Ицкович, Борис Федорович. Контроль финансовых потоков государства органами казначейства : Дис. ... канд. экономические науки : 08.00.10.- Москва 2007

**Содержание к диссертации**

Введение

1. СОВРЕМЕННЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА В РОССИИ 11

1.1. Необходимость контроля государственных финансовых потоков. Предпосылки создания Казначейства 11

1.2. Генезис и эволюция Казначейства в России 29

1.3. Задачи и функции органов Казначейства в России 51

2. АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСТВА 61

2.1. Принципы создания и деятельности Казначейства 61

2.2. Динамика развития функций Казначейства 66

2.3. Проблемы финансирования бюджетными средствами бюджетополучателей 100

3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗНАЧЕЙСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 119

3.1. Основные направления усиления контроля за исполнением бюджета 119

3.2. Перспективные направления исполнения государственного бюджета Казначейством 126

3.3. Создание системы федеральных казначейских банков 133

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 177

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 182

ПРИЛОЖЕНИЯ 1

**Введение к работе**

Государственные финансы являются важнейшей частью денежного хозяйства современного общества. В рамках XX века произошло очевидное усиление роли государства в экономической и финансовой сферах жизни общества. Произошли радикальные изменения. В первую очередь это относится к деньгам и денежным потокам. В условиях централизованного планирования роль денег была принижена, они использовались в целях учета и соизмерения, а также как средство обращения. Однако они не являлись самостоятельным фактором производства и не всегда их наличие можно было использовать для формирования платежеспособного спроса, т.е. для выражения потребности в каком-либо товаре или услуге. Существовали большие законы «бесплатности» и дотационности, ограничивавшие влияние денег.

Возросшая роль денег и новая структура собственности сразу изменили систему денежных потоков, они стали более разнообразными, более сложными, их движение многоступенчатым, усилилось значение законодательной базы как основы новой финансовой системы. Денежные потоки стало возможным регулировать косвенными методами. Вместе с тем прямое перераспределение денежных средств занимает значительное место в сфере финансовых отношений. Кризис неплатежей породил такие понятия, как бартер, клиринговые расчеты, взаимозачеты, которые в большей степени относятся и определяются понятием «финансовые потоки», нежели «денежные потоки». Более подробное обоснование дано в первой главе.

В августе 1998 года экономическая ситуация обострилась, произошел обвал рубля. Проблема неплатежей не только не ослабла, но и значительно усилилась. По мнению специалистов, существует два выхода из сложившейся ситуации. Первое - это включить печатный станок, и второе - провести комплекс мероприятий, который включает в себя:

налоговую реформу, бюджетную реформу и создание правовой среды, обеспечивающей нормальные условия для хозяйственной деятельности.

Все вышеперечисленные мероприятия прямо или косвенно касаются деятельности казначейства и замыкаются на организации прозрачности финансовых потоков.

Особое место занимает бюджетная реформа, так как в бюджетной сфере необходимо четко разграничивать государственный и частный сектор. Это позволяет сделать поддержку государственного сектора более адресной и весомой, укрепить дисциплину государственных расходов, сделать их более контролируемыми, исключить случаи нецелевого использования бюджетных средств. Для этого потребуется осуществить регулирование бюджетных правоотношений и установить правовую ответственность за нарушения.

Должна быть регламентирована вся цепочка прохождения государственных финансовых потоков: утвержденный бюджет - роспись расходов - бюджетные назначения - уведомления о назначениях - лимит финансирования на месяц - уведомление о лимитах - контроль исполнения. Основной составляющей бюджетной реформы является формирование новой системы межбюджетных отношений, правовое упорядочение бюджетного процесса, закрепляющего регламентацию исполнения федерального бюджета и обеспечивающего его реализацию.

На практическом уровне прозрачность бюджета, финансовых потоков должна обеспечить система органов федерального казначейства.

Казначейство России насчитывает более чем двухсотлетнюю историю. Оно было создано в декабре 1796 года и полностью ликвидировано в 1928 году. История казначейства является глубоко национальной и позволяет сегодня при ее изучении сделать выводы, дающие возможность определить перспективные направления развития.

Суммируя все сказанное нами, сформулируем тезисно

**Актуальность темы исследования.**

Актуальность темы исследования определяется необходимостью  
придания традиционным финансовым потокам государства большей  
значимости в ускорении их поступления конкретным

бюджетополучателям и создания механизма, обеспечивающего использование государственных средств по целевому назначению. Проблема динамичного развития финансовых потоков государства особенно важна в условиях, когда экономика находится в критическом состоянии, банковская система парализована, отсутствует необходимая правовая база. Ощущается недостаток научных исследований, обосновывающих перспективное развитие органов казначейства, необходимость ускоренного расширения функций, исполняемых казначейством.

