Киреев Владислав Валерьевич. Развитие казначейской системы исполнения федерального бюджета в регионе : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саранск, 2003 200 c. РГБ ОД, 61:04-8/920-5

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 9

1.1. Формирование понятийного аппарата казначейского исполнения бюджета

1.2. Становление федеральной казначейской системы в Российской Федерации и принципы ее функционирования 22

1.3. Мировой опыт казначейского исполнения государственного бюджета : 41

2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РЕГИОНЕ 62

2.1. Оценка казначейских процедур исполнения федерального бюджета 62

2.2. Исследование казначейской системы исполнения федерального бюджета по доходам 77

2.3. Анализ исполнения расходной части федерального бюджета осуществляемого региональными органами федерального казначейства 96

3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РЕГИОНЕ 119

3.1. Развитие казначейских функций в современных условиях 119

3.2. Рационализация механизма исполнения бюджетов всех уровней органами федерального казначейства субъекта РФ 135

3.3. Совершенствование системы контроля за использованием бюджетных средств, осуществляемого органами федерального казначейства 152

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 172

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ...177

ПРИЛОЖЕНИЯ 192

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Реформирование экономики России вызвало необходимость осуществления структурной перестройки, которая невозможна без повышения эффективности формирования и реализации бюджетной политики. Основными ориентирами ее разработки в современных условиях должны выступать улучшение качества исполнения бюджетов, создание условий для увеличения их доходной базы, рациональность и целевой характер использования ограниченных бюджетных ресурсов. В связи с этим, вопросы совершенствования современной казначейской системы исполнения бюджетов, являются весьма актуальными.

**Состояние изученности проблемы.**

Значительный вклад в изучение общетеоретических вопросов по проблемам бюджетной системы, бюджетного процесса, казначейского исполнения бюджетов внесли И. Акперов, О.Врублевская, Б. Ицкович, Д. Лебедев, В. Пансков, Г. Поляк, М. Романовский, А. Фисенко и др. Практическим аспектам деятельности органов федерального казначейства посвящены работы Л. Бережной, Е. Бушмина, В. Зайцева, В. Истоминой, Д. Комягина, В. Костромова, Т. Маковник, Т. Нестеренко, С. Прокофьева и др. Зарубежный опыт функционирования казначейской системы исследуется в трудах П.Мартинес-Мендеса, Р.Эйдема, П.Паренте, Т.Тер-Минасяна и

др.

В материалах периодической печати и диссертационных работах, посвященных проблемам развития казначейской системы исполнения федерального бюджета, рассматривались важные, но отдельные направления развития: бюджетный федерализм и казначейская система, история развития казначейства в России, внедрение информационных технологий при казначейском исполнении бюджета, принципы казначейского контроля, взаимодействие органов финансовой системы при казначейском исполнении бюджета.

Вместе с тем, анализ работ показывает, что некоторые вопросы развития ка-^ч значейской системы исполнения бюджета еще не получили окончательного решения. В частности, требуется оптимизация управления со стороны казначейских органов доходами и расходами, получаемыми и используемыми бюджетными учреждениями от осуществления предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности; внедрение технологии исполнения органами федерального казначейства региональных и местных бюджетов; рациональная организация всех видов контроля, особенно предварительного и текущего, в связи с переходом на казначейское исполнение бюджетов.

Таким образом, недостаточная степень разработанности указанных проблем подтверждает актуальность темы исследования и необходимость их решения, что предопределило цель, задачи и структуру работы.

**Цель и задачи исследования.**

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических подходов и практических рекомендаций по совершенствованию казначейской системы исполнения федерального бюджета на региональном уровне. В соответствии с поставленной целью в процессе исследования предполагалось решить следующие задачи:

изучить понятийный аппарат, определяющий содержание казначейской сис-темы исполнения бюджета;

рассмотреть процесс становления федеральной казначейской системы в Российской Федерации и принципы ее функционирования;

- исследовать мировой опыт казначейского исполнения государственного  
бюджета;

дать оценку сложившейся казначейской системе исполнения федерального бюджета по доходам и расходам в регионе;

определить направления развития казначейских функций в современных условиях;

***&***

- обосновать рационализацию механизма исполнения бюджетов всех уровней  
^> органами федерального казначейства субъекта РФ;

- выработать рекомендации по совершенствованию системы контроля за ис  
пользованием бюджетных средств, осуществляемой органами федерального казна  
чейства.

**Объектом исследования**в диссертационной работе являются органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Республике Мордовия.

