Цыденмункуева Туяна Чимитдоржиевна. Казначейское исполнение бюджета субъекта Федерации и пути его совершенствования (На примере Республики Бурятия) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Новосибирск, 2004 227 c. РГБ ОД, 61:04-8/2657

**Содержание к диссертации**

Введение

1. КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ КАК ОСНОВА

УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 9

1.1. Основы формирования казначейского исполнения бюджетов Российской Федерации 9

1.2.Разграничение бюджетных полномочий - основа организации казначейской

системы исполнения бюджетов 26

І.З. Классификация бюджетных потоков как информационная база для принятия решений 47

1.4. Опыт казначейства в развитых странах (на примере США) 59

2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ 75

2.1. Анализ исполнения бюджета (бюджетных потоков) Республики Бурятия 75

2.2.Этапы становления и развития республиканского казначейства Республики

Бурятия 99

2.3. Организационная форма казначейского исполнения бюджета Республики Бурятия 119

3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ 132

3.1. Совершенствование бюджетного законодательства - правовой основы функционирования казначейств 132

3.2. О новой методике финансирования расходов из республиканского бюджета 141

Заключение 162

Список литературы 166

Приложения

**Введение к работе**

Проводимая в Российской Федерации реформа межбюджетных отношений предполагает перераспределение компетенций в бюджетном процессе между уровнями власти с целью повышения роли субъектов Федерации и местных органов власти в решении социально-экономических проблем страны.

Важнейшим условием укрепления бюджетной системы является формирование бюджетного федерализма, реализующего принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный Бюджетным кодексом Российской Федерации, который на практике реализуется не в полной мере. Напротив, в последние годы наметилась устойчивая тенденция снижения доли региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации, усиления зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих бюджетов, что порождает противоречия в отношениях между бюджетами разных уровней.

Эффективность бюджетной системы проявляется в способности финансировать неотложные расходы в интересах повышения качества жизни населения, не только за счет увеличения источников доходов, но и за счет более разумного, целесообразного их использования. В настоящее время повышается роль казначейской системы исполнения бюджетов в обеспечении расходования средств по целевому назначению. Органы казначейства ориентированы на совершенствование методов контроля в процессе кассового исполнения смет расходов бюджетных организаций, упреждение нецелевых, незаконных затрат.

По вопросам казначейского исполнения бюджетов всех уровней отсутствуют фундаментальные научные исследования и необходимая нормативная база. В экономической литературе в основном отражается история становления и опыт работы Федерального казначейства. Не обобщен и не изучен опыт работы региональных казначейств,

организованных и функционирующих почти в половине субъектов Федерации. Отсутствие единых федеральных стандартов казначейского исполнения бюджетов тормозит развитие казначейской системы.

В последнее время рассматриваются два пути развития казначейской системы исполнения бюджетов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Первый путь - кассовое исполнение бюджетов всех уровней в единой федеральной казначейской системе. Второй путь -функционирования автономных казначейских органов субъектов Федерации и муниципальных образований по правилам и стандартам, установленным на федеральном уровне. Возможность использования и развития одновременно обоих направлений теоретически не обоснована и не опровергнута, что определяет необходимость исследования этих вопросов.

Законодательная неопределенность организационной структуры органов казначейского исполнения бюджетов затрудняет создание типовых структур, применение единых казначейских технологий в учете бюджетных доходов и расходов, что снижает эффективность функционирования казначейской системы в целом. Изучение и обоснование структуры органов казначейского исполнения бюджетов субъектов и муниципальных образований с учетом сложившейся системы казначейских органов является важной практической задачей, требующей решения в разумно короткие сроки. Все изложенные аспекты отражают актуальность данного исследования, которые определили выбор темы диссертационной работы.

**Целью диссертационного исследования**является обоснование эффективного пути развития казначейской системы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, с соблюдением единых федеральных стандартов и применением современных казначейских технологий.

