Гуральников Сергей Борисович. Федеральное казначейство: становление, функционирование и совершенствование контроля исполнения бюджета в регионе : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 200 c. РГБ ОД, 61:04-8/4633

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 12

1.1. Финансово-экономическое содержание казначейской- системы, предпосылки ее возрождения и этапы становления 12

1.2. Статус и организационная структура органов федерального казначейства в финансово-бюджетной системе страны 33

Глава 2. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ 53

2.1 Основные элементы казначейской системы исполнения бюджета 53

2.2. Реализация Концепции функционирования единого казначейского счета 82

2.3 Оценка казначейского управления государственными финансами... 105

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В РЕГИОНЕ 124

3.1. Нормативно-правовое обеспечение развития казначейского контроля 124

3.2. Развитие казначейских технологий контроля исполнения бюджетов 137

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 166

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 172

ПРИЛОЖЕНИЯ 185

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется выбором новых приоритетов дальнейшего совершенствования бюджетной системы, в условиях, когда первостепенными задачами государства являются оптимизация финансового управления, усиление контроля над финансовыми потоками, повышение эффективности формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Суть происходящих изменений в государственной бюджетной политике можно охарактеризовать как аккумулирование федеральных бюджетных средств у одного государственного органа, обладающего полномочиями по обеспечению их управляемости и подконтрольности, владеющего информацией **о**состоянии государственных финансов.

Современное казначейское исполнение бюджета — это эволюционирующий государственный институт. Учитывая масштабность и актуальность задач, поставленных перед органами федерального казначейства, развитие данного финансового института должно опираться на осмысленный опыт его функционирования и разработку теории и практики управления **и**роли органов федерального казначейства в этом процессе.

**Состояние научной разработанности проблемы.**Изучение опубликованных работ по теме исследования показывает, что, несмотря на многовековую историю, институт федерального казначейства продолжает оставаться объектом полемики разного рода взглядов и мнений. Даже при наличии полярных оценок, большинство ученых приходит к заключению **о**необходимости становления и дальнейшего развития обозначенных структур в финансово-экономической системе страны1. Отмечается, что федеральное

1 См.: Прокофьев СЕ. Федеральное казначейство России на рубеже веков: региональный аспект. - Саратов, 2001; Романенков А.И. Федеральное казначейство и бюджетная реформа. - Псков, 2000; Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: Экономическая

казначейство, хотя и относительно молодая структура в России, тем не менее, развивается она динамично с учетом традиций и быстро наращивает новый опыт эффективной работы.

Многие теоретические и практические аспекты проблем функционирования бюджетов различного уровня, их взаимодействия с участниками бюджетного процесса широко освещены отечественными и зарубежными учеными-экономистами. Общетеоретические и методологические вопросы формирования и использования бюджетных ресурсов исследуются в трудах: Л.Г. Барановой, А.М. Бирмана, Т.В. Брайчева, О.В. Врублевской, А.З. Да-дашева, А.Г. Игудина, Ю.И. Любимцева, Т.Г. Нестеренко, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Б.Е. Пенькова, И.В. Подпориной, Е.В. Пономаренко, М.В. Романовского, В.Н. Сумарокова, С.Н. Хурсевича и др. Анализ регионального развития межбюджетных отношений представлен в работах АЛ. Быстря-кова, А.Г. Гранберга, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, А.С. Маршаловой, В.Е. Селиверстова, С.А. Суспицына, А.Н. Швецова. Среди изданий, раскрывающих исполнение бюджетов различного уровня на основе казначейской системы, особое место занимают исследования О.Н. Бетина, П. Десая, Б. Н. Серкова, А.В. Смирнова и др. Управлению денежными потоками посвящены публикации А.Г. Куликова, В.Д. Мехрякова, Т.Г Нестеренко В.К. Сенчагова, В.П. Ширяева и др. Вопросам роли и места казначейства в бюджетной системе развитых стран и в странах переходной экономики много внимания уделено в работах зарубежных авторов Л. Гарамфалви, П. Мартинес-Мендеса, Р. У. Рефьюза, П. Паренте, А. Премчанды, Б. Питерса, Терезы Тер-Минассяна, А. Хешим и др. Особый интерес и полезность в свете рассматриваемых вопросов имеют докторские диссертации В. П. Горегляда, В. Б.

теория и политика. - М, 2000; Алавердов А.Р. Основы теории финансов. - М, 1999; Романовский М.В., Врублевская О.В., Иванова Н.Г. Основы теории и практики государственных финансов. - СПб., 1998; Абалкин Л.И. Курс переходной экономики. — М., 1997.