**Предметом исследования**является процесс исполнения федерального бюджета органами казначейства.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, материалы международных, всероссийских, региональных конференций и семинаров, посвященные вопросам казначейского исполнения бюджетов, действующие законодательные и нормативно-правовые документы Российской Федерации. Информационную базу исследования составили статистические данные и отчеты Министерства финансов России, Главного Управления федерального казначейства Российской Федерации, документы и материалы органов федерального казначейства Республики Мордовия.

При проведении исследования применялись методы: системного анализа, син-теза, группировки, сравнения, обобщения.

**Основные положения, выносимые диссертантом на защиту, следующие:**

уточнен категориально-понятийный аппарат, раскрывающий содержание и функционирование казначейской системы исполнения бюджетов, на основе изучения существующих научных взглядов;

проведен комплексный анализ казначейской системы исполнения федерального бюджета по доходам и расходам, позволивший впервые дать количественную и качественную оценку преимуществу казначейской системы исполнения бюджета перед банковской в регионе;

*(h*

- обоснована целесообразность создания в органах федерального казначейства

подразделения, отвечающего за финансирование капитальных вложений. В зависимости от масштабности и регулярности осуществления выплат предлагается формирование либо самостоятельного отдела, либо сектора в составе отдела платежей;

- разработан комплекс конкретных предложений по развитию казначейской систе  
мы исполнения федерального бюджета в регионе, включающий блок организаци  
онных и технологических мероприятий по реализации механизма исполнения  
бюджетов дотационных регионов.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию казначейской системы исполнения федерального бюджета.

Основные научные результаты, полученные автором в результате исследования, состоят в следующем:

дана авторская трактовка понятия «казначейское исполнение бюджета», дополняющая существующие в части выделения контрольной функции как неотъемлемого элемента процесса исполнения бюджета органами казначейства на всех его этапах;

обоснована необходимость расширения перечня функций территориальных органов федерального казначейства Российской Федерации за счет таких банковских функций как ссудная и кредитная, что позволит наиболее полно реализовать преимущества казначейской системы исполнения федерального бюджета;

разработан авторский подход к определению контрольных полномочий территориальных органов федерального казначейства, сущность которого состоит в осуществлении последними контроля смет, составлении проекта закона о федеральном бюджете, управлении лимитами бюджетных обязательств на соответствующих стадиях бюджетного процесса;

предложен механизм учета в доходах федерального бюджета внебюджетных средств бюджетных учреждений, включающий следующую последовательность

этапов: формирование бюджетной заявки, анализ прогноза внебюджетных доходов, составление консолидированного бюджета. Использование данного механизма создаст условия для вовлечения в бюджетный процесс дополнительных денежных поступлений;

- усовершенствована и апробирована процедура санкционирования территориальными органами федерального казначейства Республики Мордовия платежей на капитальные расходы, предполагающая проведение комплексного анализа обоснованности платежей. Применение данной процедуры позволит повысить качество текущего контроля за использованием бюджетных средств, осуществляемого органами федерального казначейства региона.

**Практическая значимость работы**заключается в том, что основные научные положения и выводы доведены до уровня конкретных предложений по их использованию в органах федерального казначейства региона. В частности, усовершенствованная процедура санкционирования органами казначейства платежей на капитальные расходы реализуется в настоящее время в органах федерального казначейства Республики Мордовия.

Результаты исследования используются в преподавании учебных курсов «Бюджетная система РФ» и «Организация исполнения бюджетов» для студентов специальности «Финансы и кредит» в МГУ им. Н. П. Огарева.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались автором на международных, всероссийских и республиканских научных конференциях и форумах: Всероссийской научно-практической конференции «Экономический федерализм: государственно-правовое регулирование экономики» (г. Саранск, 2000 г.), Межрегиональной научной конференции «Молодежь и экономика» (г. Ярославль, 1999, 2000г.г.), VI Конференции молодых ученых Мордовского государственного университета (г. Саранск, 2001 г.), II, III Макаркинских чтениях (г.Саранск, 2002, 2003г.г.), V Всероссийском форуме молодых ученых и студентов «Конкурентоспособность территорий и предприятий - стратегия экономического развития страны»

(г.Екатеринбург, 2002г.), Седьмой международной конференции ученых-экономистов «Предпринимательство и реформы в России» (г.Санкт-Петербург, 2002г.), Международной научно-практической конференции «Программно-целевое регулирование социально-экономических процессов на региональном и муниципальном уровнях» (г.Саранск, 2002г.), Республиканской научно-практической конференции «Формирование инновационной модели развития региона» (г.Саранск, 2003г.), а также ежегодных Огаревских чтениях (г. Саранск, 1999 - 2003 гг.).

