Иманшапиева Марина Гаджиевна. Казначейская система финансового регулирования бюджетного процесса : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Махачкала, 2002 124 c. РГБ ОД, 61:02-8/2379-2

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Роль казначейства в регулировании бюджетного процесса 9

1.1. Предпосылки воссоздания казначейства в Российской Федерации 9

1.2. Казначейство РФ и его взаимодействие с другими государственными органами 23

1.3. Модели казначейства зарубежных стран 31

Глава 2. Основы функционирования казначейства России 45

2.1. Задачи и функции Федерального казначейства 45

2.2. Организация исполнения доходной и расходной части государственного бюджета 57

2.3. Казначейский контроль использования средств

федерального бюджета 79

Глава 3. Направления развития деятельности казначейства на современном этапе 93

Заключение 111

Библиография 114

**Введение к работе**

*Актуальность исследования.*Масштабная социально-экономическая трансформация всего хозяйственного механизма российской экономики привела к кардинальным преобразованиям бюджетных отношений как на федеральном, так и на республиканском уровне. Возникли проблемы организации и функционирования развивающейся казначейской системы Российской Федерации, координации и субординации между ее уровнями, ее потенциала и эффективности.

В этих условиях, для повышения действенности государственной бюджетной политики, эффективного управления финансовыми ресурсами в процессе использования бюджета государства, повышения оперативности при финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и рациональным использованием государственных средств необходима эффективно работающая система казначейства.

В условиях нестабильности экономической ситуации, суверенизация субъектов управления вызвала падение бюджетной и налоговой дисциплины. Отсутствие эффективного контроля за расходованием бюджетных средств вызывает нарушения финансовой дисциплины и финансового законодательства. Широкий размах получают негативные проявления в хозяйственной жизни, следствием которого становятся многочисленные злоупотребления, нецелевое использование бюджетных средств.

Существующие сегодня, и вновь складывающиеся структуры казначейства еще не в полной мере отвечают поставленным задачам, что в немалой степени вызвано отсутствием в республике их обоснованной теоретико-методологической проработке.

В настоящее время Дагестан практически отсутствуют исследования проблем деятельности казначейской системы Дагестана, эффективности ее функционирования и дальнейшего совершенствования. Между тем, это одна из основных задач системы управления финансовыми ресурсами государства, от

своевременного решения которой в значительной степени зависит дальнейшее развитие экономики в целом.

Решение вопросов казначейского исполнения бюджета в условиях проводимых экономических реформ, предполагает научно-обоснованную программу развития казначейской системы в целом. Это подтверждает опыт экономически развитых государств, где именно при помощи казначейского механизма исполнения доходов и расходов бюджета достигается эффективное управление финансами.

В связи с этим представляется актуальным комплексное исследование проблем развития казначейской системы исполнения бюджета, формирование ее эффективных организационных и финансовых основ, выработка обоснованных рекомендаций по становлению эффективной системы управления финансовыми ресурсами государства, совершенствование методики казначейского контроля. Решение этих вопросов является логической ступенью в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию управления государственными финансовыми ресурсами, как одной из главных составляющих макроэкономической политики государства.

*Степень разработанности проблемы.*В мировой экономической науке проблемы совершенствования казначейского исполнения бюджета, как составной части государственной финансово-бюджетной политики исследованы в работах Л.Гарамфалви, М.Н.Вулли, Э.Б.Бакрак, Э.Т.Пирсон, Х.Хакстеп, С.Рамамурти, Питер Дин, Международного валютного фонда, Объединенного Венского института и др.

Различные стороны института казначейства, как объекта научного исследования описываются в трудах А.Дейкина, ДЖ.М.Кейнса, П.Самуэльсона, В.Ойкена, Дж. Гэйлбрейта. Они в целом осветили роль и место казначейства в рыночном хозяйстве западного типа, его основные атрибуты: функции, структуру, исторические особенности и характерные черты.

Процесс реформирования бюджетной системы России, необходимость создания адекватной ей рациональной многоуровневой казначейской системы вызывает живой интерес среди ученых-экономистов.

С момента воссоздания казначейской системы в России она стала объектом пристального внимания отечественных экономистов. Особо следует выделить научные статьи и монографии В.Мельникова, Л.Кочетовой, Б.Сабанчи, А.Смирнова, Г.Масленникова, В.П.Карпенко, Д.Комягина, В.Родионовой, С.Арсеньева, В.Зайцева, Ю.Петрова, А.Силуанова, Д.Комягина, Р.Артюхина, С.Хурсевича, Л.Павлова, А.Игудина, В.Панскова, Т.Савина, В.Сорокина, В.Подпорина, В.Горегляда, Е.Украинцевой и др.