Христенко и кандидатские работы С.К. Ахмедова, Б.В. Бриля, В.В. Воропаева, П.П. Сушкевича, Б.Н. Теребиленко и др.

В то же время в условиях формирования бюджетной системы как одного из ведущих звеньев государственного управления экономикой многие аспекты методологического и практического характера, связанные с казначейской системой исполнения бюджетов, пока еще не решены. Существует серьезное отставание в изучении проблем функционирования казначейской системы вообще и на региональном уровне, в особенности. Нуждаются в дальнейшем теоретическом и практическом осмыслении построение и развитие федерального казначейства как целостной системы, способной изменить и усовершенствовать исполнение бюджетов, особенно в части контроля данного процесса.

С учетом изложенного, комплексное рассмотрение становления, функционирования и важных направлений совершенствования практики управления финансами государства при казначейской системе исполнения бюджета, включая вопросы казначейского контроля бюджетного процесса в регионе, имеет большое теоретическое и практическое значение. Это и обусловило выбор темы, цели, задач, объекта и предмета настоящей работы.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке теоретических и практических аспектов становления, функционирования казначейской системы и совершенствования казначейского контроля исполнения бюджета в регионе.

Реализация поставленной цели предопределила решение следующих задач:

конкретизировать финансово-экономическое содержание казначейской системы, предпосылки её возрождения и этапы становления;

определить организационную структуру органов федерального ка-

значейства в финансово-бюджетной системе страны;

уточнить основные элементы казначейской системы исполнения бюджета и направления реализации единого казначейского счета;

оценить казначейское управление государственными финансами, уделив особое внимание казначейскому исполнению бюджетов;

сформулировать предложения по развитию системы федерального казначейства, включая казначейский контроль бюджетного процесса;

обосновать и раскрыть казначейские технологии при исполнении бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов.

Объектом исследования являются многообразные структуры системы казначейства России, осуществляющие контроль исполнения бюджета в регионе.

**Предметом исследования**выступают финансово-бюджетные отношения, складывающиеся в процессе становления и-развития казначейской системы исполнения бюджета в условиях рыночной экономики региона.

**Теоретической и методологической основой**диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных экономистов по теории государственного управления финансами, истории казначейства России. Аналитической базой обеспечения достоверности полученных выводов и предложений явились законодательные акты Российской Федерации и Краснодарского края, постановления и распоряжения федеральных органов управления, данные Минэкономики и Минфина РФ, материалы совещаний работников казначейства. Информационную основу исследования составили нормативные акты, определяющие статус федерального казначейства, методические рекомендации Главного управления федерального казначейства по организации внедрения казначейских технологий. Применялись также следующие методы: диалектический, логический, системного и ситуационного

анализа, экспертных оценок.

Основные **научные результаты,**полученные лично соискателем, и их **научная новизна**состоят в следующем.

1. Раскрыта эволюция создания и развития *системы централизованного управления финансами*Российского государства: княжеская, а затем царская казна (до 1512г.), Казна или Казенный Приказ (Двор) (1512г.), Соборное Уложение (1649г.), Счетная или Казначейская контора (1708г.), Экспедиция о государственных доходах (1773г.), Главные Департаменты (конец 90-х гг. 18-го века), Дела государственной экономии (1802г.), Департамент государственной экономии Государственного Совета (1810г.), Департамент Государственного казначейства Министерства финансов (1821г.), Департамент государственного казначейства Народного банка РСФСР (1918г.), Комиссия депутатов Советов народных депутатов РСФСР (1991г.), Федеральное казначейства Министерства финансов РФ (1992г.).

1. Определены *основные этапы перехода к казначейской системе*исполнения бюджета: создание органов федерального казначейства в субъектах федерации; централизация доходов и средств федерального бюджета на счетах органов казначейства с переходом к ведению единого счета; открытие лицевых счетов всем получателям бюджетных средств; введение в действие новых правил финансирования расходов бюджета; перевод в органы казначейства лицевых счетов по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности, федеральными органами исполнительной власти, иными прямыми получателями средств федерального бюджета и находящимися в их ведении организациями; осуществление казначейского исполнения доходов и расходов целевых бюджетных фондов; передача органам казначейства счетов по учету таможенных платежей.
2. Сформулированы методологические подходы комплексного поступательного становления и функционирования казначейского контроля ис-

полнения бюджета современной России с учетом функционирования единого счета - управление государственным долгом; внедрение в практику работы органов казначейства аудита экономико-финансовой целесообразности расходов бюджета; исполнение федеральным казначейством бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов. Раскрыт ряд принципов построения системы казначейства на примере Краснодарского края: научность, сочетание централизованного и децентрализованного управления, разграничение и совмещение функций между органами казначейства всех уровней, единство правовой и нормативной базы.

