Костюченко Владимир Федорович. Комплексное развитие казначейского исполнения бюджетов разных уровней : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 Ростов н/Д, 2005 369 с. РГБ ОД, 71:06-8/336

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТОВ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

1.1. Сущность и роль казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации 19

1.2. Принципы и основные формы казначейского исполнения федерального бюджета 33

1.3. Организационные и методические условия кассового обслуживания бюджетов разных уровней 51

Глава 2. УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ ДЕЙСТВЕННОСТИ КАЗНАЧЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

2.1. Основные направления деятельности управленческих структур Федерального казначейства 74

2.2. Механизм обеспечения рационального формирования и распределения доходов бюджета 87

2.3. Повышение эффективности и качества казначейского исполнения расходной части федерального бюджета 98

2.4. Модификация учетной и контрольной функции Федерального казначейства в контексте проводимых социально-экономических реформ 116

Глава 3. КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ НА ОСНОВЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.

3.1. Особенности организации кассового обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов в условиях федерализации бюджетного процесса 143

3.2. Опыт кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства 157

3.3. Внедрение и функционирование экспериментальной схемы кассового обслуживания исполнения бюджета крупного муниципального образования 192

3.4. Реализация технологии казначейского исполнения региональных и местных бюджетов в системе исполнительной власти 221

Глава 4. ПУТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА И ПОВЫШЕНИЯ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

4.1. Стандартизация кассового обслуживания исполнения бюджетов как фактор совершенствования казначейской системы в России 241

4.2. Разработка методики новых казначейских моделей кассового обслуживания исполнения бюджетов в условиях реформирования местного самоуправления 268

4.3. Основные направления развития системы управления Казначейства России в среднесрочной перспективе 288

Заключение 301

Библиографический список 317

Приложение 341

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Последнее десятилетие новейшей истории России принципиально изменило не только природу ее государственности, но и финансовую систему. У российских экономистов имеется уникальная возможность переосмыслить предшествующий опыт советского периода на базе достижений мировой науки и практики, предложить свои авторские концепции решения системных проблем теории и практики российских финансов.

Вопросы анализа и управления бюджетными потоками в процессе казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации являются одними из наиболее сложных и актуальных проблем применительно к ее обширной территории, что вызвано значительными различиями и направленностью социально-экономического развития и соответственно бюджетной обеспеченности регионов.

Проведение административной реформы и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, сосредоточилось в основном на федеральном уровне государственной власти. В силу этого трудно определить качество регионального управления, выделить показатели развития российских регионов, зафиксировать их зависимость от действий органов государственной власти.

В этих условиях для многих регионов, а тем более для муниципальных образований, имеющих значительную дифференциацию по экономическому потенциалу, абсолютно очевидной становится проблема не только организации казначейского исполнения бюджета, но и возможности применения рациональных моделей казначейского исполнения бюджетов в ракурсе способности административно-территориальных образований к самообеспечению.

Надо признать, что теория и методика казначейского исполнения бюджетов в России развивались в условиях самоизоляции без учета мирового финансового опыта. В результате сложилась определенная теоретическая и методическая однобокость и торможение процесса исследований системы казначейского исполнения бюджетов.

**5**В ходе реализации рыночных реформ в России по мере достижения финансово-экономической стабилизации стали возникать реальные предпосылки перевода экономики страны и регионов на путь интенсификации развития и подъема.

Более того, уже неоспоримым является то обстоятельство, что системное управление процессом кассового обслуживания исполнения бюджетов позволяет оказывать управляющее воздействие на экономику регионов и России в целом.

Однако реалии сегодняшнего дня демонстрируют нам казначейскую систему, в которой контрольные полномочия в ходе кассового обслуживания исполнения бюджетов могут принадлежать казначейским органам субфедерального уровня, а ответственность, тем не менее, возлагается на органы Федерального казначейства.

В связи с этим остро актуализируется вопрос преобразования форм и методов механизма казначейского исполнения бюджетов в России, дополнительных исследований методических и категориальных аспектов в этой сфере государственного управления.