Однако специальных научных разработок, посвященных исследованию институциональной природы и специфики, структуре, функционированию и развитию казначейской системы в условиях переходной экономики крайне недостаточно для обоснования направлений ее совершенствования на региональном уровне.

Проблемы казначейской системы исполнения государственного бюджета недостаточно разработаны и вопросы ее эффективности и совершенствования не были предметом специального изучения в Дагестане, поскольку отсутствовали системные разработки проблем государственного управления финансовыми ресурсами и казначейского контроля за расходованием бюджетных средств. Эти вопросы продолжают оставаться актуальными как в теоретическом, так и в практическом плане.

Практическая значимость и научная актуальность комплексного изучения данной проблематики предопределили выбор темы настоящего исследования, определив его цели и задачи.

*Цель и задачи исследования.*Цель диссертационной работы заключается в определении направлений совершенствования казначейской системы исполнения государственного бюджета и разработке методики казначейского контроля, позволяющей повысить эффективность финансового регулирования бюджетного процесса.

В соответствии с поставленной целью, сформулированы следующие задачи диссертационного исследования:

раскрыть содержание, задачи и функции казначейской системы исполнения федерального бюджета;

исследовать этапы и основные направления развития звеньев федерального и республиканского уровня казначейской системы Российской Федерации;

выявить резервы в казначейском исполнении государственного бюджета и показать основные пути повышения его эффективности;

определить направления совершенствования и дать конкретные рекомендации по усилению роли органов казначейства в системе государственного контроля;

показать место и роль казначейского контроля при исполнении федерального бюджета и определить эффективные методы контроля за целевым использованием федеральных средств.

*Объектом исследования*выступает казначейская система и процесс исполнения федерального бюджета на территории Республики Дагестан.

*Предметом исследования*являются механизмы формирования и исполнения федерального бюджета Российской Федерации на территории Республики Дагестан.

*Теоретической и методологической основой*диссертационной работы послужили статьи и монографии отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области проблем казначейского исполнения федерального бюджета.

Информационную базу исследования составляют Указы Президента РФ, законодательные и нормативные акты РФ, данные Министерства финансов РФ, Главного Управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ, Управления Федерального казначейства по РД, его местных подразделений.

*Научная новизна*диссертационного исследования заключается в исследовании теоретических и практических вопросов, связанных с функционированием института Казначейства в Республике Дагестан.

К научной новизне относятся следующие положения:

- исходя из научного анализа тенденций развития системы казначейского  
исполнения бюджетов различных уровней, раскрыты резервы в исполнении  
государственного бюджета и определены основные направления повышения  
его эффективности;

на основе анализа опыта работы казначейств развитых стран обоснована необходимость усовершенствования действующей компьютеризированной системы управления наличностью в систему, функционирующую в режиме реального времени и позволяющую казначейству оперативнее и точнее планировать операции с денежной наличностью;

вместо действующей практики зачисления платежей в бюджет, рекомендован механизм более эффективного влияния на укрепление платежной дисциплины, основанный на применении штрафных санкций в размере трехкратной ставки рефинансирования Центрального Банка, позволяющий усилить ответственность банков и обеспечивающий своевременное исполнение доходной части государственного бюджета;

- предложен механизм возврата средств, использованных не по целевому  
назначению, состоящий в выставлении распоряжения на счет организации-  
нарушителя с одновременным предъявлением жестких штрафных санкций;

- на основе разработанной прогрессирующей шкалы наложения  
штрафных санкций и взысканий за незаконное использование бюджетных  
средств предложена к внедрению методика воздействия на экономное и  
рациональное их использование.

*Практическая и теоретическая значимость работы*заключается в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию казначейской системы исполнения государственного бюджета, методики контроля за

своевременным поступлением, эффективным и целевым использованием бюджетных средств.

Предлагаемая методика осуществления казначейского контроля может способствовать активности финансовых реформ в республике и позволит решить проблемы повышения эффективности казначейского исполнения бюджета.

Ряд теоретических положений и выводов диссертационного исследования может быть использован в преподавании курсов «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет», «Казначейское дело».

*Апробация работы.*Основные положения и выводы диссертации докладывались на ежегодных научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и аспирантов ДГУ в 1999-2001 гг., а также отражены в публикациях диссертанта по теме работы. Выводы и предложения диссертационного исследования приняты к внедрению Управлением Федерального Казначейства по РД, что подтверждается соответствующими документами.