**Изученность проблемы.**

Проблема отсутствия систематизированной истории казначейства, причин медленного развития органов федерального казначейства и наиболее эффективных путей его развития практически не изучена. Развитие теории казначейства, анализ имеющегося опыта, перспективные направления развития встречаются только в публичных выступлениях политиков. В историческом аспекте теории финансов казначейство упоминается мимоходом, да и то в связи с различными юбилеями Министерства финансов России или Банка РФ. Истории казначейства нет.

В итоге - поднимаемая проблема еще полностью не раскрыта и нет ни анализа складывающейся ситуации, ни систематизации имеющегося материала. Вследствие чего актуальность и практическая значимость поднятых вопросов предопределили выбор темы исследования, его цель, предмет и задачи.

**Цель исследования**заключается в необходимости многостороннего изучения проблем совершенствования движения государственных средств, устранения причин замедленного развития экономической реформы в России, отсутствия правовой базы, регламентирующей

**6**прозрачность федерального бюджета, финансовых потоков государства. Целью исследования является и необходимость на базе имеющегося исторического опыта и анализа складывающейся ситуации дать перспективные направления исполнения государственного бюджета, обосновать необходимость создания системы федеральных казначейских банков. Вследствие этого возникают **конкретные задачи**обосновать необходимость:

реализации всех финансовых потоков государства через органы казначейства;

исполнения государственного бюджета через систему федеральных казначейских банков;

принятия программы ускоренного развития органов казначейства в Российской Федерации с выделением соответствующих средств;

эволюционного развития казначейства России и использования национального опыта функционирования казначейства;

обслуживания органами федерального казначейства территориальных бюджетов и территориальных внебюджетных фондов в регионах, имеющих высокую социально-экономическую неустойчивость.

**Предметом исследования**является система экономических отношений, интересов, складывающихся в процессе реализации государственного бюджета.

**Объектом исследования**является структура органов казначейства России, функции, которые они призваны выполнять при создавшейся экономической ситуации, состоянии правового вакуума, в котором оказалась структура органов казначейства.

В процессе исследования **использовались методы:**индукции, дедукции, системного анализа. Используемые методы послужили инструментом в получении фактического материала и стали необходимым условием в реализации целей, поставленных в диссертационной работе.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных экономистов в области

**7**теории финансов, банковского дела, организации и функционирования  
института казначейства. Вопросы теории организации финансовых  
потоков освещены в работах зарубежных экономистов: С.Брю, Э.Долана,  
К.Кэмпбелла, Р.Кэмпбелла, а также отечественных ученых:  
Л.И.Абалкина, А.М.Александрова, Д.А.Аллахвердяна, Э.А.Вознесенского,  
В.П.Иваницкого, А.Ю.Казака, В.М.Родионовой, М.В.Романовского,  
Б.М.Сабанти, С.А.Ситаряна, Н.Г.Сычева и др. Вопросы организации  
банковского дела нашли свое отражение в работах зарубежных ученых  
Р.Коттлера, К.Мастропаскуа, Э.Рида, Д.Уайта и др. При изучении  
отечественного опыта функционирования банковской системы в условиях  
рыночной экономики были изучены труды отечественных специалистов:  
О. Н. Антиповой, И.Л.Бубнова, П.А.Вострикова, С.В.Васильева,

В.С.Геращенко, И.Граника, Я.Н.Дубенецкого, В.Захарова, А.В.Земцова,  
Ю.Кацмана, А.Н.Козырина, В.И.Колесникова, Г.Косова, О.И.Лаврушина,  
К.Д.Лубченко, Л.А.Московкиной, С.Я.Панова, В.П.Полякова,

В.К.Прышева и др. При рассмотрении проблем исторического аспекта  
организации казначейского исполнения бюджета использовались работы  
Н.П.Ерошкина, А.П.Погребинского, Н.Фридмана. Для решения проблем  
современных аспектов организации и функционирования казначейской  
системы России использованы труды зарубежных экономистов: Ж.Матука,  
М.Роккаса, Э.Франсуа, а также отечественных экономистов:  
А.Величенкова, В.С.Волынского, Д.В.Воронина, М.Е.Голубева,  
О.Г.Дмитриевой, В.К.Зайцева, В.Н.Костромова, М.Логинова,

В.Мстиславского, Т.И.Савиной, Ю.Н.Шипицина и др.