**Задачи исследования.**Для достижения цели определены следующие задачи:

-изучить содержание, функции казначейской системы исполнения бюджетов Российской Федерации и опыт зарубежных стран;

-рассмотреть разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти как исходную основу организации казначейского исполнения бюджетов;

-обосновать необходимость группировки бюджетных потоков как объектов управления для принятия оперативных решений по казначейскому исполнению бюджетов и предложить группировку по конкретным признакам;

-проанализировать становление и функционирование казначейской системы исполнения бюджетов Республики Бурятия, как альтернативы федеральной системе;

-разработать методику финансирования расходов бюджетов с целью повышения эффективности процедуры кассового исполнения бюджета;

-изучить правовую базу, регулирующую казначейское исполнение бюджетов Республики Бурятия, и внести предложения по уточнению, дополнению республиканского законодательства.

**Объектом исследования**является казначейская система кассового исполнения бюджета субъекта Федерации.

**Предметом исследования**являются отношения по учету бюджетных потоков, возникающих в процессе кассового исполнения бюджетов субъектов Федерации.

**Информационной базой**исследования являются работы по теории бюджета, законодательные и нормативные акты, методические разработки Министерства финансов Российской Федерации и Республики Бурятия, материалы научных конференций и семинаров, статистические сборники Госкомстата Российской Федерации и Республики Бурятия, отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации, Республики Бурятия, материалы республиканского казначейства и освещающие опыт работы региональных казначейств г. Санкт-Петербурга, Саратовской, Волгоградской областей, материалы периодических изданий по исследуемому вопросу.

**Методология и методика**исследования. Для решения поставленных задач в процессе работы были использованы такие общенаучные методы исследования, как анализ, синтез, сравнение, логический и системный подходы, а также научные методы экономического анализа, как структурный, динамический, группировки.

**Степень разработанности проблемы.**Для раскрытия темы автором  
использовались труды отечественных ученых, исследователей:  
Л.И.Абалкина, А.Г.Аганбегяна., И.Г.Акперова, В.В.Барчука, Е.В.Бушмина,  
А.Г.Грязновой, Г.М.Голобоковой, С.П.Головач, И.В.Горского,

О.Г.Дмитриевой, Л.А.Дробозиной, Н.Г.Ивановой, А.Г.Игудина,

А.Г.Коломийца, Е.В.Коломина, И. А. Коноплева, А.М.Лаврова,  
Л.Е.Лаптевой, В.Н.Лексина, Ю.Л.Любимцева, Т.Д. Маковника, В.А.Петрова,  
Л.Н.Павловой, Г.Б.Поляка, В.Г.Панскова, В.М.Пушкаревой,

В.М.Родионовой, С.П.Солянниковой, М.И.Ходоровича, В.Б.Христенко, С.Н.Хурсевича, Д.Г.Черника, А.Н. Швецова, Н.А.Ширкевич, Франсуа Экк и других исследователей.

Наиболее существенные **результаты,**полученные лично автором:

1.Обобщен опыт создания и функционирования республиканской казначейской системы исполнения бюджетов Республики Бурятия, позволяющий определить пути развития структуры казначейской системы исполнения бюджетов субъектов Федерации.

2. Разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти принято в качестве исходного критерия для обоснования организационной структуры казначейского исполнения бюджетов.

3.Внесены предложения по совершенствованию правовой базы, регламентирующей казначейское исполнение бюджетов республики. Предложена группировка бюджетных потоков как объектов контроля казначейства, необходимая для принятия оперативных решений по исполнению бюджетов.

4.Разработана и апробирована на практике методика финансирования расходов бюджетов, позволившая сократить число участников процедуры финансирования, время по зачислению средств на счета учреждений.

**Научная новизна**исследования заключается в следующем:

определен исходный критерий структуры казначейской системы исполнения бюджетов - разграничение полномочий между уровнями власти, определяющее бюджетные правоотношения;

предложена группировка бюджетных потоков в качестве объектов управления кассового исполнения бюджетов;

разработана методика финансирования расходов бюджетов, позволяющая сократить период поступления средств на счета получателей бюджетных средств и число участников процедуры финансирования;

обоснована трехуровневая система казначейского исполнения бюджетов как менее затратная в создавшихся современных условиях.