По результатам диссертационного исследования опубликовано 4 работы, общим объемом 0,6 п.л.

*Структура диссертации.*Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии.

## Предпосылки воссоздания казначейства в Российской Федерации

Эволюция казначейства и функций, реализуемых казначейством, осуществлялась в тесной связи с созданием, развитием и изменением финансовой системы Российского государства, а затем Советского государства и современной Российской Федерации.

Департамент Государственного казначейства России включал Главное казначейство, губернские казначейства в губернских городах, уездные казначейства в уездных городах. Губернские и уездные казначейства подчинялись непосредственно казенным палатам, представлявшим в губерниях департамент казначейства. Казначейство возглавлял казначей, назначенный казенной палатой.

Основные функции казначейства состояли в следующем:

сбор государственных доходов, их хранение, производство платежей по указанию органов власти, обеспечение движения денежных средств из одного казначейства в другое, контроль и информация о состоянии сбора пошлин» налогов и о недоимках;

прием, хранение и целевое расходование специальных средств и депозитов правительственных учреждений, общественных и сословных средств;

продажа гербовой бумаги, марок, свидетельств, патентов по акцизным сборам;

выдача свидетельств на права торговли, промыслов, билетов на торговые и промысловые учреждения;

прием и временное хранение средств общественных учреждений, перевод денежных средств из одного города в другой;

бухгалтерские функции, представление отчетов в казенную палату и контрольные учреждения.

События октября 1917 года стали для отлаженной деятельности всей системы Казначейств страны роковым рубежом. Новой власти, собиравшейся строить новое общество не на основе рыночных отношений, а на распределении, нормировании, принуждении, Казначейства в принципе были не нужны таковыми, какими они были. Они были обречены, но их ликвидация произошла не сразу. Потребовалось некоторое время сначала для изменения их функций, а затем и полного растворения в новых финансовых органах.

Судьба Казначейства на местах (в Губерниях и Уездах) новой властью была предрешена. Однако центральные, высшие органы некогда широко разветвленной системы Казначейств - Департамент Государственного Казначейства и Главное Казначейство еще на некоторое время были сохранены. Департаменту Государственного Казначейства пока была определена роль управления по финансовым расчетам. Государственное Казначейство как основную приходно-расходную кассу еще не упразднили. Видимо был слишком велик объем работы для не имевшей квалифицированных кадров власти. Но Казначейство уже было полностью ей подконтрольно и до поры до времени оставалось в строившейся системе нового управления.

Реорганизация закончилась в начале 1920 г. полным упразднением всей кредитной системы.

В октябре 1937 г. постановлением ВЦИК и СНК СССР в составе Наркомата финансов СССР было образовано Контрольно-ревизионное Управление (КРУ), осуществлявшее контроль в области бюджетной и финансово-счетной работы. В 1938 г. в связи с повышением роли Госбанка СССР, оно было выделено из Наркомата финансов СССР и непосредственно подчинено Совнаркому СССР, имея самостоятельность и неся ответственность в проведении кредитной политики СССР. Госбанк непосредственно руководил бюджетно-финансовым, страховым и сберегательным делом.

## Задачи и функции Федерального казначейства

После курса переход к рыночным отношениям, сложившаяся бюджетная система России, включая планирование, исполнение, контроль и оценку, не стала удовлетворять требованиям рыночной экономики. Государственная отчетность по исполнению бюджета, унаследованная от советских времен, не стала обеспечивать необходимой информацией по большинству вопросов.

В принципе закономерный и оправданный процесс суверенизации Центробанка предопределил необходимость выполнения какой-то иной системой информационных функций по исполнению федерального бюджета. В этой роли могли бы выступать финансовые органы, но их фактическая подчиненность органам власти административно-территориальных образований, освободив от обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета.

Наконец, говоря о роли исполнения федерального бюджета налоговыми органами, следует отметить, что законодательно возложенные на них функции ограничиваются контролем за соблюдением налогового законодательства, в частности, в области доходов. Задача налоговых органов - обеспечить уплату каждым налогоплательщиком причитающихся налогов в доход бюджета, исходя из чего трудно не признать противоестественным осуществление ими межуровневого распределения поступающих налогов с фактическим распоряжением счетами федерального бюджета по доходам.

