Пантелеев Алексей Юрьевич. Федеральное казначейство в системе управления государственными финансами (На примере Ульяновской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ульяновск, 2001 151 c. РГБ ОД, 61:01-8/2875-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 10

1.1. Понятие государственных финансов, принципы управления государственными финансами 10

1.2. Место федерального казначейства в системе управления государственными финансами 25

1.3. Методика оценки эффективности казначейского управления государственными финансами 33

Глава 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 39

2.1. Ретроспективный обзор практики управления государственными финансами 39

2.2. Анализ опыта казначейского исполнения федерального бюджета 57

2.3. Оценка эффективности казначейского управления государственными финансами 77

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ 89

3.1. Развитие казначейских функций, полномочий и технологий 89

3.2. Совершенствование системы бюджетных платежей 103

3.3. Реализация концепции единого счёта федерального казначейства 108

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 130

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 134

ПРИЛОЖЕНИЯ 144

**Введение к работе**

Актуальность исследуемой проблемы. Происходившие в рамках экономических преобразований в Российской Федерации рыночные процессы привели к разрушению централизованной государственной банковской системы и образованию системы коммерческих банков, незаинтересованных в контроле за использованием государственных средств на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. Отсутствие надлежащего учёта бюджетных средств в банках не позволяло оперативно получать информацию о кассовых расходах и перечислении этих средств по назначению. Центральный банк Российской Федерации, сосредоточив усилия на вопросах кредитно-денежного обращения, снизил приоритетность вопросов исполнения федерального бюджета.

Таким образом, был ослаблен банковский учёт бюджетных средств и контроль за использованием государственных финансовых ресурсов. Также, бесконтрольно осуществлялось использование и средств государственных внебюджетных фондов.

Утрата государственного контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета, отсутствие детального учёта этих средств породило безответственное отношение к ним на всех уровнях, привело к ослаблению бюджетной дисциплины, а отсутствие объективной информации в условиях острой недостаточности бюджетных средств не позволяло перегруппировать финансовые ресурсы для наиболее рационального их использования в период осуществления рыночных преобразований в экономике. Практически, исполнение федерального бюджета и управление финансовыми ресурсами уже в 1992 году вышло из под контроля Правительства России. Отсутствие механизмов и инструментов контроля и управления государственными финансами сделало невозможным в полной мере реализовать функции государства и создать условия для социально-экономического развития страны.

Принятая в 1993г. Конституция Российской Федерации чётко разграничила функции Центрального банка, исполнительных и законодательных органов власти в финансовой системе государства. Создание правовой основы позволило приступить к формированию механизмов и инструментов управления государственными финансами. Первым и принципиально важным шагом в этом направлении было решение об организации в Министерстве финансов Российской Федерации системы органов федерального казначейства с основной задачей - обеспечение оптимального управления государственными финансовыми ресурсами и вытекающим отсюда широким спектром функций. При этом был учтён мировой опыт и практика функционирования отечественной финансовой системы, когда исполнение Российского бюджета и контроль за расходованием государственных средств в Российском государстве традиционно осуществлялись казначейскими учреждениями. С момента образования системы органов федерального казначейства в новой России прошло более семи лет. За это время ими наработан большой практический опыт, поставленные перед казначейством на этот период задачи были выполнены. В результате была повышена оперативность управления доходами федерального бюджета, достигнута детализация процесса исполнения бюджета на каждой его стадии и обеспечен контроль за целевым использованием бюджетных средств.

В настоящее время, с учётом возрастающей роли государственных финансов в реформировании экономики страны, социальной сферы и национальной безопасности, перед органами федерального казначейства поставлены новые задачи с более широкими функциями и полномочиями по управлению ими. Учитывая новизну и сложность поставленных задач, при их реализации необходимо опираться на глубоко осмысленный опыт органов федерального казначейства по исполнению бюджета Российской Федерации и контролю за расходованием государственных финансов. Необходимо, также осмыслить различные аспекты теории и практики государственного управления в сфере финансов и роль органов федерального казначейства в этом процессе.