**Информационной базой**проведенного исследования послужили статистические данные, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, приказы Министерства финансов РФ и Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ, протоколы совещаний Министерства финансов РФ, инструктивный материал Министерства финансов РФ, Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ, Управления федерального

**8**казначейства по Свердловской области, библиографические материалы по истории России Министерства финансов России, Государственного банка России, материалы опубликованных монографий, книг, научных статей в специализированных изданиях, переводные научные материалы библиотеки Главного управления Центрального банка России по Свердловской области по работе государственных банков, коммерческих банков, казначейств зарубежных стран и т.д.

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

доказана необходимость и предложены основные принципы формирования системы государственных финансовых потоков через казначейство;

разработана авторская концепция создания системы федеральных казначейских банков, контролирующих все финансовые потоки государства органами казначейства;

обоснованы направления развития технополисов, связанные с экономическим подтверждением предполагаемого использования средств федерального бюджета;

разработаны практические рекомендации по особенностям ведения учетных операций со средствами федерального бюджета, выделенными на возвратной основе, обеспечивающими прозрачность их использования;

предложена историческая периодизация развития финансовой системы России и казначейства, на основе которой доказана необходимость использования национального опыта развития казначейства в России.

**Практическая значимость исследования.**

Предложены нововведения по контролю органами казначейства за целевым использованием средств федерального бюджета, в частности:

практические наработки по контролю за выполнением условий  
Договоров и Соглашений, заключенных Министерством финансов РФ с  
органами исполнительной власти субъектов Федерации,

уполномоченными банками и предприятиями, по целевому использованию средств федерального бюджета, выделенных на возвратной основе;

Порядок финансирования по лицевым счетам получателей средств, выделенных из федерального бюджета на возвратной основе;

разработана Концепция казначейского исполнения государственной программы кредитования сельхозтоваропроизводителей из льготного Специального фонда;

обоснованы и предложены практические расчеты по фактическим затратам, необходимым для реализации функции расчетно-кассового обслуживания получателей средств федерального бюджета органами федерального казначейства Свердловской области;

произведены расчеты по чистой прибыли коммерческого банка, получаемой им при реализации программы по кредитованию сельхозтоваропроизводителей, позволяющие сделать вывод о прямой коммерческой заинтересованности банков;

предложена модель схем распределения государственных финансовых потоков РФ в период с 1987 года по 1993 год, а также модель схемы функционирования системы федеральных казначейских банков в РФ.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что внедрение предложений автора позволит улучшить исполнение государственного бюджета, сделать его прозрачным.

**Апробация диссертационного исследования.**

Основные выводы и рекомендации диссертационной работы: обсуждались на 5 научно-практических конференциях:

региональная научно-практическая конференция 23-24 декабря 1996 года, г.Екатеринбург;

региональная научно-практическая конференция 15-17 апреля 1997 года, г.Екатеринбург;

\* международная научно-практическая конференция 11-12 ноября

1997 года, г.Курган;

\* межрегиональная научно-практическая конференция 29-30 июня

1998 года, г. Екатеринбург;

\* региональная научно-практическая конференция 15-16 декабря  
1998 года, г. Екатеринбург;

были использованы в работе областных совещаний, проводимых УФК по Свердловской области в период с 1993 по 1998 гг.;

были использованы в работе отдела кредитования по реализации:

программы «Развития технополиса г.Заречного»;

проверках целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на возвратной основе;

проведении областных семинаров, совещаний, организованных и проведенных отделом кредитования УФК по Свердловской области в декабре 1996 года и апреле 1998 года;

используются в практической работе Управления федерального  
казначейства по Свердловской области и отделений федерального  
казначейства области, что подтверждается соответствующими  
документами.

**Публикации.**Основные положения диссертации опубликованы в 10 научных работах общим объемом 2,9 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертация выполнена на 188 страницах машинописного текста, включает в себя 9 схем, 12 графиков, 4 таблицы и состоит из введения, трех глав, заключения, а также списка использованной литературы из 120 источников и 17 приложений.

## Необходимость контроля государственных финансовых потоков. Предпосылки создания Казначейства

Переход к ориентированному на рынок управлению экономикой в России начался и в будущем этот процесс все в большей мере будет приводить к активизации роли Министерства финансов в формировании экономической политики. При традиционной системе централизованного планирования основная функция бюджета заключалась в создании таких финансовых потоков, которые обеспечивали государственные учреждения и предприятия средствами для осуществления деятельности, определенной для них планом. Мобилизация поступлений представляла собой в основном перераспределение ресурсов, накопленных в рамках предприятий. Соответственно, основным содержанием исполнения бюджета являлось осуществление контроля за движением финансовых потоков, за выполнением финансируемыми из бюджета организациями установленных для них плановых норм и заданий.

