Сиколенко Наталья Валерьевна. Казначейская система исполнения бюджета субъекта Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Екатеринбург, 2006 149 с. РГБ ОД, 61:06-8/2781

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА1.ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 . Возникновение и эволюция Казначейства России 9

1.2.Зарубежный опыт казначейского исполнения бюджета 22

1.3.Механизм исполнения бюджета в условиях казначейской системы 33

ГЛАВА2.ОРГАНИЗАЦИЯ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Оценка казначейского исполнения бюджетов субъектов Федерации Уральского региона 53

2.2.Сравнительный анализ действующих методик казначейского исполнения бюджета 73

ГЛАВАЗ.ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Методика оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации с учетом влияния комплексного показателя (отвлеченных денежных средств) на общий результат деятельности казначейского органа 88

3.2.Основные направления совершенствования казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации 107

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 122

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 128

ПРИЛОЖЕНИЯ 139

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Происходящие в Российской Федерации реформы в области политики и экономики, изменение правовых отношений между органами власти и хозяйствующими субъектами, процесс интегрирования российской экономики в мировое финансово-экономическое пространство требует проведения адекватной бюджетной политики, представляющей собой сложный многоплановый комплекс правовых, методологических, организационно-технических мероприятий, имеющих своей целью построение эффективной, справедливой и стабильной бюджетной системы.

Сложилась объективная потребность оценки расходования денежных средств казначейскими органами субъекта Федерации - для выявления позитивных и негативных тенденций по целевому использованию средств, выделенных из бюджета. Изучение данных тенденций позволит совершенствовать организацию казначейской системы исполнения бюджета и повысить результативность расходования бюджетных средств. Это особенно актуально в настоящее время, поскольку казначейская система на уровне субъекта Федерации нуждается в новых методах и технологиях не только по причине требований законодательства, но и в силу способности взаимодействия с единой бюджетной системой исполнения бюджетов Российской Федерации.

**Разработанность темы исследования.**Значительный вклад в развитие теории и практики бюджета внесли такие ученые, как Э.А. Вознесенский, О.В. Врублевская, А.И. Дробозина, В.П. Иваницкий, А.Ю. Казак, Б.Г. Поляк, М.П. Романовский, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов и др. В современной российской экономической литературе вопросы казначейского исполнения бюджета исследуются в работах И.Г. Акперова, Т.В. Брачевой, А.М.Година, СП. Головача, Б.Ф. Ицковича, В.Ю.Кротовой, Н.А. Ласкина, Т.Г. Нестеренко, А.Ю. Поповой, И.В. Подпорной, А.И. Романенковой, А.Г. Титоренко, В.Ю. Червякова, И.А. Черновой и др.

В опубликованных работах проблемы казначейского исполнения бюджета исследуются в целом. Однако работ, посвященных оценке исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации, недостаточно. Это обусловило необходимость разработки новых подходов к изучению проблемы целевого использования средств, что определило роль и круг вопросов, рассматриваемых в диссертационной работе.

**Целью диссертационной работы**является разработка методики оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации на основе изучения теоретико-методологических и практических аспектов осуществления казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

**Задачи исследования.**Для достижения поставленной цели в диссертационной работе поставлены и решены следующие задачи:

-исследовать экономическую сущность казначейства, инструменты и методы казначейского исполнения бюджета на основе изучения теоретических основ бюджета;

-провести пофакторный анализ действующего механизма казначейского исполнения областного бюджета Свердловской области и сопоставить его с казначейским исполнением аналогичных бюджетов субъектов Федерации;

-проанализировать существующие организационные формы и модели казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации;

-разработать методику оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации с учетом влияния комплексного показателя (отвлеченных денежных средств) на общий результат деятельности казначейского органа;

-предложить конкретные пути совершенствования расходования бюджетных средств казначейским органом на основе предлагаемых диссертантом направлений совершенствования казначейской системы.

Предметом исследования в диссертационной работе выступают экономические отношения, возникающие между участниками казначейского исполнения бюджета при оценке деятельности казначейского органа субъекта Федерации.

**Объектом исследования**является деятельность казначейских органов Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретическую основу исследования составили труды известных экономистов в области бюджета, казначейства, а именно: О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной, В.П. Иваницкого, А.Ю. Казака, В.М. Родионовой, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагова, Г.Б. Поляка и др.

Методологической основой проведенного исследования является теория научного познания в ее конкретных приложениях. Использован диалектический метод при изучении организационно-методических закономерностей предмета и объекта исследования. В качестве методического инструментария применялись анализ и синтез, статистический, логический, историко-сравнительный, факторный, системный, причинно-следственный, метод экспертных оценок, классификации и др.

В работе обобщены тенденции и определены закономерности развития казначейского исполнения бюджета на уровне субъекта Федерации за последнее время, что позволило усовершенствовать методы его организации в бюджетной системе Российской Федерации.

**Информационную базу исследования**составили материалы официальной статистики, аналитических агентств, публикации в отечественной печати, данные, предоставленные Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством России, Министерством финансов Свердловской области и рядом других субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы и нормативно-законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам деятельности казначейских органов.

