Клюкова Ирина Николаевна. Совершенствование казначейской системы как инструмента исполнения бюджета в регионе : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 156 c. РГБ ОД, 61:05-8/949

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Становление органов федерального казначейства в условиях рыночной экономики 11

1.1. Объективная необходимость формирования органов федерального казначейства

1.2. Современное состояние и механизм формирования и исполнения бюджета в зарубежных странах 31

1.3. Предпосылки и организация становления казначейской системы в России 51

Глава II Совершенствование исполнения федерального бюджета органами казначейства Чувашской Республики 64

2.1. Современные формы и методы учета доходов бюджетов разного уровня органами федерального казначейства 64

2.2. Исполнение федерального бюджета по доходам и расходам на примере Чувашской Республики 75

Глава III. Реформирование казначейского исполнения бюджета в регионе 98

3.1. Совершенствование работы органов федерального казначейства в условиях единого счета 98

3.2. Контроль как инструмент совершенствования целевого использования бюджетных средств 109

Заключение 131

Список использованных источников и литературы 137

Приложения 151

**Введение к работе**

**Актуальность**темы **исследования**обусловлена необходимостью дальнейшего укрепления финансовой системы России, предполагающую казначейскую модель управления государственными денежными ресурсами, улучшение функционирования механизма обслуживания бюджета и совершенствование его казначейского исполнения в регионе.

Анализ практического опыта показывает, что теоретическая разработанность проблемы казначейской системы управления государственными финансами остается недостаточной. Нет единой концепции взаимодействия всех уровней исполнительной власти по формированию и реализации бюджетной политики. Не отрегулированы принципы построения системы исполнения территориальных и местных бюджетов органами федерального казначейства, которые обеспечивают только исполнение федерального бюджета. На качественно более высоком уровне требует решения вопрос организации информационного и правового взаимодействия органов казначейства, налоговых, таможенных органов, банков, распорядителей и получателей государственных финансовых средств.

Все это предопределяет актуальность темы исследования и выработки концепции развития казначейской системы, отвечающей требованию рационального использования бюджетных средств как на федеральном, так и на региональном уровне.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемам формирования и функционирования расчетно-платежной системы государственных финансов системой казначейства на современном этапе посвятили свои исследования многие экономисты: Антонов Н.Г., Баранова Л.Г., Врублев-ский В.К., Врублевская О.В., Геращенко B.C., Глазьев С.Ю., Грязнова А.Г., Захаров B.C., Косой A.M., Крупное Ю.С., Кунельский Л.Э., Лавру-шин О.И., Липицкий B.C., Львов Д.С., Любимцев Ю.И., Маневич В.Е.,

Молчанов А.В., Некипелов А.Д., Нестеренко Т.Г., Панова Г.С, Пансков В.Г., Пашковский B.C., Пессель М.А., Петраков Н.Я., Портной М.А., Рагозин Б.А., Рогова О.Л., Романовский М.В., Смирнов А.В., Сенчагов В.К., Тавасиев A.M., Хандруев А.А., Ширяев В.П. и др.

Вопросам роли и места казначейства в бюджетной системе развитых стран и в странах переходной экономики уделены работы зарубежных авторов Дж.М. Кейнса, Р. У. Рефьюза, А. Премчанда, ЛГарамфалви, Б. Пи-терса, П. Паренте и П. Мартинес-Мендеса и др.

К вопросам пополнения бюджета, организации и оптимизации налоговых платежей неоднократно обращались: Аникин А.В., Балацкий Е.В., Гусаков СВ., Жак СВ., Капитоненко В.В., Киселев Д.А., Мовшович СМ., Павлов И.П., Павлова Л.П., Паскачев А.Б., Пеньков Б.Е., Соколовский Л.Е., Теплухин П.М., Чванов Р.А., Шаталов С.Д., Юткина Т.Ф. и др.

Особый интерес и полезность в свете рассматриваемых вопросов имеют докторские диссертации В.П.Горегляда, В.Б.Христенко и кандидатские работы СК.Ахмедова, Б.В.Бриля, В.В.Воропаева, СБ.Гуральникова, П.П.Сушкевича, Б.Н.Теребиленко и др.

Несмотря на значительное количество научных исследований, посвященных казначейской системе и ее роли в управлении государственными финансами, недостаточно разработан вопрос о принципах построения комплексной системы рационального использования бюджетных средств.

Мало новых работ, комплексно исследующих вопросы совершенствования финансово-кредитных отношений субъектов государственных структур, осуществления межхозяйственных бюджетных расчетов для усиления контроля над формированием и рациональным использованием общегосударственных бюджетных средств.

Нуждаются в теоретическом и практическом осмыслении принципы построения и развития казначейства, как целостной системы, способной из-

менить и усовершенствовать рациональное использование бюджетных средств.

