Шепелев Алексей Николаевич. Совершенствование организации исполнения федерального бюджета на региональном уровне (На примере Санкт-Петербурга) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2001 172 c. РГБ ОД, 61:02-8/943-9

**Содержание к диссертации**

Введение

1. НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА 9

1.1. Научные основы исполнения государственного бюджета 9

1.2. Роль казначейства в системе управления государственными финансами: анализ зарубежного опыта . 18

1.3. Принципы организации исполнения федерального бюджета 34

2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В

СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 49

2.1. Исполнение государственного бюджета в России - исторический опыт 49

2.2. Анализ существующей казначейской системы исполнения федерального бюджета на региональном уровне 62

2.3. Единый казначейский счет- основные положения концепции, оценка эффективности 79

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 99

З.1. Методика построения интегрированной информационной системы исполнения федерального бюджета 99

3.2. Методика краткосрочного прогнозирования расходов федерального бюджета 127

3.3. Совершенствование механизмов казначейского учета и контроля за использованием средств федерального бюджета 136

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 158

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 165

ПРИЛОЖЕНИЕ 172

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. С исторических времен государство за счет налогов, податей, сборов создавало централизованный фонд - бюджет -для выполнения общегосударственных задач — оборона, содержание государственного аппарата, реализация социальной политики и других функций. Национальные экономические системы со временем усложнялись, во всех странах государство стало все активнее участвовать в экономической жизни, и, в первую очередь, через государственный бюджет. В настоящее время роль государственного бюджета трудно переоценить, что в полной мере относится и к Российской Федерации.

Институциональные изменения, произошедшие в Российской Федерации с переходом к рыночному типу экономики, потребовали кардинальных решений в бюджетной и финансовой сферах. Актуальной стала задача обеспечения управляемости и подконтрольности государственных финансов, создания условий для использования их в качестве важнейшего фактора управления развитием страны.

С учетом исторического опыта функционирования отечественной финансовой системы и международной практики с 1992 году в Российской Федерации начинает создаваться система органов Федерального казначейства. Перед органами Федерального казначейства были поставлены такие основные задачи как оперативное управление доходами и расходами федерального бюджета, их учет и отчетность. На сегодня фактически завершено формирование организационной структуры Федерального казначейства. В тоже время, существующие казначейские технологии не отвечают в полной мере современным требованиям ни по функциональному наполнению, ни по методической и информационной реализации: имеют место противоречия в существующей нормативно - правовой базе, которая одновременно с этим не охватывает весь спектр поставленных перед органами федерального казначейства задач; усложнена процедура санкционирования расходов получателей бюджетных средств; нет централизации государственных финансовых ресурсов; отсутствуют современные информационные технологии и системы, позволяющие в полной мере решать имеющиеся задачи; отсутствуют методики оценки эффективности управления государственными финансовыми ресурсами.

Все это и обусловило актуальность темы диссертационного исследования, в котором разрабатываются вопросы совершенствования организации исполнения федерального бюджета на региональном уровне.

Степень разработанности проблемы. Бюджетный процесс, вопросы его организации и совершенствования рассматриваются в работах многих отечественных ученых: Г.Б. Поляка, MB. Романовского, Б.Н. Сабанти, Л.А. Дробоздиной, О.В. Врублевской и других. Вместе с тем, в данных работах в основном рассматриваются вопросы составления и рассмотрения проектов федерального бюджета, утверждения законов о федеральном бюджете. Вопросы же казначейского исполнения федерального бюджета, в том числе на региональном уровне, особенно в части методологии, информационной составляющей, автоматизации процессов или рассмотрены частично или вообще отсутствуют.

Исследования зарубежных ученых в области государственных финансов дают обзор существующих подходов к вопросу организации исполнения бюджета, но в силу многих причин, в том числе связанных с различиями в национальных системах государственных финансов, историческими и экономическими предпосылками, не могут напрямую применяться в условиях Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и научное обоснование принципов организации исполнения федерального бюджета и методических рекомендаций по совершенствованию « существующих казначейских технологий на региональном уровне.

Цель исследования обусловила необходимость постановки и решения следующих задач: исследование научно-практических основ исполнения государственного бюджета в зарубежных странах и России; разработка принципов организации исполнения федерального бюджета; анализ и оценка эффективности казначейских технологий исполнения федерального бюджета на региональном уровне; разработка методических рекомендаций по совершенствованию казначейских технологий исполнения федерального бюджета на региональном уровне.

Объектом исследования является деятельность органов федерального казначейства по исполнению федерального бюджета на региональном уровне.