Для обеспечения эффективного использования бюджетных ресурсов государства, направленного на создание «экономики роста», существует объективная необходимость формирования комплексного унифицированного системного подхода к управлению процессом исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы на основе стандартизированных процессов и процедур. Такой подход призван обеспечить единство принципов при разработке организационно-методического инструментария казначейской системы, обеспечить результативное, «ритмичное» взаимодействие финансовых органов разных уровней в процессе исполнения бюджетов, а также позволить качественно и координировано управлять средствами бюджетов всех уровней.

Таким образом, релевантность теоретического, методического и практического решения ряда нерешенных и дискуссионных проблем предопределили актуальность выбранной темы диссертационной работы, цель, задачи исследования, его предмет и объект.

**Степень разработанности проблемы.**

Анализ научной литературы но проблеме показал, что теоретические и институциональные вопросы управления государственными финансами, направления его совершенствования на федеральном уровне исследуются в трудах ученых: И. Акперова, Л. Белоусовой, О. Бетина, Н.Трошевой, И. Ивановой, Б.Ицкович, М. Канкуловой, Т. Маковник, А.Додашева, С. Лунгина, Е. Маркиной, С. Прокофьева, А. Романенкова, А. Пантелеева, М. Седова, Б. Сольского, А. Теребиленко, Т. Терентьевой, А. Фисенко, Ю. Швецова, В. Иваницкого, О. Врублевской, В. Радионовой, М. Романовского, К. Таксира, Т. Погореловой, Н. Самсопова, Д. Черника, В. Христенко и др. Из зарубежных исследователей данной проблемы можно выделить работы Б. Алан, Л. Гарамфалви, П. Паренте и П. Мартинес-Мендес, А. Пермчанд, А. Хегггим и др.

Общие концептуальные основы особенностей преобразования экономики регионов, развития региональных финансов, создания и функционирования новых региональных структур для управления потоками бюджетных ресурсов стали предметом исследований многих отечественных и зарубежных ученых: В. Болотина, А. Волдорина, Т. Грасса, Б. Мильнера, Дж. Мартина, А. Гранберга, В. Дементьева, В. Золотарева, В. Куликова, В. Михайлова, В. Суслова, С. Суиицина и др.

Вопросы управления финансовыми ресурсами на федеральном и субфедеральном уровнях ставятся в работах О. Богачевой, А. Высоковского, Л. Гринкевича, Н.Сычева, С. Сазонова, Е. Денисова, В. Истоминой, Ю. Коростелева, Т. Маркиной, Г. Павлова, Т. Поздняковой, Л. Прониной, И. Пыховой, В. Садкова и др.

Проблемы развития казначейской системы исполнения бюджетов рассматриваются 10. Вороновым, С. Гусевым, М. Голубевым, Ю. Данилевским, Н. Ивановым, В. Коростелевым, Д. Комягиным, Т. Моковником, Т. Нестеренко, В. Нестеровым, С. Прокофьевым, А. Романенковым, 10. Швецовым, С. Шохиным и др.

Однако вышеназванных публикаций, в силу разных причин, недостаточно для конструирования современных действенных схем, их элементов, которые могли бы стать инструментарно-методической оснасткой

**7**разработки модели исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы на основе унифицированных процессов и процедур.

Труды перечисленных выше авторов значительно повысили уровень разработанности финансовых проблем, в том числе и проблем казначейского исполнения бюджетов. Тем не менее, в них, как правило, целенаправленно исследуются отдельные аспекты формирования и функционирования многоуровневой казначейской системы в России, а проблема решения единой методической и институциональной основы для системы казначейского исполнения бюджетов все еще ждет своего решения.

В настоящее время практика в ряде регионов страны обгоняет теоретические решения, а отсутствие единой метоической базы и неоднородные стартовые условия все чаще приводят к разработке многовариантных, и порой несопрягаемых, схем казначейского исполнения бюджетов на различных уровнях бюджетной системы России.

Переход экономики России и регионов к новому качеству экономического роста, необходимость обретения конкурентоспособности в глобальных масштабах требуют комплексных исследований, связанных с построением унифицированной организационной модели системного управления потоками государственных финансовых средств с учетом эффективного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных субъектов финансового управления в рамках нового подхода к организации бюджетного процесса.