1. Разработаны ключевые направления взаимодействия органов казначейства и субъектов бюджетного процесса. В их основе - использование единой бюджетной классификации, координация одновременного ввода нормативно-справочной информации, единой технологии комплексных ревизий, единого информационного пространства, что в совокупности с другими факторами способствует повышению маневренности государственных ресурсов и оптимизации финансовых потоков в бюджетной сфере.
2. Раскрыта практика функционирования трёхуровневой структуры федерального казначейства как единой централизованной системы, созданной по территориальному принципу: Главного управления федерального казначейства Минфина РФ; Управлений федерального казначейства по республикам в составе России, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу; отделений федерального казначейства по городам, районам и районам в городах (кроме городов районного подчинения). При этом предложены изменения, относящиеся к третьему уровню структуры казначейства с выделением отделений федерального казначейства муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения, городских и сельских поселений.
3. Обобщен опыт внедрения Концепции единого казначейского счета

на уровне краевого управления федерального казначейства по Краснодарскому региону и влияния централизации денежных средств на состояние государственных финансов в целом и на отдельных участников бюджетного процесса. Уточнен механизм исполнения бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов органами федерального казначейства, который включает: оперативное планирование и прогнозирование, управление бюджетными средствами на основе консолидации их на счетах казначейства, обслуживание расходов и доходов, осуществление бухгалтерского учета; составление отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также контроль за использованием средств бюджетов всех уровней.

7. Определены основные направления совершенствования контроля казначейского исполнения бюджета - реформирование правового обеспечения деятельности органов казначейства, его обновление; улучшение учета территориальными структурами казначейства доходов и расходов соответствующих бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, средств, поступающих от вышестоящих бюджетов; распространение информационных казначейских технологий на разных уровнях осуществления и участках бюджетного процесса, в т. ч. внедрение электронного документооборота и системы электронных платежей; повышение профессионализма работников органов казначейства, их ответственности и стимулирования эффективного контроля казначейского исполнения бюджета.

**Основные положения диссертации,**которые выносятся на защиту: - доказательство необходимости реализации специальной программы развития органов федерального казначейства в регионе, которая предполагает расширение функций казначейства в целях осуществления контроля над процессом исполнения федерального бюджета, создание прозрачной системы бухгалтерского учета, отражающей использование финансовых ресурсов страны, а также обеспечивающей управление указанными ресурсами

и их аудит;

уточнение, что оптимальное осуществление контроля казначейского исполнения бюджетов существенно зависит от объема функциональной обеспеченности казначейской системы, которая позволяет, кроме прочего, консолидировать финансовые и информационные потоки, гарантировать защиту информации;

констатацию, что введение единого казначейского счета в совокупности с возможностями предварительного и текущего контроля над целевым расходованием средств, создают реальные предпосылки эффективного управления и целевого использования средств федерального бюджета всеми участниками бюджетного процесса;

обоснование необходимости разработки новых функциональных процессов, обеспечивающих прохождение финансовых потоков в ходе исполнения федерального- бюджета через федеральное казначейство и консолидацию всех ресурсов на едином счете, а также перевод счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в систему казначейства.

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что разработанные в нём положения представляют собой методологическую основу построения системы органов казначейства, механизмов казначейского исполнения бюджета, а также как рекомендации по оптимизации казначейских технологий, позволяющих получить реальный положительный эффект при их применении на практике.

Материалы исследования могут быть использованы при разработке нормативных актов по вопросам организации эффективного контроля казначейского исполнения бюджета, в учебном процессе при повышении квалификации государственных служащих различных звеньев системы казначейства (особенно субъектов федерации), а также в качестве методических разрабо-

ток при совершенствовании системы казначейства на региональном уровне.

**Апробация результатов исследования**заключается в том, что предложенные в нём разработки успешно реализуются в деятельности территориальных органов федерального казначейства Краснодарского края.

Основные выводы и предложения, содержащиеся в работе, докладывались автором на заседаниях методического совета при Главном управлении федерального казначейства Минфина России в ноябре 2003г., многочисленных совещаниях работников Управления федерального казначейства по Краснодарскому краю, в котором соискатель трудится многие годы.