В процессе исследования получены следующие результаты, характеризующие **научную новизну диссертационной работы:**

-уточнено и научно обосновано организационно-методическое содержание механизма казначейского исполнения бюджета как формы практической реализации исполнения бюджета казначейством на основе меняющихся роли и функций казначейства;

-предложена система показателей результативности казначейского исполнения бюджета как составной части механизма казначейского исполнения бюджета, основанная на комплексе информационно-аналитических документов для оценки исполнения бюджета казначейским органом субъекта РФ;

-проанализированы факторы, влияющие на казначейское исполнение бюджета субъекта РФ, и доказана необходимость их учета при оценке результатов казначейского исполнения бюджета субъекта РФ;

-разработана авторская методика оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации с учетом влияния комплексного показателя (отвлеченных денежных средств) на общий результат деятельности казначейского органа;

-предложены конкретные пути расходования бюджетных средств казначейским органом с учетом предлагаемых автором направлений по совершенствованию казначейской системы.

**Практическая значимость исследования**заключается в возможности использования результатов исследования при выработке мероприятий по совершенствованию казначейского исполнения бюджета на уровне субъекта Федерации.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационной работы докладывались на всероссийских, региональных научно-практических конференциях. Методические разработки в части оценки расходования денежных средств казначейским органом апробированы и внедрены в деятельность Министерства финансов Свердловской области, что подтверждено соответствующими документами, а

также нашли широкое применение в практике работы органов казначейства субъектов Уральского региона.

**Публикации.**Основные результаты исследования опубликованы в 14 работах общим объемом 3,24 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения; содержит 13 таблиц, 4 рисунка, списка использованной литературы и 10 приложений.

**Во введении**обоснована актуальность темы, сформулированы цели и задачи научного исследования, представлена теоретическая и методологическая основа, дана характеристика научной новизны и практической значимости проведенного исследования.

**В первой главе**работы «Теоретические основы казначейского исполнения бюджета» на основе изучения теоретических вопросов сущности бюджета и его казначейского исполнения рассмотрено его возникновение в разрезе генезиса методологии работы казначейских органов в России, проанализирован и обобщен зарубежный опыт становления казначейского исполнения бюджета, выделены особенности механизма его функционирования в современной России.

**Во второй главе**«Организация казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» рассмотрены особенности расходования бюджетных средств и проведен анализ казначейского исполнения бюджетов субъектов Федерации по Уральскому региону, выделены факторы, влияющие на результаты казначейского исполнения бюджета субъекта РФ, проанализированы действующие методики казначейского исполнения бюджета, выявлены их достоинства и недостатки.

**В третьей главе**«Перспективные направления развития казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» предложена авторская методика оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации, повышающая результативность их деятельности; рассмотрены и сформулированы основные направления совершенствования казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

**В заключении**изложены основные результаты исследования, сформулированы выводы и предложения в соответствии с поставленной целью и задачами диссертационного исследования.

## Возникновение и эволюция Казначейства России

Центральные финансовые учреждения в России, включая и Казначейство, как институты централизованного управления государственными финансами, впервые появились в Санкт-Петербурге, хотя в России слова «казна», «казначей», «казначейство» известны давно. От казны боярина, государя до казны государства, в виде казначейства - таков эволюционный путь развития этих финансовых институтов.

Познание вопросов возникновения казначейства - является именно той областью, которая связана с исполнением бюджета, на всех этапах экономического развития. Исходя из этого, автор считает необходимым рассмотреть исторический аспект возникновения казначейства, опираясь на отечественную и зарубежную научную литературу по истории финансов и бюджета.

Формирование финансового хозяйства России начинается со времени возникновения Московского государства. Централизация власти в руках московского князя вызвала необходимость появления особых финансовых управлений. В самом начале возникновения государственности на Руси зарождаются элементы организации и упорядочения ведения сначала казны, а затем бюджета государства. Предшествующий опыт показывает, что исполнение бюджета России осуществлялось пятью способами: на основе приказной, петровской казначейской, банковской, смешанной и современной казначейской систем исполнения бюджета. Это свидетельствует об изначальной связи исполнения бюджета с казначейской системой. Приказ-поручение, приказ-изба, палата, дворец, четверть, приказ-учреждение - вот те этапы, через которые прошло приказное управление на Руси. С позиции хронологии, по мнению автора, можно выделить три этапа развития казначейской деятельности в России:

Первый этап с 1682 года по 1917 год (дореволюционный).

Второй этап с 1917 года по 1991 год (советский).

Третий этап с 1992 года по настоящее время (современный).

Рассмотрим периодизацию развития казначейской системы (Приложение 1).

Хронологические рамки этих этапов условны, однако границами разделения послужили переломные моменты в развитии казначейской деятельности, выявленные проявлением общегосударственных, экономических, социально-политических и иных процессов в обществе. Процессы развития казначейской деятельности имеют циклический характер, причем каждому из этапов присущи социально-экономические особенности. Выделение отдельных периодов является во многом результатом суждений, которые основываются на авторском видении, оценке и понимании процессов, происходящих в обществе.