Изучение научных работ по теме исследования показало, что в трудах отечественных учёных экономистов данная проблема не нашла достаточно полного отражения и раскрытия. Теоретические аспекты управления государственными финансами в разной мере рассматривались в работах Абалкина Л.И., Сычёва Н.Г., Дробозиной Л.А., Родионовой В.М., Болдырева Б.Г., Погребинского А.П., Тосуняна Г.А., Илларионова А.Г., Нестеренко Т.Г., Смирнова А.В. и др. Их работы имеют большое теоретическое и практическое значение. Однако деятельность органов федерального казначейства, казначейская система управления государственными финансами в них не подвергались специальному исследованию. В материалах периодической печати и диссертационных работах, посвященных проблемам казначейского управления государственными финансами были исследованы важные, но отдельные вопросы роли казначейства в управлении государственными финансами: бюджетный федерализм и казначейская система, вехи развития казначейства в России, некоторые проблемы внедрения информационных технологий при казначейском исполнении бюджета, о месте казначейства в платежной системе страны, принципы казначейского контроля, взаимодействие органов финансовой системы при казначейском исполнении бюджета.

Вся совокупность вопросов и элементов, отражающих эволюцию принципов и практики управления государственными финансами, составляющих деятельность органов федерального казначейства и влияющих на эффективность казначейского управления государственными финансами практически не рассматривались.

С учётом этого комплексная разработка вопросов, отражающих эволюцию принципов и практики управления государственными финансами, раскрывающих опыт и содержание деятельности органов федерального казначейства по исполнению федерального бюджета, их место и роль в повышении эффективности системы управления государственными финансами и открывающих перспективы качественного развития казначейских функций и технологий применительно к современным условиям и задачам, имеет большое научное и практическое значение.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию казначейского управления государственными финансами и повышению его эффективности.

Содержание данной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

? исследовать принципы и структурные особенности системы управления государственными финансами, а также роль и функции в ней федерального казначейства;

? провести анализ практики казначейского исполнения федерального бюджета;

? дать оценку законодательного и методологического обеспечения казначейских функций и технологий;

? выявить и классифицировать факторы, влияющие на эффективность казначейского управления государственными финансами;

? разработать методику оценки эффективности казначейского управления государственными финансами;

? сформулировать и обосновать приоритетные направления совершенствования казначейских технологий;

? разработать методику централизации казначейских счетов на уровне субъекта Федерации.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составили труды ведущих отечественных экономистов по теории финансов и теории государственного управления, по истории казначейства России и казначейским технологиям, по бюджетному федерализму.

Информационной базой исследования стали законодательные и нормативные материалы Российской Федерации, инструктивные материалы и публикации в периодической печати, статистические данные и отчёты Министерства финансов РФ об исполнении бюджетов, отчёты Управления федерального казначейства по Ульяновской области.

В работе, также, были использованы материалы Всероссийских семинаров и совещаний по вопросам развития казначейских технологий и методологического совета при Главном управлении федерального казначейства МФРФ.

Методология исследования основана на принципах диалектической и формальной логики. В процессе диссертационного исследования применялись методы системного анализа теоретического и практического материала, общенаучные методы и приёмы - анализ, синтез, группировки, сравнения, обобщения.

Объектом исследования является Федеральное казначейство в системе управления государственными финансами.

Предмет исследования составляют процессы формирования, реализации, развития и совершенствования казначейских функций и технологий.

Научная новизна исследования заключается в разработке методических основ и практических рекомендаций по совершенствованию казначейских функций и технологий.

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

? сформулировано понятие «казначейская инфраструктура» и определён ее содержательный аспект на основе выделения базисных и надстроечных элементов;

? определены основные факторы влияния на эффективность казначейского управления государственного финансами: правовые, нормативно-методологические, взаимодействия субъектов управления, централизации казначейских счетов, полноты охвата управлением всех госфинансов, оперативности и надежности бюджетных платежей,

информационно-технические;

? предложена методика оценки эффективности казначейского управления государственными финансами, основанная на проведении экспертной оценки факторов влияния;

? обоснована приоритетность направлений развития и совершенствования казначейских функций, полномочий и технологий в процессе совершенствования системы управления государственными финансами;

? впервые разработана комплексная методика централизации казначейских счетов на уровне территориального Управления федерального казначейства, позволяющая наиболее полно охватить деятельность всех отделений, входящих в его структуру.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что его результаты имеют вид практических рекомендаций и методических разработок, осуществление которых реально повысит оперативность и эффективность казначейского управления государственными финансами.