Основные положения диссертационной работы содержатся в выпущенном автором в 2003 году учебно-методическом пособии «Казначейство в России: стратегия и практика деятельности» и пяти других публикациях в средствах периодических изданий и массовой информации общим объемом более 8 п.л..

**Структура диссертации**включает введение, три главы, содержащих семь параграфов, заключение, список использованных источников и литературы и приложения.

## Финансово-экономическое содержание казначейской- системы, предпосылки ее возрождения и этапы становления

Возврат к казначейским технологиям управления государственными финансами, включая исполнение бюджетов, в начале 90-х годов прошлого столетия неслучаен. Институт казначейства в системе органов власти России прошел сложный и длительный путь эволюции. Как показывает ретроспективный анализ, казначейство в Российской Империи, существовавшее до 1917 года, представляло собой действенную организацию с подготовленными квалифицированными кадрами.

Учет расходования и поступления денежных средств осуществлялся на Руси как княжеской, так и царской казной. С годами менялись названия структур управления. Это были: Приказ, Коллегия, Министерство, Наркомат, а сейчас это специальная служба в Министерстве финансов. Исторические документы свидетельствуют, что Казна или Казенный Приказ (Двор), образованная еще в 1512 году, послужила началом создания системы централизованного управления финансами Российского государства в XVI-XVII веках. Она получила название - приказной. В XVII веке охрана финансовых интересов государства и его казны регламентировалась Соборным Уложением 1649 года.

Петром Великим в период его правления были внесены значительные преобразования в систему местного управления. В ряду финансовых учреждений была создана Счетная или Казначейская Контора, призванная следить за правильным и четким поступлением налогов1.

При Екатерине II 25 февраля 1773 года учреждена «Экспедиция о государственных доходах», ставшая прообразом будущего Министерства финансов. Основной ее задачей был сбор сведений о государственных доходах, для чего все учреждения обязывались представлять в Экспедицию ведомости о доходах, недоимках и взысканиях по ним. Подведомственные новой структуре, в Москве и Санкт-Петербурге были открыты в 1781 году Особые Казначейства для Штатных и Остаточных сумм. С 1775 года в России введена должность уездного казначея, в обязанности которого входили прием и хранение всех документов о казенных доходах.

На рубеже XVIII - XIX веков во время царствования Павла I были предприняты попытки реорганизации данной сферы управления через создание Главных Департаментов. В то время учреждена должность Государственного Казначея, функциями которого являлись прием, хранение и отпуск денежных средств на расходы по всем составляющим государственного управления и их учета.

В 1802 году, при Александре І, в результате проведения очередных реформ государственного управления было учреждено восемь министерств.

Заведование Делами государственной экономии поручалось Министру финансов, Министру коммерции, Государственному казначею. В 1810 году учрежден Государственный Совет, состоящий их четырех департаментов. Одному из них - Департаменту государственной экономии - предписывалось управление промышленностью, наукой, торговлей, финансами, казначейством. К ведению Государственного казначея было отнесено заведование денежными суммами, поступившими доходами, управление текущими расходами. В его подчинении находились Экспедиции, Казенные палаты и уездные казначеи в кассовом, счетном и контрольном отношениях. Этот период можно охарактеризовать образованием единой системы управления в Российской Империи, в которой Министерство финансов стало одним из ключевых .

Ведомство Государственного Казначея 2 февраля 1821 года было окончательно включено в состав Министерства финансов под названием Департамента Государственного казначейства. С этого времени и до 1917 года управление государственными финансами, претерпевая незначительные организационные и функциональные изменения, было сосредоточено в Министерстве финансов, Департаменте Государственного казначейства и его учреждениях на местах.

В структуре министерства Департамент Государственного казначейства имел наибольшую значимость и являлся самым многочисленным по количеству служащих. Этот орган централизовал всю бюджетно-сметную, а в целом и отчетно-кассовую работу не только учреждений Министерства финансов, но и вообще всех ведомств и учреждений, состоявших на государственном бюджете. В его функции входило составление бюджета, предварительный и суммарный отчет о его исполнении и кассовый отчет Министерства финансов. При этом департамент осуществлял и административную работу по проверке исполнения операций, связанных с использованием государственных средств.

Сущность Главного Казначейства можно обозначить как своего рода Кассу Российской Империи, осуществляющую крупные и мелкие ассигнования на различные цели, а также распределение между казной и земствами денежных средств, поступающих в уплату поземельных сборов. При этом приходных операций оно не вело, за исключением приема средств, сдаваемых центральными учреждениями на восстановление кредитов, в отношении которых оно выступало также хранилищем.