Предметом исследования являются казначейские технологии исполнения федерального бюджета (мобилизация, учет и использование государственных финансовых ресурсов).

Теоретической и методологической основой диссертационного исследованияявляются труды отечественных и зарубежных экономистов и специалистов. Значительный по объему материал получен автором из законодательных и нормативных актов Российской Федерации. Поставленные задачи решались с применением системного подхода и методов финансово-экономического анализа. У Информационной базой исследования явились данные отчетов Министерства финансов Российской Федерации и Управления федерального казначейства по Санкт-Петербургу.

Положения, выносимые на защиту, имеющие признаки новизны и полезности:

Научная новизна работы определяется тем, что в ней: разработаны принципы организации исполнения федерального бюджета; предложена методика построения интегрированной информационной системы исполнения федерального бюджета как основного фактора развития казначейских технологий; разработана методика краткосрочного прогнозирования органами федерального казначейства расходов федерального бюджета на основе реализации современных информационных технологий; предложена методика оценки эффективности функционирования единого счета Федерального казначейства; разработаны методические положения по совершенствованию механизмов казначейского учета и контроля за использованием средств федерального бюджета.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что разработана научно-методическая база исполнения федерального бюджета на региональном уровне, выявленные в ходе исследования особенности, проблемы и пути развития казначейской системы исполнения федерального бюджета могут быть использованы при формировании стратегической программы реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

Методические положения, разработанные в диссертации, могут быть использованы территориальными органами федерального казначейства для совершенствования их деятельности по управлению и контролю за государственными финансовыми ресурсами.

Апробация работы. Результаты проведенного исследования докладывались в Управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Санкт-Петербургу, в Международной высшей школе управления Санкт-Петербургского государственного технического университета.

Отработка и внедрение результатов диссертационного исследования производились в Управлении федерального казначейства по Санкт-Петербургу.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 6 печатных трудов общим объемом 1,5 п.л.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы в количестве 105 источников и приложения.

## Научные основы исполнения государственного бюджета

Одним из механизмов, позволяющих государству проводить экономическую и социальную политику, является финансовая система общества и входящий в ее состав - государственный бюджет.

Бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджет правомерно рассматривать как экономическую категорию, которая выражает определенные экономические отношения [55].

Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого государства включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т.д., содержание которых не меняется при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию [54].

В экономической науке до настоящего времени нет единого подхода к определению понятий "финансы", "бюджет", "налоги" и др. Имеются различные определения, которые имеют полное право на существование в зависимости от их аргументированности.

Вместе с тем, большинство определений термина "бюджет" позволяют определить его основные задачи и функции как:

- перераспределение ВВП;

- государственное регулирование и стимулирование экономики;

- финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства;

- контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Распределительная функция бюджета проявляется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти. В развитых странах через бюджеты разных уровней перераспределяется до 50% ВВП. Перераспределение ВВП через бюджет имеет две взаимосвязанные, проистекающие одновременно и непрерывно стадии: образование доходов бюджета и использование бюджетных средств [55].

Романовский MB. [54] разделяет их на две различные функции бюджета -образование бюджетного фонда (бюджетные доходы) и использование бюджетного фонда (бюджетные расходы). Контрольная функция бюджета предполагает создание условий для осуществления контроля. Эта функция сосуществует одновременно либо с первой функцией, либо со второй. Контрольная функция обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы.

В связи с тем, что определений понятия "бюджет" существует довольно большое количество и они имеют определенную путаницу в терминологии, предпочтительным является использование определения бюджет, закрепленного законодательно. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, бюджет является формой образования и расходования фонда денежных средств для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [2].

Бюджетная система - совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах [2]. Бюджетная система является составляющей частью бюджетного устройства.

class2 **АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В**

**СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ** class2

## Исполнение государственного бюджета в России - исторический опыт

Первым источником поступлений в княжескую казну на Руси была дань, которую князь собирал с подвластных земель. Дань имела натуральную форму и собиралась в виде скота, мехов, меда и т.д. Кроме того, в пользу князя собирались пошлины и штрафы. По мере укрепления власти князя устанавливались места сбора дани и ответственные за ее сбор лица, а сама дань принимает форму подати. С XIII века начинает складываться система посогиного обложения. Единицей обложения становится соха, дым, тягло, двор. В период татаро-монгольского ига в пользу ордынских ханов собирался налог "ордынский выход" [55].

В XV веке в России начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства (Московское княжество), состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских налогов и местных сборов. Местные налоги были также введены в XV веке для содержания царских наместников и волостителей (конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товаров) и др.). [55].