**Цель и задачи исследования.**

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы в контексте направлений государственной бюджетной политики и реформы местного самоуправления разработать научно обоснованные рекомендации по созданию эффективной модели казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации на всех уровнях бюджетной системы, которая обеспечит необходимую степень прозрачности, а также повысит достоверность предоставления и своевременность формирования отчетности для оперативного принятия финансовых решений.

**8**Данная цель обусловила необходимость последовательного решения ряда задач, каждая из которых явилась определенным этапом реализации исследования:

1. В системе финансовых отношений и управления государственными финансами обосновать теоретические и организационные основы казначейского исполнения бюджетов.
2. Обосновать и конкретизировать методику управления государственными финансами посредством реализации основных функций и задач системы Федерального казначейства.
3. Сформировать единые условия но созданию и внедрению рациональной ' модели казначейского исполнения бюджетов, обеспечивающей сочетание осуществляемых функций всеми уровнями исполнительной власти в Российской Федерации.

4. Выработать комплекс мер по дальнейшему развитию казначейской  
системы исполнения бюджетов в Российской Федерации и применению  
современных казначейских технологий.

**Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования является сфера функциональной деятельности казначейских органов всех уровней бюджетной системы России.

Предметом исследования стали экономические и организационно-управленческие отношения и действия, обеспечивающие взаимодействие казначейских органов и субъектов финансового управления для эффективного исполнения бюджетов Российской Федерации.

**Теоретико-методологическая основа исследования.**

Теоретическую и методологическую основу проведенного исследования составили положения теории государственных и муниципальных финансов, труды ведущих отечественных и зарубежных ученых и практиков в области экономической науки, государственного регулирования, государственных финансов и бюджетного строительства, в том числе реформирования казначейской системы исполнения бюджетов.

Кроме того, исследование основано на материалах научно-практических конференций, публикациях в периодической печати но исследуемой проблеме.

Диссертационное исследование выполнено в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, раздела 2 Государственные финансы, п.2.6. Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов.

Инструментарно-методичсский аппарат.

Инструментарно-методической базой исследования выступил диалектический метод научного познания проблем и взаимосвязей по вопросам формирования и функционирования стандартизированной координационной модели взаимодействия органов Федерального казначейства и субъектов финансового управления в процессе исполнения бюджетов.

Исследование основывается на воспроизводственном, системном,  
субъектно-объектном, институциональном подходах, широком

использовании функционального анализа и синтеза, принципе движения от общего к единичному в системном реформировании процесса управления бюджетными ресурсами на субфедералыюм уровне. В диссертации применялся принцип сравнительных преимуществ, метод научной абстракции и метод экспертной оценки. Исследование проводилось в рамках системно-функционального подхода как главного методологического инструментария, определяющего позиции автора.

Информационно-эмпирическая база исследования сформирована на основе законодательных актов Российской Федерации, официальных данных Министерства финансов России, Федеральной государственной статистической службы Российской Федерации (Росстата), её территориальных органов, монографических исследований отечественных и зарубежных ученых; методических материалов Федерального казначейства, в том числе нормативных актов управления Федерального казначейства по Ростовской области, информации, опубликованной в периодической печати и специализированных научных изданиях и результатов, проводимых автором исследований.

Концепция исследования исходит из реалий сегодняшнего дня, обусловленных процессом реформирования бюджетного процесса, что предопределяет необходимость выработки новой эффективной

**10**организационно-методической парадигмы взаимодействия казначейских органов и субъектов финансового управления на субфедеральном уровне.

Суть нового подхода заключается в разработке и обосновании стандартизированной модели взаимодействия финансовых органов и органов казначейской системы, сочетающей в себе прогрессивные сопряженные технологии, применяющиеся как Федеральным казначейством, так и региональными казначейскими органами.

Подобная инновационная система взаимодействия способна повысить эффективность и обеспечить своевременность принятия финансовых решений в бюджетной политике и бюджетном процессе путем увеличения 'скорости получения отчетной информации о ходе исполнения бюджетов всех уровней. Система должна являть собой взаимосвязанный баланс функций Министерства финансов Российской Федерации, органов Федерального казначейства и субфедеральных субъектов финансового управления. При этом государственн ые интересы, в законодательных рамках, рассматриваются как основа формирования адекватного взаимодействия.