## Оценка казначейского исполнения бюджетов субъектов Федерации Уральского региона

В последнее десятилетие наша страна осуществляет коренную реформу системы хозяйственных отношений. Этот процесс требует активного участия региональных органов власти в решении финансово-экономических проблем. Очевидно, что необходимо создать новую, более эффективную модель управления бюджетными средствами бюджета субъекта Федерации за счет совершенствования системы управления государственными финансами на основе казначейского исполнения.

Процесс формирования системы органов федерального казначейства был непростым, так как делегирование этой новой структуре исполнительной власти широких полномочий по управлению бюджетными потоками значительно ограничивало возможности многих федеральных органов и банков распоряжаться средствами бюджета.

Использование банковской схемы исполнения бюджета в условиях перехода к принципам рыночной экономики и дефицита бюджетных средств имело следующие негативные последствия: низкую оперативность в зачислении доходов, отсутствие оперативной информации о полученных доходах и проведенных расходах, высокий уровень средних остатков бюджетных средств на счетах в коммерческих банках и отсутствие контроля за целевым использованием бюджетных средств распорядителями кредитов.

Такая ситуация, сложившаяся в бюджетной сфере, обусловила необходимость создания принципиально новой системы казначейского исполнения (обслуживания) федерального бюджета и контроля за движением бюджетных средств - федерального казначейства. Этому способствовала разработка организационной структуры управления казначейством, определения функций управления и рационального состава органов управления, распределения функций между ними и формирования штатов. Организационно-правовые основы казначейской системы были закреплены и конкретизированы постановлением Правительства России2. Таким образом, был решен вопрос о создании Федерального Казначейства РФ.

Одновременно Минфином был разработан, а Правительством Российской Федерации был утвержден порядок учета территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. При этом основной целью являлось осуществление вначале стабилизации задолженности федерального бюджета, а затем ее сокращение для оздоровления ситуации в бюджетной сфере .

Это обусловило перевод бюджетов дотационных субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов на кассовое обслуживание в органы федерального казначейства. Утверждено типовое соглашение между администрациями субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) и органами федерального казначейства о выполнении этих работ. Были разработаны и утверждены Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами федерального казначейства.

В связи с этим Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию функционирования единого счета федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета .

## Методика оценки исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации с учетом влияния комплексного показателя (отвлеченных денежных средств) на общий результат деятельности казначейского органа

В настоящее время власти на уровне субъектов Российской Федерации могут сами осуществлять управление бюджетными средствами. Устанавливать лимиты расходов и держать бюджетные средства на счетах отдельно от единого счета центрального уровня, проводя в то же время информацию о своих операциях через государственную информационную систему. Тем самым будет достигнута передача части федеральных полномочий субъектам РФ1. Это позволит сохранить права субъектов РФ, что особенно важно обеспечить в сфере управления бюджетными средствами.

В Послании Президента РФ Федеральному собранию было указано о необходимости создания системы эффективного расходования бюджетных средств. В частности, Счетной палатой РФ высказана необходимость обеспечения прозрачности бюджетов всех уровней - федерального, субъекта РФ, местного. Единая для всех бюджетов степень прозрачности при сохранении конституционно гарантированной самостоятельности бюджетов различных уровней позволит создать более качественную основу для принятия управленческих решений в рамках планирования и исполнения бюджетов.

Рассматривая действующую систему казначейского исполнения бюджета, можно отметить, что на уровне субъекта Федерации характерно допущение возвратов будущих периодов по средствам, выделяемым из бюджета в размере до 25% , а значит, по мнению автора, результаты деятельности казначейских органов на уровне субъекта Федерации можно считать недостаточными.

В свою очередь, проведенный автором анализ в диссертационной работе государственного финансового устройства в различных странах показал, что «казначейства» выполняют преимущественно активную роль в управлении бюджетными средствами.

Анализ показателей казначейского исполнения бюджетов субъектов Федерации по Уральскому региону показал, что для исполнения бюджетов по субъектам Федерации Уральского региона казначейскими органами, динамика роста возвратов остается постоянной.

Таким образом, необходимо разработать подходы к оценке исполнения бюджета казначейством субъекта Федерации. Для оценки исполнения бюджетов по субъектам Федерации Уральского региона казначейскими органами проведем анализ с использованием наиболее широко используемых методов.

Для оценки казначейского исполнения бюджета используются средства от сумм ежедневного финансирования (остатки средств). Таким образом, можно наглядно оценить только отвлеченные денежные средства с точки зрения упущенной выгоды, выраженной с учетом ставки рефинансирования Центрального банка РФ1.

Исследуя экономическую литературу и проанализировав российский и зарубежный опыт, автор, обращает внимание на то, что рассмотренные методики и методы не оценивают исполнение бюджета казначейством субъекта Федерации с учетом влияния комплексного показателя на общий результат деятельности казначейского органа.