Разработанная в диссертации методика централизации казначейских счетов практически реализована в Управлении федерального казначейства МФ РФ по Ульяновской области и в ряде других Управлений по субъектам Российской Федерации.

Разработки автора используются при проведении учебных занятий по курсу «Бюджетная система России» со студентами специальности «Финансы и кредит» на экономическом факультете Ульяновского государственного университета.

Апробация работы. Основные выводы, предложения и результаты работы докладывались автором на Всероссийских совещаниях работников органов федерального казначейства (г. Москва, 1999г., 2000г.) на заседаниях методологического совета при Главном управлении федерального казначейства МФ РФ (г. Москва, 2000г., г. Калуга, 2000г.).

Публикации. Основные положения проведённого диссертационного исследования опубликованы в пяти работах, написанных лично автором, общим объёмом 1,75 п.л.

Объём и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографического списка использованной литературы, включающего 124 наименования, Содержание работы изложено на 151 странице машинописного текста и содержит 16 таблиц, 25 схем и приложения.

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, сформулированы его цели и задачи, определена его научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе исследуются теоретические основы управления государственными финансами.

В этой связи рассматриваются принципы управления государственными финансами и место федерального казначейства в системе управления государственными финансами.

Обосновывается выбор экономических приоритетов и целей управления, определяются критерии эффективности казначейского управления государственными финансами.

Во второй главе проводится анализ уровня организации управления государственными финансами. В этой связи даётся ретроспективный взгляд на проблему управления государственными финансами в мировой и отечественной практике, рассматривается опыт федерального казначейства РФ по исполнению федерального бюджета.

В третьей главе представлены рекомендации и методики по развитию казначейских технологий, совершенствованию платежей по обязательствам бюджета, реализации концепции единого счёта федерального казначейства.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения, полученные в ходе диссертационного исследования.

## Понятие государственных финансов, принципы управления государственными финансами

Возрастающая роль государственных финансов в реформировании экономики страны, жёсткие требования к их рациональному использованию выдвигают новые проблемы эффективного управления ими. Их решение связано с необходимостью исследования системы управления государственными финансами, функций и полномочий органов государственного управления финансами, определения критериев эффективности казначейского управления государственными финансами.

Прежде чем перейти непосредственно к изложению существа проблемы, по нашему мнению, необходимо, прежде всего, определиться с понятиями финансов и государственных финансов.

Это позволит, нам методологически верно и обоснованно провести исследование и анализ процессов управления государственными финансами.

В экономической литературе нет единства по вопросам происхождения финансовых отношений, формах их проявления, места в общественном производстве и их внутренней организации. В функциях финансов выделяются две позиции учёных, По первой из них к функциям относят распределительную и контрольную. Такая точка зрения изложена в учебном пособии «Денежное обращение. Финансы и кредит» под редакцией Дробозиной Л.А. [119, с. 66], в монографии Родионовой В.М. «Вопросы сущности и функций Советских финансов» [107, с. 64]. Другая точка зрения ученых состоит в том, что они, признавая контрольную функцию и не соглашаясь с распределительной, относят к функциям финансов образование и использование денежных фондов. Такой позиции придерживается Сычёв Н.Г. в учебнике «Финансы СССР» [118, с.6], Вознесенский Э.А. в работе «Финансы как стоимостная категория» [61, с. 119]. Кроме перечисленных, финансам присущи такие функции, как регулирующая и стимулирующая, которые, как справедливо отмечает Дробозина Л.А., [119, с.68] в настоящее время недостаточно развиты. Различие взглядов наблюдаются и в определении самого понятия финансы.

Так, например Сычёв Н.Г. определяет финансы как совокупность экономических отношений, в результате которых на основе распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода происходит в плановом порядке образование и использование денежных фондов; как орудие контроля за процессом образования и использования денежных средств [118, с.7]. По мнению Болдырева Б.Т. финансы являются особой сферой экономических отношений [120, с.6]. Александров A.M. считает, что финансы представляют собой денежные ресурсы, сосредотачиваемые в распоряжении государства для осуществления его функций [48, с. 38]. Алавердов А.Р. понимает под финансами один из базовых элементов экономических отношений, предметной областью которого выступает процесс формирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства, [46, с.5]. Дробозина Л.А. определяет финансы как целевые фонды денежных средств и как экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства; как орудие контроля за образованием и использованием денежных фондов [119, с. 63, 64].