Согласно концепции, функционирование результативной модели кассового обслуживания субфедеральных бюджетов, основанной на моностандарте, может осуществляться при взаимодействии органов Федерального казначейства и региональных казначейских органов **с**учетом приоритета государственных интересов в области бюджетных отношений. **Научная новизна диссертационного исследования.**Научная новизна диссертационного исследования заключается в реализации комплексного подхода к разработке, обоснованию, апробации и внедрению основных направлений построения единой эффективной системы казначейского исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также в выработке практических рекомендаций, формирующих новый концептуальный механизм организации казначейской системы Российской Федерации в пореформенный период.

К ряду базисных результатов, определяющих новизну диссертационного исследования, относятся следующие:

**1. Комплексно раскрыты теоретические и методические основы функционирования казначейской системы исполнения бюджетов в**

**системе финансовых отношений, государственных финансов и управления бюджетным процессом:**

- обосновано и определено содержание организационно-финансовой  
категории «казначейское исполнение бюджетов» как категории управления  
государственными финансами, способа организации государственной казны,  
кассового исполнения бюджетов по расходам и доходам и осуществления  
бюджетно-финансового контроля;

-синтезировано полное научное определение и раскрыто содержание понятия «казначейская система исполнения бюджетов» как системы установленных законодательными и нормативными актами методологических принципов, правил и процедур кассового исполнения бюджетов, регламентирующих деятельность специализированных институтов, обеспечивающих исполнение органами власти и управления кассовой, бухгалтерской и контрольной функций;

- доказана объективная необходимость выработки стандартов  
казначейского исполнения бюджетов в России с целью предотвращения:

проблем в системе государственного и муниципального управления;

ослабления финансовой дисциплины;

осложнения проведения предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами бюджетов всех уровней бюджетной системы;

снижения «прозрачности» движения средств бюджетов всех уровней бюджетной системы;

усложнения бюджетного администрирования.

обоснована необходимость расширения традиционных для современной России функций и задач системы казначейских органов за счет возложения на нее функций «бюджетного дилера» (осуществление трансакций на финансовом рынке, регулирование ликвидности единого казначейского счета, кассовое управление государственным долгом);

определены основные принципы рационального казначейского управления государственными финансами: легитимность (правовая обоснованность), методичность (методическая обоснованность), последовательность (логическая обоснованность) и утилитарность

**12**(рациональная обоснованность), детерминирующие результативность данного процесса;

- определено понятие дефиниции «кассовое обслуживание исполнения  
бюджетов» как законодательно обусловленной и нормативно  
регламентируемой, основанной на опциональном (договорном) механизме  
системы отношений между органом Федерального казначейства и  
финансовым (уполномоченным) органом в ходе осуществления бюджетного  
процесса;

- разработаны и изложены содержание, структура и практическая  
значимость новой дефиниции «казначейский моностандарт» как единой  
нормативно-правовой системы предметного, методического" и  
организационного инструментария, регламентирующей формы и виды, сроки,  
периодичность и порядок предоставления отчетности казначейскими органами,  
а также методику взаимодействия релевантных субъектов в процессе кассового  
обслуживания исполнения бюджетов всех уровней; \*

введена новая категориальная единица «аудитор казначейских стандартов» и предложены базовые принципы его функционирования, которые заключаются в профессионализме, сиециализированности, мобильности и независимости новой структурной единицы.

2. **Разработаны организационные формы, модели, принципы и подходы к совершенствованию кассового обслуживания исполнения бюджетов но доходам и расходам и проведения казначейского контроля:**

предложен способ рационализации процедуры кассового обслуживания исполнения федерального бюджета путем создания единого информационного пространства для органов Федерального казначейства, работающего в режиме «on-line» с главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также с администраторами поступлений в бюджет.