Неудивительно, что выполнение налоговыми органами этих задач характеризуется не только низкой оперативностью зачисления доходов на счета федерального бюджета, длительными задержками, запаздыванием, неполнотой и расхождениями в представляемой информации, но также и отсутствием единого порядка распределения поступающих доходов между федеральным бюджетом и бюджетами других уровней, а также передачи в местные бюджеты отчислений от поступлений по федеральным налогам и доходам.

Ведение контроля только за выплатами приводила в период финансовых затруднений к возникновению и накоплению долгов, как поставщикам, так и рабочим и служащим. Рост задолженности подрывал финансовую дисциплину.

Утрата государственного контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета породила к ним безответственное отношение на всех уровнях, привела к ослаблению бюджетной дисциплины, а отсутствие объективной информации в условиях острой недостаточности бюджетных средств не позволяло перегруппировать финансовые ресурсы для рационального их использования.

Таким образом, действующий механизм использования федеральных финансовых ресурсов был слабо адаптирован к современным экономическим условиям и не позволял совершать разумный маневр государственными финансовыми ресурсами в условиях их дефицитности.

Принципиально важно, что с развитием рынка федеральный бюджет стал основным элементом, обеспечивающим управляемость экономикой.

Значительный спад производства и высокий уровень инфляции требуют жесткого контроля за распределением и расходованием бюджетных средств. В этих условиях неэффективные методы исполнения бюджета сами являются генератором факторов, дестабилизирующих экономику и подлежат глубокой коррекции.

Недостаточно детализированная система отчетности, основанная на функциональной классификации по крупным комплексам, была непригодной для экономического анализа, бюджетного планирования и оценки прошлых результатов. Деятельность казначейства регулируется Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе», утвержденным постановлением Совета Министров -Правительства РФ от 27 августа.

## Направления развития деятельности казначейства на современном этапе

После перехода к рыночным отношениям, сложившаяся бюджетная система России перестала удовлетворять требованиям рыночной экономики. Государственная отчетность по исполнению бюджета, унаследованная от советских времен, не стала обеспечивать необходимой информацией по большинству вопросов.

Ведение контроля только за выплатами приводила в период финансовых затруднений к возникновению и накоплению долгов, как поставщикам, так и рабочим и служащим. Рост задолженности подрывал финансовую дисциплину.

Недостаточно детализированная система отчетности, основанная на функциональной классификации по крупным комплексам, была непригодной для экономического анализа, бюджетного планирования и оценки прошлых результатов.

Создание Главного управления Федерального казначейства при Министерстве финансов РФ позволило перейти на централизованные методы управления финансовыми ресурсами, объединить временно свободные средства в единый фонд, регулировать потоки денежной наличности и отслеживать расходы до наступления фазы платежей.

Несовершенство функционирования казначейской системы в РФ обосновало группу проблем. Сюда входят вопросы влияния выбранной государством казначейской системы на качество и эффективность исполнения государственного бюджета. Является очевидной необходимость улучшения качества казначейского исполнения бюджета.

Основное преимущество казначейского исполнения государственного бюджета состоит в обеспечении прозрачности его исполнения с помощью новой бюджетной классификации доходов и расходов.

Анализируя деятельность казначейства с момента его создания до настоящего времени, выявив все преимущества и недостатки новой финансовой системы исполнения бюджета государства, мы предлагаем внедрить интегрированную сеть управления Казначейством, которая будет включать в себя следующие группы информационных систем управления и бухгалтерского учета: главную книгу казначейства, бухгалтерский учет обязательств, кредиторской задолженности, управление доходами, управление заработной платой, управление наличностью и долгом, управление имуществом.

Система книги казначейства будет являться центральным звеном финансового управления правительства, предоставит возможность для создания централизованного управления финансовыми операциями правительства в пределах макроэкономических рамок. Она позволит записывать все категории правительственных бюджетных и финансовых операций, с тем, чтобы получать административную информацию для принятия решений по распределению финансовых ресурсов.

Записывая правительственную финансовую информацию в реальном режиме времени, система будет способна обеспечить достоверную и точную информацию для прогноза наличности, оценки исполнения бюджета и планирования расходов.

Как центральный элемент финансовой информационной сети система книги казначейства будет иметь возможность записывать утвержденный бюджет и переводить между бюджетными министерствами и организациями, контролировать и выдавать казначейские разрешения.

Также, система книги казначейства способна будет производить обмен данными с другими вспомогательными системами, как бухгалтерский учет обязательств, управление доходами, управление наличностью и долгом и т.д. для консолидирования финансовых данных, чтобы отражать всю картину финансовой позиции в реальном времени.