**Практическая значимость**результатов исследования состоит в том, что ряд предложений и отдельные выводы по исследуемым вопросам использованы при подготовке нормативных и методических документов республиканского казначейства, доведены до их использования в работе республиканского казначейства Республики Бурятия, отдельные предложения автора включены в тексты постановлений и Законов республики по вопросам исполнения бюджета.

Группировка бюджетных потоков, предложенная автором, апробируется в Управлении республиканского казначейства Министерства финансов Республики Бурятия, используется в организации ежедневного контроля исполнения кассового плана, лимита бюджетных обязательств, что подтверждено справкой о внедрении разработки от 27.11.2003г.

Разработанная методика финансирования расходов бюджетов используется органами республиканского казначейства Министерства финансов Республики Бурятия в процессе финансирования бюджетных учреждений по сметам расходов, о чем имеется справка от 06.10.2003г.

**Апробация результатов исследования.**Отдельные материалы диссертационного исследования обсуждались на научно-практической конференции «Экономический рост: проблемы и пути решения» (1999г.), межрегиональной научно-практической конференции «Финансовая система Байкальской природной территории: прошлое, настоящее, будущее» (2002г.)

Основные положения диссертации используются в учебном процессе на кафедре «Финансы и кредит» Бурятского филиала Томского государственного университета, а также используются при проведении семинаров повышения квалификации работников финансовых отделов и отделений республиканского казначейства республики.

**Публикации.**По проблемам диссертационного исследования автором опубликовано 7 научных статей общим объемом 2,4 печатных листа.

**Структура работы**отражает задачи исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Работа выполнена на 165 страницах, включает 12 таблиц, 14 рисунков, 14 приложений. Список литературы включает 119 наименований.

class1 **КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ КАК ОСНОВА**

**УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ** class1

## Основы формирования казначейского исполнения бюджетов Российской Федерации

Экономисты и ученые и практики постоянно пытаются разрешить две основные проблемы бюджета: одна - увеличение доходной базы бюджетов, другая - обеспечение более рационального, целевого и экономичного расходования имеющихся средств.

В решении второй задачи на современном этапе используется казначейская система исполнения региональных и местных бюджетов.

Если обратиться к истории государственных финансов России термины "казна" и "казначей" употреблялись еще в Древней Руси [41, с. 186]. К середине XYII в. в ведении казначея находился один казенный двор, где хранились драгоценности.

По мере совершенствования экономических учреждений развивалась и система казначейства. В 70-80 годы XYIII в. в России в ходе реформы местного управления для ведения финансово-хозяйственной деятельности в губерниях были созданы казенные палаты, в уездах — казначейства. В Москве и Санкт-Петербурге были открыты Государственные казначейства для штатных и остаточных сумм, действовавшие с 1780 по 1821 год. Они заведовали всеми штатами, т.е. бюджетными расходами, кроме расходов на армию и флот.

По манифесту от 8 сентября 1802 года "Об учреждении министерств" губернские и уездные казначейства были оставлены в ведении государственного казначея. В 1821 году Александр I учредил Департамент государственного казначейства. Все казначеи с их функциями были переданы в ведение этого Департамента. На казначейство возлагался прием и хранение денежных средств; отпуск сумм на расходы, производимые по бюджету государства; счетоводство дел по этим предметам на основании правил, изданных для кассового и ревизионного устройства. После Октябрьской революции 1917 года департамент государственного казначейства был упразднен, уездные казначейства существовали наряду с уездными отделами финансов, казенные палаты преобразованы в приходно-расходные кассы Наркомфина. В 1924 году приходно-расходные кассы вошли в состав Государственного банка. Таким образом, в СССР на первых порах социалистического строительства использовалась казначейская система исполнения бюджета. При наркомфине СССР, республиканских наркомфинах, местных финансовых органах действовали специальные приходно-расходные кассы, в которые поступали все платежи в бюджет, и через которые производилось расходование средств. Развитие банка, расширение сети отделений создали необходимые предпосылки для перехода к банковской системе исполнения бюджета, который был осуществлен в 1925-1928гг. в результате кассовой реформы в СССР.