- разработаны организационные схемы и рекомендации субъектам  
финансового управления вновь создаваемых органов местного  
самоуправления которые с учетом их социального и ресурсного потенциала  
могут быть использованы ими при переходе на кассовое обслуживание  
исполнения их бюджетов в органы Федерального казначейства;

- разработана новая схема кассового обслуживания бюджета субъекта  
Российской Федерации на основе единого казначейского счета (далее - ЕКС),  
внедренная и используемая управлением Федерального казначейства по  
Ростовской области, которая предполагает концентрацию бюджетных  
ресурсов на одном счете, без их автоматического рассредоточения по счетам  
операторов бюджетных средств. Данная схема позволяет более эффективно  
управлять бюджетными средствами, повышает оперативность  
финансирования расходов региона;

- предложены две альтернативные модели организации кассового обслу  
живания исполнения расходной части территориальных бюджетов на основе  
открытия и ведения лицевых счетов распорядителей и получателей  
бюджетных средств в органах Федерального казначейства, либо на основе  
комплексной системы с привлечением к операциям но лицевым счетам  
казначейских подразделений территориальных финансовых органов. В этих  
рамках предложены рекомендации по нивелированию возможных  
сопутствующих процессу данной трансформации негативных экстерналий.  
Реализация данных мер обеспечивает достижение максимальной  
эффективности процесса кассового обслуживания исполнения  
территориальных бюджетов в условиях существования децентрализованной  
казначейской системы;

разработана вертикально-интегрированная модель управления бюджетными потоками в процессе кассового обслуживания исполнения местных бюджетов, основанная па переводе счетов из учреждений Сбербанка России в учреждения Банка России и построенная на принципах единства информационной базы, эффективности и утилитарности;

разработан и предложен к рассмотрению целостный методический документ - Регламент документооборота, включающий в себя совокупность формализованных процессов и процедур, регламентирующих кассовое обслуживание исполнения областного и местных бюджетов на территории Ростовской области;

выработан, апробирован и охарактеризован «Технический регламент по обмену электронными документами между управлением Федерального казначейства по Ростовской области и Министерством

**14**финансов Ростовской области», представляющий комплекс стандартов, нормативов технологий, средств **и**процедур, используемых в процессе кассового обслуживания областного бюджета;

- предложено внедрение **и**обоснована целесообразность ведения  
«Реестра бюджетополучателей» на региональном уровне. Эта мера позволяет  
упорядочить процедуру финансирования в процессе исполнения областного  
бюджета, ввести ее в транспорентные рамки с нормативно-правовой и  
организационной точки зрения.

3. **Определены концептуальные направления развития казначейских технологий и разработаны механизмы их реализации в современной России:**

- но обоснованию значения и потребности казначейской системы  
Российской Федерации в унификации применяемых казначейских  
технологий, процессов, процедур, а также форм, сроков и способов  
предоставления отчетной информации в современных условиях масштабного  
рассредоточения порядка кассового обслуживания исполнения  
субфедеральных бюджетов;

предложены меры по совершенствованию кассового обслуживания территориальных бюджетов в процессе исполнения их доходной и расходной частей с использованием регионального механизма ЕКС в условиях методической унификации, а именно: гармонизация с федеральным законодательством процедуры зачисления и учета доходов, получаемых бюджетными учреждениями от оказания платных услуг и другой приносящей доход деятельности, разработка порядка взыскания на основании судебных решений средств по денежным обязательствам получателей субфедеральных бюджетов и др.;

выработан структурированный подход к принятию единого стандарта кассового обслуживания бюджетов, который, в свою очередь, призван обеспечить рост эффективности казначейского исполнения бюджетов;

- смоделирована новая целостная организационно-методическая  
парадигма взаимодействия казначейских органов и субъектов финансового  
управления, ассемблирующая позитивные аспекты существующих схем  
построения кассового обслуживания бюджетов субфедералыюго уровня.

**15 4. Разработан комплекс мер и механизмов по развитию и рациональному функционированию казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации на среднесрочную перспективу:**

определены основные задачи в области методического, организационного и технико-технологического обеспечения процесса кассового обслуживания исполнения бюджетов, стоящие перед системой Федерального казначейства для результативного обеспечения принципа «единства кассы», повышения достоверности и своевременности получаемой информации о кассовом исполнении бюджетов;

- структурированы по блокам (информационно-технологический, операционный, материально-технический) **и**охарактеризованы стратегические направления развития системы органов Федерального казначейства на среднесрочную перспективу **с**целью достижения международного уровня кассового обслуживания исполнения бюджетов. **Теоретическая значимость диссертационного исследования.**

Теоретические, методические и концептуальные положения, выдвинутые автором и обоснованные в диссертации, дополняют и развивают экономическую теорию государственного регулирования в части казначейского исполнения бюджетов, и, в частности, вопросов организации кассового обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов на основе казначейского моностандарта.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке, обосновании методических, организационных ноу-хау кассового обслуживания бюджетов регионального и муниципального уровня.