Ряд вопросов в области теории исполнения бюджетов органами федерального казначейства все еще остается дискуссионным. Отсюда назрела необходимость дальнейшего исследования обозначенных проблем, что и предопределило выбор избранной темы.

**Цель исследования**состоит в обобщении теории и практики совершенствования казначейской системы и выработке рекомендаций по её использованию в качестве эффективного инструмента исполнения бюджета в регионе.

В соответствии с данной целью ставились следующие исследовательские **задачи:**

определить тенденции развития казначейской системы на основе углубления теории, методологии и анализа современного ее состояния;

раскрыть место и роль Федерального казначейства и его структурных подразделений в формировании и использовании бюджетных средств;

обосновать место и роль налоговых платежей и казначейской системы в формировании бюджетных доходов государства и необходимость внедрения новой системы бюджетного учета доходов;

предложить важные направления усиления контроля со стороны казначейства за бюджетными доходами государства и местных органов власти, а также за их расходованием и целевым использованием.

**Объектом исследования**являются органы федерального казначейства, обеспечивающие рациональное использование бюджетных средств, а также современная система формирования доходов и осуществления расходов из бюджетов в России и её регионах.

**Предметом исследования**выступает совокупность финансово-бюджетных отношений между субъектами рыночной экономики по пово-

ду совершенствования казначейской системы как инструмента исполнения бюджета в регионе.

**Теоретическую и методологическую основу исследования**составляют труды классиков экономической науки, зарубежных и российских ученых, касающиеся казначейской расчетно-платежной системы, механизмов формирования и использования бюджетных доходов.

В диссертации использованы законодательные акты, другие нормативно-правовые документы органов государственной власти, разработки исследователей Государственного научно-исследовательского института развития налоговой системы (ГНИ РНС) и НИФИ Министерства финансов РФ, Института экономики РАН, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС), Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, а также других ученых.

При изучении вопросов по теме диссертации за основу приняты данные статистических органов Российской Федерации и Чувашской Республики, приводимые в открытой печати, научных публикациях, официальных отчетах, докладах и интервью представителей органов государственной власти.

Результаты исследования получены с помощью сравнительного и структурно-функционального, расчетно-конструктивного анализа, абстрактно-логических методов на основе применения статистических данных, материалов социологических исследований, а также собственных расчетов и наблюдений автора. Фактический материал по теме диссертации получен непосредственно в Управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Чувашской Республике, в сфере научно-педагогической деятельности в системе подготовки кадров для финансово-кредитной системы.

**Научные результаты,**полученные лично соискателем, и их **науч-**

**ная новизна**заключаются в совершенствовании казначейского исполнения бюджета в регионе, повышении эффективности управления государственными финансами на основе реализации концептуальных подходов развития казначейской системы и ее структур. В этом аспекте автором:

1. Уточнена стратегия федерального казначейства по учету доходов федерального бюджета, направленная на: совершенствование программного обеспечения, внедрение электронного документооборота; организацию надежной телекоммуникационной связи с банками и налоговыми органами; определение системы мер для эффективного функционирования единых счетов бюджетов и механизма их кассового обслуживания в части централизации государственных финансовых средств на счетах органов федерального казначейства; разработку и внедрение единой методологической основы кассового обслуживания исполнения бюджетов Российской Федерации; обеспечение учета и отчетности всеми участниками бюджетного процесса на базе единой бухгалтерской системы.
2. Доказана необходимость внедрения авторских мероприятий по обеспечению сокращения срока прохождения бюджетных средств до бюджетополучателей через открытие лицевых счетов всем получателям бюджетных средств, налаживание постоянного и действенного контроля за процессом принятия бюджетных обязательств, реализацию технологии единого счета федерального казначейства.
3. Предложены методика и технология казначейского контроля за рациональным использованием бюджетных средств путем регистрации и учета, принимаемых бюджетополучателями обязательств, а также внедрения аудита экономической целесообразности на основе проведения предварительного и текущего контроля, позволяющих заранее выявлять и предотвращать всевозможные финансовые нарушения.
4. Обоснована необходимость внедрения новых правил финанси-

рования расходов путем оптимизации схемы документооборота, повышения ответственности распорядителей и получателей бюджетных средств при их использовании; реализация мероприятий по внедрению нового плана счетов бухгалтерского учета государственных средств, направленных на повышение результативности и оптимизации управления финансовыми средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ.

5. Конкретизирована технология кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов, местных органов управления органами федерального казначейства, включающая в себя оперативное планирование и прогнозирование, управление консолидацией финансовых средств на соответствующих счетах казначейства, а также по исполнению и использованию финансовых средств бюджетами всех уровней.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

необходимость выделения из Министерства финансов РФ и создания самостоятельной службы Федерального казначейства и расширения его функций в целях осуществления контроля на всех стадиях исполнения федерального бюджета;

потребность консолидации финансовых ресурсов на едином казначейском счете в Центральном Банке России;

предложения по выгодному вложению временно свободных средств бюджетов на финансовом рынке страны;

доказательства объективной необходимости перехода на кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов России и местных бюджетов Федеральным казначейством.