## Основные элементы казначейской системы исполнения бюджета

Анализируя цели и функции института федерального казначейства, сформулированные в актах Президента и Правительства России, учитывая поставленную перед федеральным казначейством задачу охвата всех операций с бюджетными средствами, можно выделить следующие основные элементы казначейского исполнения федерального бюджета.

1. Кассовое исполнение бюджетов разных уровней бюджетной системы по доходам. Как уже отмечалось, банковская модель исполнения федерального бюджета в начале 90-х годов прошлого века перестала отвечать реалиям времени. Необходимость изменения процесса исполнения бюджета по доходам была вызвана следующими объективными обстоятельствами.

Исполнение бюджета по доходам при банковской системе его исполнения осуществлялось с участием налогоплательщиков, банков, налоговых органов, Центрального банка и Минфина России. Средства от уплаты налогов, сборов и иных платежей перечислялись на счета налоговых органов, открытые в Центральном банке РФ или коммерческих банках1.

Функции налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояли в распределении налогов между уровнями бюджетной системы, воз-врате излишне уплаченных сумм и учете поступлений в бюджет .

Итак, банковская модель исполнения бюджета по доходам не давала возможности получать достоверную информацию о состоянии поступления налоговых и неналоговых доходных источников, что исключало точность и объективность краткосрочных прогнозов о доходах бюджета и увязке их с предусмотренными государственными расходами.

Переход к казначейской системе исполнения бюджета повлек за собой централизацию всех доходных счетов бюджета у органов федерального бюджета и передачу налоговыми органами функций по учету и распределению регулирующих доходных источников. Для этого органам федерального казначейства были открыты счета по учету доходов федерального бюджета в учреждениях Центрального банка РФ и Сбербанка РФ. Одновременно за казначейством закреплена функция ведения оперативного аналитического учета доходов федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.

Процедура казначейского исполнения бюджета по доходам, согласно статье 218 Бюджетного кодекса РФ, заключается в следующем:

перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;

возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;

учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

## Нормативно-правовое обеспечение развития казначейского контроля

Федеральной целевой программой развития органов федерального казначейства, принятой в конце 90-х годов XX века, среди перспективных задач для системы казначейства на новом этапе его развития названо упорядочение правовой основы деятельности органов казначейства .

Очевидно, что стабильность функционирования казначейской системы, качественность и полномасштабность выполнения стоящих перед ней задач находится в прямой зависимости от состояния государственно-правового регулирования данного института. Поэтому при нормативно-правовом обеспечении развития системы казначейского исполнения бюджетов целесообразно обратить особое внимание на следующие моменты:

- необходимы и достаточны ли задачи, поставленные перед органами федерального казначейства;

- является ли существующее законодательство достаточным для достижения поставленных задач;

- является ли действующее законодательство наиболее эффективным способом достижения поставленных задач и соответствует ли оно международной практике.

Основные принципы эффективной системы государственных финансов (включая бюджеты различных уровней) общепризнанные в мировой практике, можно обобщить таким образом:

Полнота и финансовая дисциплина. Государственная финансовая система призвана охватывать все финансовые операции государ ства и служить средством исполнения экономических и политических решений. Вопросы финансовой дисциплины связаны с необходимостью соблюдения финансового законодательства всеми участниками этой системы.

Законность. Этот принцип означает, что все принимаемые решения должны соответствовать существующему законодательству и лица, участвующие в бюджетном процессе обязаны исполнять свои функции согласно закону.

Гибкость. Система государственных финансов должна быть объектом анализа, внешнего аудита и постоянного усовершенствования.

Предсказуемость. Этот принцип требует увязки между долгосрочными и краткосрочными политическими целями и создание системы, позволяющей эффективно планировать ресурсы.

Объективность, означающая, что при составлении и исполнении бюджета должны использоваться объективные данные.

Информативность. Этот принцип означает, что система должна предоставлять точную и своевременную информацию, необходимую для принятия решений.

Прозрачность и ответственность, требующие, чтобы решения и их результаты, а также затраты, связанные с выполнением этих решений, были доступны широкой общественности. Этот принцип требует, чтобы лица, принимающие решения, обладали всей необходимой информацией. Лица, принимающие решения, должны также отвечать за их результаты. Этот принцип тесно связан с принципами гибкости и информативности.