В диссертации определено понятие «казначейская система исполнения бюджетов» с научной точки зрения, а также с позиции системно-целостного регулятивного образования, приведено эмпирическое обоснование перспектив развития казначейской системы Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Материалы исследования характеризуются новым подходом к моделям кассового обслуживания исполнения бюджетов на территории Российской Федерации.

В диссертационной работе выработана специфическая комплексная модель целеполагания, включающая определенные сегменты для построения новой дефиниции - казначейского моностандарта.

**Практическая значимость диссертационной работы.**

Определен и предложен стандартизированный алгоритм технологии работы казначейских органов в целях функциональной рационализации их деятельности. Разработаны и качественно идентифицированы потенциальные казначейские модели исполнения бюджетов вновь создаваемых муниципальных образований в условиях реализации реформы местного самоуправления.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы:

1. В практике работы государственных органов управления:

для развития и совершенствования законодательного и нормативно-методического обеспечения казначейской системы исполнения бюджетов Российской Федерации на всех уровнях;

для организации кассового обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов с позиции эффективности, в том числе и в условиях проведения муниципальной реформы;

для разработки концепции развития казначейской системы Российской Федерации с учетом необходимости нормативного определения стандартизированных казначейских форм, методов и процедур.

2. В научных исследованиях при разработке проблем организационно-  
методического совершенствования казначейского исполнения бюджетов, в  
том числе в условиях проведения реформы местного самоуправления.

1. В практике оценки эффективности системы казначейского исполнения региональных и местных бюджетов Российской Федерации.
2. В учебном процессе при разработке и преподавании учебных курсов «Территориальные финансы», «Бюджет и бюджетная системы Российской Федерации» «Государственные и муниципальные финансы», «Казначейское исполнение бюджета» и др.

Предложения, сформулированные в исследовании, могут быть направлены Министерству финансов Российской Федерации, Федеральному

**17**казначейству и Государственной Думе Российской Федерации для подготовки изменений в законодательные акты, в части организации казначейского исполнения бюджетов Российской Федерации, что позволит усовершенствовать процесс казначейского исполнения федерального бюджета, сгладить неэффективную многовариантность схем казначейского исполнения бюджетов субфедералыюго уровня и создать условия для максимально эффективного управления региональными и местными финансами.

**Апробация работы.**

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации использованы автором в научно-исследовательских темах, выполняемых в рамках научных исследований Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

Большинство положений диссертационного исследования докладывалось на научно-практических конференциях (международных, российских и региональных), проводимых в Ростовском государственном экономическом университете, Северо-Кавказской Академии государственной службы, Администрации Ростовской области. Отдельные результаты исследования представлялись в Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Администрацию Ростовской области, Мэрию г. Ростова-на-Дону для оптимизации процедуры казначейского исполнения бюджетов в органах Федерального казначейства.

Базисные методические разработки, приведенные в диссертации, внедрены и используются в работе территориальных органов Федерального казначейства в Ростовской области.

Основные положения диссертационного исследования использованы в учебном процессе Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

По теме исследования опубликовано 25 печатных работ общим объемом 45,72 авторских п.л.

**Логическая структура и объем диссертации.**

Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих 14 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

**18**Диссертация содержит 369 страниц текста и проиллюстрирована 23 аналитическими таблицами, 51 рисунком, а также приложениями. Библиографический список состоит из 281 наименования.

## Сущность и роль казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации

Организация исполнения бюджета, его полное и своевременное исполнение являются одними из первостепенных задач государства. В рамках их реализации валаюе место отводится процессу казначейского исполнения бюджетов. Для определения его сущностных характеристик и роли в системе финансовых отношений Российского государства следует, по нашему мнению, рассмотреть категориальные вопросы более общей дефиниции.

По вопросу об экономической сущности финансов в составе финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание этой категории, можно выделить три основные теории: распределительную, воспроизводственную и перераспределительную.