Возложение кассового исполнения бюджетов на учреждения Госбанка СССР способствовало более эффективному использованию бюджетных средств, устранило параллелизм в работе Наркомфина и Госбанка, содействовало превращению Госбанка в единый кассовый центр страны, дальнейшему укреплению связей между финансовыми органами и Госбанком, планомерности мобилизации и распределения денежных ресурсов, повышению уровня планирования денежного обращения.

В процессе кассового исполнения бюджета учреждения Госбанка принимали и зачисляли бюджетные средства на счета соответствующих бюджетов, производили в установленных размерах распределение налогов и доходов между бюджетами, выдавали средства бюджетов, принимали и выдавали внебюджетные средства учреждений, состоящих на бюджетах, учитывали кредиты, открытые по союзному и республиканским бюджетам союзных республик, вели учет доходов и расходов бюджетов и представляли отчеты о кассовом исполнении бюджетов соответствующим финансовым органам. В результате кассового исполнения бюджетов Госбанком СССР осуществлялся контроль всей бюджетной системы за правильным и целевым направлением бюджетных ассигнований, и свободные ресурсы государственного бюджета использовались для кредитования народного хозяйства.

С развитием рыночных процессов в российской экономике, сопровождавшихся разрушением централизованной государственной банковской системы и образованием коммерческих банков, Центральный банк сосредоточил усилия на вопросах организации денежно-кредитного обращения, значительно снизил приоритетность вопросов кассового исполнения бюджетов. Был серьезно ослаблен учет бюджетных средств, коммерческие банки не только устранились от контроля за использованием государственных средств, но были заинтересованы в отсутствии такового контроля. В результате возникли задержки в перечислении бюджетных средств, допускалось их нецелевое использование, кроме того, существенным недостатком банковского исполнения бюджета стало наращивание инфляционных процессов, так как кредитование дефицита бюджета осуществлялось автоматически и носило эмиссионный характер [51, с.25]. В связи с принятием Конституции Российской Федерации, которая разделила функции Правительства Российской Федерации и Центрального банка России, платежная система отказалась от функций контроля за исполнением бюджета и Правительство Российской Федерации лишилось возможности активного участия в реализации бюджетной политики. В начале 90-х гг. в России назрела необходимость более четкой реализации функций, связанных с пополнением государственной казны и обеспечением контроля за расходованием её ресурсов.

## Анализ исполнения бюджета (бюджетных потоков) Республики Бурятия

Хозяйственные комплексы России и Бурятии тесно взаимосвязаны и развиваются в единой социально-экономической среде. Однако переход их к рыночной экономике произошел при неравных стартовых условиях. К началу реформ Республика Бурятия была дотационной, структура ее хозяйства деформированной и ориентированной на добычу и вывоз сырья.

Наряду с социально-экономическими факторами, на уровень развития республики большое влияние оказывают природно-ресурсный и экологический факторы, которые ограничивают экономическое развитие в большей мере, чем в других регионах России.

Относительная стабильность современного положения всех отраслей региональной экономики и укрепившихся позитивных тенденций экономического роста формируют и усиливают потенциальные возможности государственных финансов, в данном случае регионального бюджета.

Исполнение бюджета является показателем эффективности развития региональной экономики и источника финансирования государственной инвестиционной программы, поэтому перейдем к его анализу.

Анализ исполнения бюджета Республики Бурятия проведен автором за период с 1991 по 2002 годы.