Финансовые потоки существуют не сами по себе. Они обеспечивают жизнедеятельность государства, являются основой экономического кругооборота. На изображена упрощенная модель распределения государственных финансовых потоков. Цель использования данной модели заключается в создании наглядного примера, показывающего организацию движения финансовых потоков государственных средств и организацию контроля Госбанка СССР и его отделений за использованием государственных средств.

## Принципы создания и деятельности Казначейства

Как следует из изложенного выше, раздробленность организаций, участвующих в формировании и использовании бюджетных средств и почти полное отсутствие взаимосвязи между ними (особенно на нижнем уровне) - одна из основных причин неэффективности существовавшей системы исполнения бюджета. Следовательно, одним из первых принципов деятельности казначейства является принцип централизации. На рис.5 приведена структура органов казначейства. Из рисунка видно, что казначейство входит в состав Министерства финансов Российской Федерации в качестве подразделения МФ - Главного управления казначейства. В свою очередь, главному управлению подчинены территориальные управления, деятельность которых осуществляется на территории субъектов Федерации. В подчинении территориальных управлений находятся городские и районные казначейства. На рисунке сплошными стрелками показано административное подчинение.

На ри приведена структура органов казначейства во взаимосвязи с источниками поступления и исполнения бюджета. Из рис.5 и 6 видно, что казначейство создается как централизованная структура с сильным вертикальным подчинением. Совершенно очевидно, что поскольку финансирование бюджетных программ осуществляется от централизованного источника - Правительства Российской Федерации, именно оно в лице подразделения Министерства финансов - Главного управления федерального казначейства должно централизованно осуществлять все операции по исполнению бюджета.

## Основные направления усиления контроля за исполнением бюджета

Анализ принимаемых решений по развитию и совершенствованию деятельности органов Федерального казначейства показывает, что определенная работа проводится, но отсутствует комплексная программа на краткосрочную и долгосрочную перспективу. Отсутствует контроль за исполнением принимаемых решений и ответственность конкретных исполнителей.

"Экстренных мер недостаточно. Поэтому в нынешнем году мы начнем наводить порядок во всей системе государственных органов, в государственных финансах, в регулировании экономики, в выполнении социальных обязательств государства. Нужно навести порядок в использовании бюджетных средств. Бюджетные средства стали одним из главных источников обогащения современных российских комбинаторов. Чтобы прекратить это необходимо уже в текущем году принять Бюджетный кодекс. Он обеспечит порядок разработки бюджета и расходования государственных средств. Исполнение бюджета должно идти только через Федеральное казначейство. Формирование его территориальной системы завершится в текущем году. В результате покончим с практикой прокручивания бюджетных средств через коммерческие банки.

После опубликования "Послания..." в прессе появились следующие комментарии:

Немцов Б.Е. полагает1, что кабинет должен наладить гласное распределение денег и запретить уполномоченным банкам без конкурса управлять бюджетными средствами.

Вице-президент АРБ В. Захаров2 высказал сомнение в том, что смогут ли коммерческие банки купить у государства ценные бумаги на 15 трлн.руб., если их лишат ресурсов, переведя бюджетные деньги в структуры казначейства. Если прежде банки рассчитывали, что у них в обороте устойчиво будут находиться бюджетные средства, то с переводом бюджетных средств из банков шансы правительства на получение 15 трлн. руб. значительно уменьшились. К тому же само казначейство вряд ли осилит такой объем работы, как считает В.Захаров. Исполнение бюджета - это тонкий, сложный механизм. В коммерческих банках сейчас с этим работают бывшие сотрудники Госбанка СССР, имеющие большой опыт.

В казначействе обслуживание бюджетных счетов будет скорее всего производиться хуже. Ведь там нет ни необходимой инфраструктуры, ни кадров, ни программы, ни техники. Вместо улучшения ситуации это может нанести дополнительный вред бюджету. Более разумным представляется то, что делала комиссия под руководством Владимира Потанина. Вполне понятно, правительство обеспокоено сохранностью бюджетных денег. И совершенно справедливым решением было ужесточить контроль за уполномоченными банками. Однако стоит ли рубить голову, если даже она болит