## Ретроспективный обзор практики управления государственными финансами

Известный китайский политический лидер и вдохновитель реформ в китайской экономике Дэн Сяопин в своё время сказал, что «реформы имеют смысл лишь в том случае, если они во-первых стимулируют рост производства, во-вторых улучшают жизнь народа, в-третьих умножают совокупную мощь страны» (Российская газета 08.12.99г. с.1). Действительно, что ещё может быть целью реформ, кроме как, благополучие нации и мощь государства.

Другое дело - практика их достижения, выбор пути к поставленной цели и способов его преодоления. Сложность движения по выбранному пути реформ состоит в адекватном выборе механизмов и методов управления экономическими процессами в стране и их практической реализации.

Известно, что динамичное и устойчивое развитие общества невозможно без активного участия государства в экономических процессах, которое реализуется, прежде всего, в его финансовой политике и определяется состоянием финансов государства.

Конкретная практика выполнения задач государственными органами в сфере управления государственными финансами характеризует степень участия государства в экономических процессах и определяет полноту реализации его функций. Экономической основой для осуществления традиционных функций государства и инструментом государственного регулирования экономики является бюджет - основная и главная составляющая государственных финансов в любом государстве. Через бюджет осуществляется мобилизация, финансовых ресурсов государства и их расходование. Качество бюджетного планирования и эффективность кассового исполнения государственного бюджета являются определяющим условием успеха реформенных преобразований в экономике страны. Учитывая сказанное, мы проведём обзор практики управления государственными финансами на примере управления основной составляющей государственных финансов - бюджетом нашей страны и других государств.

Основные принципы построения бюджета Российского государства были разработаны и внедрены в период финансовых преобразований в 1862 году, которые привели государственные финансы в соответствии с требованиями экономического развития страны. Управление финансами государства полностью сформировалось как обособленная часть государственного управления, имеющая самостоятельный местный и центральный аппарат. Завершение создания учреждений казначейства в центре и на местах позволило заложить организационные основы единства бюджетного процесса и исключить бесконтрольность государственных учреждений в сборе и расходовании определённых им средств.

Главное направление реорганизации государственных финансов состояло в постепенной концентрации всех финансовых ресурсов в бюджете и денежных средств в казначействах, создании централизованной системы государственного счетоводства. В организации управления финансами была упрочена функциональная специализация органов государственного управления по планированию финансовых ресурсов и исполнению доходных и расходных назначений.

Бюджеты тех лет и начала XX века были нацелены на содействие капиталистическому развитию страны, на оказание всемерной помощи промышленности, банкам, железнодорожному строительству.

Важнейшим принципом, которым руководствовались финансовые органы при составлении государственной росписи, являлось стремление к бюджетному равновесию. Министр финансов России Витте СЮ. считал, что бюджетное равновесие представляет основную цель, преследуемую при составлении бюджета государства Российского.

«При составлении государственной росписи обыкновенного бюджета на предстоящий год размер ожидаемых доходов страны исчислялся в заведомо сокращённых размерах. В пределах этой сокращённой суммы планировались и государственные расходы. Однако когда начинался бюджетный год, правительство принимало энергичные меры по увеличению сборов налогов, добиваясь значительного превышения фактически полученных доходов по сравнению с ожидаемыми. Расходная же часть бюджета исполнялась в соответствии с росписью.

## Развитие казначейских функций, полномочий и технологий

В настоящих условиях на основе приобретённого опыта очевидна необходимость дальнейшего интенсивного и качественного развития казначейских функций, полномочий и казначейских технологий, совершенствования казначейской инфраструктуры. Уже в 1998-99г.г. заметно возросла динамика освоения федеральным казначейством новых функций и операций со средствами федерального бюджета. Этому способствовала активная работа по открытию лицевых счетов получателям средств федерального бюджета в органах федерального казначейства и освоение функций по их ведению и обслуживанию. В настоящее время необходимо завершить перевод всех бюджетополучателей, независимо от ведомств на финансирование через федеральное казначейство, централизовать учет всех видов доходов федерального бюджета.