Консолидированный бюджет Республики Бурятия составил в 2002 году 10,9 млрд. рублей и доля его в ВРП 26,2%. Объем его вырос за годы реформы в 4395 раз, в том числе за счет инфляционного фактора. Самый высокий показатель доли бюджета в ВРП 47,7% наблюдался в 1993 году, низкий показатель 15,5% в 1995 году, с этого времени удельный вес увеличивается (см. табл.8).

## Совершенствование бюджетного законодательства - правовой основы функционирования казначейств

В связи с вступлением в законную силу Бюджетного Кодекса Российской Федерации, закрепившего основы бюджетного процесса в Российской Федерации, в Республике Бурятия 03 октября 2000 года принят закон «О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия» №501-II [23].

Названный Закон устанавливает принципы построения и структуру бюджетной системы Республики Бурятия, правовые основы её функционирования, правовое положение субъектов бюджетного права, порядок и принципы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, содержание и пределы правового регулирования бюджетов различных уровней и межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Республике Бурятия.

Закон создает основу для более полной реализации полномочий органов государственной власти республики в области бюджетного процесса. Закон устанавливает основные принципы бюджетного процесса, которые дают возможность правильно и своевременно составить, утвердить и исполнить республиканский бюджет, с учетом условий сложившихся в настоящее время.

Закон состоит из 3 разделов: общие положения, бюджетная система Республики Бурятия, Бюджетный процесс в Республике Бурятия и регламентирует этапы бюджетного процесса: составление проектов бюджетов, рассмотрение в двух чтениях, утверждение Народным Хуралом Республики Бурятия, исполнение бюджетов и рассмотрение, утверждение отчетов об исполнении бюджетов.

В первом чтении, не позднее чем через 50 дней после внесения проекта, принимаются основные характеристики прогноза социально экономического развития, общий объем расходов, доходы республиканского бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации, размер дефицита в сумме и процентах к доходам, верхний предел государственного долга Республики Бурятия.

Во втором чтении, не позднее 30 дней с момента принятия закона в первом чтении, утверждаются расходы по разделам, подразделам и видам функциональной классификации, дотации и субвенции, местным бюджетам, перечень источников погашения дефицита бюджета, расходы по республиканским программам, расходы целевых бюджетных фондов, перечень защищенных статей, перечень и верхний предел предоставления государственных гарантий, распределение ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной классификацией расходов республиканского бюджета, лимиты предоставления бюджетных кредитов, ссуд.

Закон предусматривает процедуры на случай непринятия проекта закона о республиканском бюджете в срок.

Проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете вносятся в Народный Хурал Республики Бурятия с заключением Президента Республики Бурятия.

Проекты бюджетов государственных территориальных внебюджетных фондов представляются органами управления указанных фондов и Правительством Республики Бурятия одновременно с проектом закона о республиканском бюджете и утверждаются одновременно с принятием закона о республиканском бюджете.

До начала рассмотрения Народным Хуралом Республики Бурятия отчета об исполнении республиканского бюджета проводится внешняя проверка отчета Счетной палатой. Отчеты об исполнении местных бюджетов проверяются контрольными органами представительных органов местного самоуправления.

Изучив содержание закона «О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия» с позиций обеспечения качественного выполнения органами республиканского казначейства своих функций по исполнению бюджетов, автор выявил следующие недостатки.

Предусмотренный порядок не обеспечивает утверждения местных бюджетов республики до начала очередного финансового года, т.е. не соблюдается требование статьи 187 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, проект Закона «О республиканском бюджете» на очередной год вносится Президентом Республики Бурятия до 10 октября, не позднее чем через 50 дней или до 1 декабря Народный Хурал Республики Бурятия рассматривает в первом чтении, во втором чтении — в течение 30 дней со дня принятия законопроекта в первом чтении, т.е. до 1 января. Таким образом, органы местного самоуправления вынуждены рассматривать решения о бюджете на очередной год уже в январе планируемого года. В результате нет возможности до начала бюджетного года утвердить роспись доходов и расходов (по законодательству утверждается не позднее 17 дней со дня принятия закона), что является обязательным условием функционирования казначейской системы исполнения бюджетов.