С расширением границ Российского государства и его укреплением постепенно росла казна, что требовало дополнительного контроля за сохранностью средств. Все это привело к возрастанию роли казначеев в XV веке, в период царствования Ивана III, казенных дворов [81].

Казна, Казенный приказ (Двор), образованный в 1512 году, стали началом создания новой системы централизованного Управления финансами Российского Государства XVI-XVII веков - приказной [73].

В 1551г. Иван IV провел земскую реформу. Вместо царских наместников стали на местах земские старосты, которые руководили земскими избами. собиравшими налоги. Вместо поместничьих сборов стал собираться в государеву казну "посошныЙ окуп". Из этих средств стали выделять средства на содержание земских изб и финансирование местных мероприятий.

В XVIB. сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы - чети: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская, Устюжская.

В XVII веке охрана финансовых интересов государства, его Казны регламентировалась Соборным Уложением 1649 года [73].

Первый в России бюджет — смета государственных доходов и расходов -был составлен в 1645г. В городах составлялись городовые сметы доходов и расходов. Эта система действовала до петровских реформ [55].

В результате финансовых преобразований Петра Великого была создана Счетная или Казначейская Контора (в 1710 году), которая должна была следить за правильным поступлением налогов. Она просуществовала до 1742 года [73, 74].

Следующей ступенью в развитии финансовой системы России стал выход в эпоху царствования Екатерины II крупного правового акта "Учреждения для управления губерний Российской Империи" от 7 ноября 1775 года. Согласно данному документу в каждой губернии создаются Казенные палаты "для домостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества" и определяются основные их функции; "1) Дабы дохода сполна и в настоящее время собраны были; 2) Дабы доходы куда надлежит доставлены были; 3) Дабы доходы в целостности сохранены были".

Были установлены и штаты соответствующих чиновников. В составе каждой губернии выделялись такие административные единицы, как уезды, и впервые была определена должность Уездного Казначея как основного финансового чиновника низшего звена, который назначался Государственным Казначеем по представлению губернской Казенной палаты на три года и был ей подотчетен. Губернская Казенная палата стала центральной частью структуры финансового аппарата на местах [81].

## Методика построения интегрированной информационной системы исполнения федерального бюджета

Беспрепятственный доступ к точным и оперативным данным, необходимым для принятия решений, является важнейшим требованием для обеспечения эффективной работы руководства государства в современных политических условиях, для которых характерны повышенный контроль за государственной деятельностью, подотчетность и большие возможности финансового контроля.

Единое информационное пространство, включающее все этапы бюджетного процесса и всех его участников (в том числе интегрированная информационная система исполнения федерального бюджета) является:

- базовым элементом, поддерживающим деятельность, связанную с выполнением всех этапов бюджетного процесса (планирование, подготовка, утверждение, исполнение и контроль за исполнением бюджета), и

- дает широкие возможности для эффективной обработки операций в процессе исполнения федерального бюджета (позволяют объединить классификацию и проводку операции с ее обработкой) и надлежащего контроля (упрощает автоматизацию контрольных механизмов и процедур) с одновременной подготовкой и представлением оперативной и точной информации, необходимой для принятия управленческих решений.

Таким образом, создание интегрированной информационной системы исполнения федерального бюджета является важнейшим элементом для повышения качества управления государственными финансовыми ресурсами в Российской Федерации.

Существующие на сегодня методики и подходы к построению информационных систем исполнения федерального бюджета основной акцент делают на организационно-техническое построение систем и не рассматривают функциональные вопросы исполнения федерального бюджета участниками бюджетного процесса [20, 73, 82].

Используемые органами федерального казначейства программные средства охватывают ту или иную небольшую часть полноценной реализации системы автоматизации функций казначейства, построены под иерархическую структуру органов казначейства с автономными информационными базами данных и не позволяют в реальном времени отслеживать процессы исполнения бюджета, что ограничивает зону видимости, а значит и управляемости бюджетными средствами.

Несмотря на все преимущества, введение единой интегрированной информационной системы для автоматизации процессов управления финансами в государственном секторе связано с целым рядом проблем. Основными проблемами можно назвать:

- значительные капиталовложения. С учетом территориальных размеров России, недостаточной развитостью инфраструктуры связи, сравнительно малыми финансовыми возможностями государства, срочностью создания данной системы эта проблема чрезвычайно актуальна;

- необходимость существенных изменений существующих организационно-правовых механизмов. Поэтому для максимального использования всех преимуществ компьютеризации необходимо тесное согласование многочисленных информационных потоков между различными участниками единой информационной системы.