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и практическую основу построения казначейской системы и кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней бюджетной

**системы. В работе выработана и предложена стратегия создания и совершенствования вышеназванной системы в России, сформулированы общие теоретико-методологические рекомендации, способствующие рациональному использованию бюджетных средств в регионе.**

**В общероссийском масштабе, в повседневной практике, нашли применение результаты научного исследования автора, которые доведены до конкретных методик и практических рекомендаций и могут быть использованы государственными и хозяйственными органами в процессе формирования и совершенствования современной казначейской расчет-но-платежной системы.**

**Отдельные теоретические положения и результаты исследования могут быть использованы в процессе дальнейшей разработки теоретических и практических вопросов организации и функционирования российского казначейства.**

**Апробация работы. По основным результатам диссертационного исследования сделаны сообщения в Институте стратегических исследований (г. Чебоксары, 2004г.), на научно-практических конференциях в Чувашском государственном университете им. И.Н. Ульянова по темам: «Формирование органов федерального казначейства Российской Федерации» (2002г.), «Организация предварительного и текущего контроля над движением и целевым использованием федеральных средств» (2003г.), Чебоксарском кооперативном институте Московского университета потребительской кооперации в ходе учебного процесса по специальности «Финансы и кредит» (2001-2004гг.).**

**Предложения автора по вопросам дальнейшего совершенствования налогообложения и системы сборов налогов, аккумулирования бюджетных финансовых ресурсов, улучшения казначейской системы расчетов и платежей доведены до Правительства и Министерства финансов РФ.**

**Программные средства по автоматизации расчетно-платежных**

процессов, разработанные под руководством автора, внедрены в практику деятельности Управлении федерального казначейства Министерства финансов РФ по Чувашской Республике.

По теме диссертации опубликовано 7 научных работ общим объемом 5,85 печатных листов, в том числе брошюра: Казначейская система как инструмент совершенствования управления государственными финансами. - Чебоксары: Институт стратегических исследований, 2004 (объемом 4 п.л.).

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

## Объективная необходимость формирования органов федерального казначейства

Успешное продвижение рыночной реформы в России во многом зависит от глубины модернизации налогово-бюджетной системы, от темпов перехода от жесткой централизованной системы территориального управления финансами к системе межбюджетных взаимоотношений разных уровней власти, построенных на принципах федерализма: сочетании интересов, обеспечивающих высокую степень самостоятельности территориальных финансовых систем при сохранении ведущей роли федерального бюджета; наличии многоступенчатой (трехзвенной) системы и равенстве прав бюджетов одного звена; соответствии объемов финансовых ресурсов выполняемым региональными органами власти функциям; применении единых для всех субъектов федерации критериев при расчетах объемов средств, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания развития регионов и оказания им необходимой помощи1.

Бюджетные системы, построенные на принципах федерализма, как показал мировой опыт, имеют существенные преимущества перед унитарными, высоко централизованными системами. Для них характерны более полный учет местных интересов и потребностей населения в государственных услугах, более высокий уровень ответственности, особенно местных органов власти. Они способствуют формированию и развитию здоровой конкуренции между территориальными властями, снижающей цены на общественные блага.

Эти преимущества, благодаря особенностям государственного устройства, первыми оценили федеративные страны. Сегодня этот опыт широко применяется в унитарных государствах и активно внедряется в развивающихся странах, осуществляющих демократические реформы.

В России перестройка бюджетной системы также увязывается с децентрализацией управления и формированием принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней. Согласно статье 129 Бюджетного кодекса РФ, эти отношения должны строиться в следующих формах: финансовой помощи бюджетам субъектов РФ; субвенций бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда компенсаций; финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований; иных безвозмездных и безвозвратных перечислений; бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ1.

Формирование качественно новых взаимоотношений центра и субъектов федерации, формирование систем местного самоуправления, процессы децентрализации управления, высветили огромный комплекс проблем, стоящих перед Россией2.

Это, прежде всего, проблемы разграничения полномочий между бюджетами разного уровня; проблемы бюджетной самостоятельности, являющейся необходимым условием их эффективного функционирования; и проблемы справедливости, требующие выравнивания финансовых условий деятельности территорий, которые по объективным причинам не обеспечивают население необходимым уровнем социальных услуг.

