сборов и других платежей в иностранной валюте не предусматривает открытие валютных счетов органам федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, в результате чего средства поступают непосредственно на валютные счета Главного управления федерального казначейства Минфина России. Это не позволяет в оперативном режиме осуществлять распределение регулирующих налогов по уровням бюджетной системы и соответственно приводит к накоплению задолжности федерального бюджета перед бюджетами субъектов Российской Федерации. Кроме того, отсутствует возможность в полученші оператішной и достоверной информации о собранных доходах в инострагаюй валюте.