**Публикация результатов исследования. По**теме диссертации опубликовано 17 работ общим объемом 2,7 п.л., из них лично автора - 2,1 п.л.

**Объем и структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 200 страниц машинописного текста, 19 таблиц, 5 рисунков, 7 приложений. Библиографический список использованной литературы включает 170 источников.

## Формирование понятийного аппарата казначейского исполнения бюджета

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

В период правления на Руси Ивана III (1462-1505 гг.) 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, Счётный. Приказы подчинялись царю и Боярской Думе, имея в подчинении местное управление. Вместе с тем системной организации государственных финансов до Петра I не существовало. В период царствования Петра I (1682-1725 гг.) старые приказы не вошли в противоречие с требованиями его реформ. Но к тому времени они устарели, в их деятельности проявлялись бесконтрольность и произвол. Поэтому Пётр 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, из 9 человек, куда вошли умные, преданные и знающие свое дело люди. Утверждение Сената состоялось 22 февраля 1711г.

До 1722 г. Сенат в отсутствие Государя сам издавал законы: в области администрации он ведал и военное дело, и иностранную политику, и полицию безопасности и благосостояния. Наконец, одну из главнейших забот его составляли финансы, т.е. государственные доходы и расходы, новые налоги, монетное дело, а также устройство всех видов торговли и промышленности». Главная обязанность Сената была «денег возможно сбирать» и определять необходимые расходы.

В период царствования Екатерины II (1762-1796 гг.) снижается значение Сената. В нём происходит разделение правительственных функций. Сенат со-стоит из 6 департаментов: 4 в Санкт-Петербурге и 2 в Москве. Вводится должность генерал-прокурора, и он становится первым по значению правительственным лицом. Сосредоточение финансового управления в руках генерал-прокурора особенно усилилось с 1780 г., когда по Указам от 24 октября 1780 г. и от 15 февраля 1781 г. в Сенате устроилась особая организация финансового управления. Под его заведованием находились экспедиция о государственных доходах (состоящая из 4 экспедиций: доходов, расходов, счетов (контроль) и экспедиции о государственных недоимках). Для заведования предлагалось учредить должность государственного казначея, но она была введена лишь впоследствии императором Павлом I. Несмотря на то, что учреждение должности государственного казначея в период правления Екатерины II не состоялось, в 1775 г. появилась должность уездного казначея. В его обязанности входил приём и хранение всех казённых доходов своего уезда. При приёме денег от плательщиков он выдавал квитанции. Именно при Екатерине II генерал-прокурору было поручено заведование и казначейской частью. Это и положило начало сосредоточению государственных доходов и расходов в одном ведомстве.

Таким образом, жизнь и объективное развитие экономики и государственного строительства подвели к необходимости создания таких органов, как Государственное казначейство и Министерство финансов. У истоков их образования стояли неординарные люди, во многом определившие становление и развитие этих органов.

## Оценка казначейских процедур исполнения федерального бюджета

Исполнение бюджета - это важнейшая стадия бюджетного процесса. Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджета, является сам бюджет, то есть распределение доходов и расходов по подразделениям бюджетной классификации. При этом важное значение имеет поквартальная разбивка, необходимая для учета особенностей отдельных кварталов года: сезонности поступлений, неравномерности расходования бюджетных средств и др. Она составляется в соответствии с утвержденным бюджетом при необходимой детализации источников доходов и целевого направления расходов, с указанием годовых назначений и их поквартальным распределением. Бюджетная роспись служит оперативным планом исполнения бюджета, по которому осуществляется весь процесс финансирования предприятий, учреждений и организаций и контроль за ходом поступления доходов в бюджет.

В Российской Федерации, согласно ст. 215 Бюджетного кодекса, устанавливается казначейское исполнение бюджета. Функции органов казначейства по исполнению доходной части, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, состоят в следующем:

- организация поступления доходов на единый счёт бюджета;

- распределение в соответствии с утверждёнными нормативами регулирующих доходов;

- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;

- учёт доходов бюджета и составление отчётности.

Порядок ведения учёта доходов федерального бюджета и распределения между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ утверждён в форме инструкции Приказом МФ РФ от 14.12.1999 года №91н. Для реализации задач исполнения доходной части федерального бюджета для органов казначейства были открыты счета: № 40102 «Доходы федерального бюджета» и № 40101 «Налоги и сборы, распределяемые органами казначейства», на основании совместных указаний Центрального банка, Министерства финансов РФ и Министерства РФ по налогам и сборам.