## Современные формы и методы учета доходов бюджетов разного уровня органами федерального казначейства

Согласно Бюджетному кодексу РФ, задачи органов казначейства по управлению доходами состоят в следующем: организация поступления доходов на единый счет бюджета; распределение в соответствии с утвержденными нормативами регулирующих доходов; возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов; учет доходов бюджета и составление отчетности.

Для реализации задач управления доходами для органов казначейства открыт пассивный счет «Налоги и сборы, распределяемые органами казначейства», который предназначен для учета поступающих налоговых и неналоговых доходов. Основанием для открытия указанного счета являются совместные указания Центрального банка России, Министерства финансов РФ и Министерства1 РФ по налогам и сборам.

Министерство финансов РФ ежегодно доводит до территориальных органов федерального казначейства указания о порядке зачисления налогов (сборов) и других обязательных платежей на счет № 40101.

Учет и распределение доходов между бюджетами разных уровней осуществляется на основании пакета документов.

При получении из кредитной организации платежных документов на бумажных носителях органом Федерального казначейства устанавливается соответствие видов доходов (наименование налога, сбора, платежа) кодам бюджетной классификации и полнота заполнения реквизитов платежных документов.

При получении из кредитной организации платежных документов в электронном виде проверяется полнота заполнения реквизитов этих документов, электронно-цифровая подпись (ЭЦП) кредитной организации, соответствие полученных за день электронных платежных документов итоговой электронной выписке.

Распределение доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ осуществляется органами Федерального казначейства с учетом: сведений налоговых органов о плательщиках (на магнитных носителях) с указанием реквизитов (наименование плательщика и его идентификационный номер, идентификационный номер налогового органа, где состоит на учете данный плательщик), которые представляются не позднее чем за 10 дней до начала нового финансового года (последующие изменения передаются ежемесячно не позднее 5-го числа); информации налоговых органов о льготах и отсрочках (рассрочках) по уплате доходов в соответствующие бюджеты, налоговых кредитах, инвестиционных налоговых кредитах, предоставленных в соответствии с законодательством РФ; другой информации, касающейся порядка уплаты налогов (сборов) и обязательных платежей, предоставляемой органам Федерального казначейства в соответствии с законодательством РФ1.

Нормы действия законов о бюджете ограничены временем, на которые данные законы принимаются (финансовый год). В этом состоит принципиальное отличие бюджетного законодательства от других законодательных актов (например, законодательства о налогах и сборах). Кассовый принцип исполнения бюджета предусматривает четкое исполнение норм закона о бюджете на очередной финансовый год применительно к операциям, которые отражаются на счетах бюджета в конкретный отчетный период, равный бюджетному периоду.

## Совершенствование работы органов федерального казначейства в условиях единого счета

Задачи, стоящие перед федеральным казначейством на новом этапе его развития, предполагают: совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов; упорядочение правовой основы деятельности органов федерального казначейства в целях создания достаточных условий для выполнения возлагаемых на них функций; улучшение организационного, материального и технического обеспечения органов федерального казначейства; развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, с учетом обеспечения безопасности информации1.

Перечисленные задачи определены в федеральной целевой Программе развития органов федерального казначейства на 2000-2004 гг., которая утверждена Постановлением Правительства РФ от 23.06.1999 № 677. Определяющая цель Программы - развитие системы органов федерального казначейства, которое необходимо для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Реализация программы предусматривает следующие этапы:

Первый этап:

-развитие базовых условий для функционирования органов федерального казначейства и нормативно-правовой основы исполнения бюджета, а также эффективной мобилизации и управления государственными финансовыми ресурсами на едином счете казначейства;

- обеспечение регистрации в Главной книге федерального казначейства всех операций, связанных с поступлением доходов, а также санкционированием и финансированием расходов. Для этого предполагается в приоритетном порядке ввести в действие план счетов федерального казначейства, отражающий учетную информацию в рамках бюджетной классификации РФ, а также обеспечивающий осуществление контрольных бухгалтерских операций;

- реализация отдельных элементов учета обязательств бюджетных учреждений по осуществлению расходов и платежей;

- завершение разработки и осуществление первоочередных мероприятий по созданию информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, позволяющих обеспечить на уровне Главного управления федерального казначейства, Минфина РФ и двух управлений казначейства по субъектам РФ возможность коллективной и распределенной обработки данных об исполнении федерального бюджета РФ, с учетом обеспечения гарантированной конфиденциальной информации, высокой степени безопасности и надежности данных.

Второй этап:

- обеспечение учета обязательств и кредиторской задолженности федерального бюджета в органах казначейства, а также повсеместное внедрение первоочередных мероприятий по созданию единой информа ционной, телекоммуникационной системы органов федерального казна чейства, обеспечивающих, в том числе эффективное информационное взаимодействие органов казначейства со смежными ведомственными и межведомственными автоматизированными системами федеральных ор ганов исполнительной власти и Центрального банка РФ.