В числе последних получателей, перевод которых на казначейскую систему финансирования, можно сказать, только начинается, являются структурные подразделения Министерства обороны РФ. Объясняется это их сложной структурой и особым порядком финансирования. Поэтому перевод бюджетополучателей Минобороны начат был с эксперимента в 1998 году по финансированию через органы федерального казначейства воинских частей и учреждений Приволжского военного округа и Балтийского флота. В целом эксперимент уже показал, что укрепилась финансовая дисциплина, соблюдалась прозрачность проводимых расходов на выплаты денежного содержания и заработной платы военнослужащим и гражданскому персоналу. Для полного перехода на казначейскую систему потребуется на основе результатов эксперимента доработать нормативные акты, программное и техническое обеспечение федерального казначейства и финансовых служб воинских частей, внедрить новую классификацию расходов, бухгалтерский учёт и отчётность.

В том же, 1998 году ряд территориальных управлений федерального казначейства начали отработку концепции Единого счёта органов федерального казначейства. На основе обобщённого опыта Главное управление федерального казначейства разработало, а Правительство РФ в распоряжении № 107-р от 23 января 2000 года одобрило «Концепцию функционирования единого счёта федерального казначейства МФ РФ по учёту доходов и средств федерального бюджета», реализация которой в полном объёме позволит Правительству РФ не только иметь оперативную информацию о текущих остатках средств на счетах федерального бюджета, но и даст возможность использовать их в рамках программ краткосрочных заимствований. Опыт инициативной апробации концепции единого счёта в Управлении федерального казначейства по Ульяновской области мы считаем необходимым подробно проанализировать в завершении настоящей главы.

Сейчас, же стоит обратить внимание на ещё один пример расширения функций федерального казначейства - реализации в рамках эксперимента порядка учёта таможенных и иных платежей участников внешнеэкономической деятельности в валюте Российской Федерации на счетах органов федерального казначейства. Система таможенных платежей устроена довольно сложно и проходит большой срок - недели и месяцы, прежде чем, денежные средства попадают на счета федерального бюджета. Это объясняется разветвлённой организационной структурой таможенных органов -таможенный пост, специализированная таможня, областные межрегиональные таможенные управления и, наконец, Государственный таможенный комитет, и разновидностью форм внесения платежей - авансовые платежи, залоговые платежи, депозиты и всё это как в рублях, так и в иностранной валюте.

С целью проведения единой бюджетной политики, усиления контроля за своевременностью поступления денежных средств в доход федерального бюджета, укрепления государственной финансовой дисциплины необходима централизация доходов, формируемых таможенными органами на счетах органов федерального казначейства.

Управление федерального казначейства МФ РФ по Ульяновской области, имея предпосылки для проведения названного эксперимента, а именно, наличие телекоммуникационной сети, позволяющей организовать документооборот; действующий электронный документооборот между органами федерального казначейства в Ульяновской области и учреждениями Центрального бака РФ в Ульяновской области; отработанный порядок ведения лицевых счетов клиентов в условиях электронного документооборота с использованием средств аутентификации, приступило с 1 октября 1999 года к его проведению.

В УФК по Ульяновской области был разработан порядок документооборота и процедур учёта таможенных платежей и ведения лицевого счёта 40314 «Таможенные и иные платежи от внешнеэкономической деятельности», открытого в Управлении. На Рис. 3.1.1. представлена схема процедур учёта таможенных платежей, отображающая разработанный порядок.

Ежедневно, но не позднее 8:00 часов расчётно-операционный отдел осуществляет ввод электронных платёжных документов (ЭПД), поступивших от плательщиков на счёт 40314 за предыдущий день.

После проводки ЭПД по лицевому счёту таможни осуществляется генерация выписки по нему с указанием сальдо на начало и конец дня и перечнем ЭПД, прошедших за предыдущий день, изготавливаются и распечатываются электронная выписка и пакет ЭПД, заверяется подписями и печатью и передаются в таможню.