Балансовый счёт № 40102 «Доходы федерального бюджета» используется для учёта федеральных доходов, поступающих как непосредственно от налогоплательщиков, так и с балансового счёта № 40101, т.е. федеральной доли регулирующих налогов. Счет №40101 «Налоги и сборы, распределяемые органами казначейства» предназначен для учёта поступающих от налогоплательщиков регулирующих налогов. Регулирующие доходы, как определено в Бюджетном кодексе РФ, - это 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 через 3 года) по разным видам таких доходов. Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, в чьей компетенции находится право распределения регулирующих доходов.

Учёт и распределение доходов между бюджетами разных уровней осуществляется на основании пакета документов, в состав которого входят:

- выписка кредитной организации из счетов по учёту доходов: №40101 и №40102;

- платёжные поручения плательщиков и органов федерального казначейства, получаемые в качестве приложения к выписке банка;

- платёжные документы предприятий связи на поступившие переводы с приложением к ним талонов почтовых переводов;

- платёжные поручения органов федерального казначейства или мемориальные ордера кредитной организации по расчётным чекам на возврат излишне уплаченных или ошибочно зачисленных доходов, а также возмещение средств из бюджета;

## Развитие казначейских функций в современных условиях

Исполнение бюджета - центральная стадия бюджетного процесса, на которой происходит реальное формирование и использование финансовых ресурсов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления в форме бюджетного фонда.

Традиционно именно процесс исполнения бюджета законодательно регулировался неполно. В советский период в организации исполнения бюджета большое значение имел инструктивный материал. Действовавшие до января 2000 года Законы РСФСР от 10.10.91г. №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и РФ от 15.04.93г. №4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» вопросам исполнения бюджета отводили небольшое внимание (3-4 статьи).

В этих условиях вступивший в 2000 году в действие Бюджетный кодекс РФ послужил важным шагом в правовом оформлении процесса исполнения бюджетов. Кодекс закрепляет почти сформированный механизм исполнения федерального бюджета с участием федерального казначейства Министерства финансов РФ, в том числе финансирование получателей бюджетных средств через лицевые счета, открытые в казначейских органах, и предлагает его использование применительно для других видов бюджетов бюджетной системы РФ; определяет основные элементы исполнения бюджетов по доходам и расходам; предусматривает механизм исполнения бюджетов при невыполнении или перевыполнении бюджетных назначений по доходам, установленных законом о бюджете; предлагает меры воздействия при нецелевом использовании бюджетных средств.

Принятие Бюджетного кодекса и вступление его в действие послужило толчком для разработки обширного инструктивного материала: по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов (приказ Минфина РФ от 17.02.99 №15н); о правилах учета обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета (приказ Минфина РФ от 13.08.99 №55н); о ведении учета доходов федерального бюджета и распределения регулирующих доходов (приказ Минфина РФ от 14.12.99 №91н); об открытии и ведении казначейскими органами лицевых счетов (приказ Минфина РФ от 31.12.02 №142н); о зачислении налогов и сборов в иностранной валюте на счета по учету доходов федерального бюджета (приказ Минфина РФ №52, МНС РФ №БГ-3-09/211 от 19.05.2000) и др.

Вместе с тем отдельные положения Бюджетного кодекса РФ по исполнению бюджетов нуждаются, на наш взгляд, в уточнении и изменении.

Особенность бюджета как фонда денежных средств государства состоит в законодательном характере установления показателей доходов и расходов этих фондов, что дает возможность обществу через представительные (законодательные) органы контролировать доходы и расходы правительств.

С 1991 года российским законодательством (и Бюджетным кодексом в том числе) предусматривается ситуация, когда в процессе исполнения бюджета происходит отклонение суммы фактически собранных налогов и других обязательных платежей от показателей, утвержденных в законе о бюджете. С 1991 года не было ни одного случая 100%-го исполнения закона о федеральном бюджете. До 1999 года характерным было невыполнение утвержденных назначений по доходам и, как следствие, сокращение бюджетных расходов. С 2000 года наблюдается исполнение федерального бюджета по доходам в сумме, превышающей бюджетные назначения. С одной стороны, наша страна переживает глубокие системные преобразования, и в этой ситуации возможны отклонения от установленных законом показателей в процессе исполнения