Сторонники распределительной концепции (Л.А.Дробозина, В.М.Родионова, П.Г.Сычев, В.Г.Чантладзе и др.) считают, что финансовые отношения возникают только на стадии распределения стоимости общественного продукта, так, Н.Г.Сычев определяет финансы как совокупность экономических отношений, в результате которых на основе распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода происходят в плановом порядке образование и использование денежных фондов .

По мнению представителей воспроизводственной теории, распределительный подход к пониманию сущности искомой категории применим в какой-то степени к государственным финансам, но не раскрывает в полной мере содержания финансов предприятий, функционирующих на всех стадиях сферы материального производства, поэтому приверженцы воспроизводственной теории (Д.А.Аллахвердяп, П.С. Никольский, В.К.Сенчагов и др.3) предлагают рассматривать финансы как категорию всего процесса воспроизводства: производства, обмена, распределения и потребления, включая в состав финансов всю совокупность денежных отношений, возникающих на этих стадиях воспроизводственного процесса.

Характерную формулировку в рамках воспроизводственной концепции дал, на наш взгляд, В.К.Сенчагов, увязывая содержание финансов с финансовыми ресурсами. «Финансы общества представляют собой совокупность производственных отношений, складывающихся в денежной форме в процессе планомерного создания, распределения и перераспределения между государством, отдельными звеньями общественного производства и населением с целью обеспечения расширенного социалистического воспроизводства, содержания органов государственного управления и укрепления обороноспособности страны» .

Сторонники перераспределительной концепции (Э.А.Вознесенский, Б.М.Сабанти и др.) критикуют оба рассмотренных выше подхода за то, что они не позволяют четко отделить финансы от других стоимостных категорий: заработной платы, амортизации, прибыли и т.п., выделить специфику финансовых отношений в системе экономических отношений .

## Основные направления деятельности управленческих структур Федерального казначейства

Федерального казначейства В современной России развитие государственных финансов проходит параллельно с функциональным реформированием системы управления финансовыми отношениями. Состояние государственных финансов обусловлено особенностью их менеджмента, поэтому реформа административного механизма, направленная на создание современной, эффективной, социалыюориентированной экономики в России, предполагает организацию адекватной структуры управления бюджетной системой.

В рамках проведения административной реформы, в соответствии с Указом Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» , произошла реорганизация Федерального казначейства в федеральную службу. Согласно этому Указу, федеральная служба:

является федеральным органом исполнительной власти, осупіествляющим функции контроля и надзора в установленной сфере деятельности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых документов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, определенных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

В результате произошедших статусных трансформаций территориальные органы Федерального казначейства перешли в непосредственное подчинение его центральному аппарату, который был выведен из структуры Минфина России и стал юридическим лицом. В соответствии с распоряжением Администрации Президента России и Аппарата Правительства России от 6 августа 2004 г. № 1001 «О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти» было определено сокращенное название Федерального казначейства - Казначейство России.

Следуя логике административной реформы, правоприменительные и контрольные функции, которые выполняло Министерство финансов России посредством Главного Управления Федерального казначейства и его территориальных органов, переданы отдельному федеральному органу исполнительной власти - Федеральному казначейству.

## Особенности организации кассового обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов в условиях федерализации бюджетного процесса

Главной задачей бюджетной политики государства остается обеспечение четкого функционирования и поступательного развития бюджетной системы Российской Федерации. Это, в свою очередь, требует дальнейшего формирования бюджетного процесса в соответствии с генеральными принципам бюджетного федерализма, а также оптимизации процессов управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы. Более чем десятилетняя практика российского реформирования показывает, что бюджетная система страны подвержена воздействию, в том числе и таких внутрисистемных рисков, как низкая финансовая и бюджетно-налоговая дисциплина хозяйствующих субъектов.

Система исполнения бюджетов субфедерального уровня, основанная именно на казначейских принципах, обеспечивает устойчивость финансово-бюджетной системы региона в процессе реализации им основных направлений единой экономической политики.

Уже на протяжении нескольких лет органами государственной власти, а также всем финансовым сообществом активно обсуждается тема казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления.

Значимость вопроса кассового обслуживания бюджетов всех уровней бюджетной системы в Федеральном казначействе была подчеркнута в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2004 году» : «Необходимо принять меры по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России. Практически это реализуемо посредством проведения операций в рамках исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов через систему Федерального казначейства».

Однако, несмотря на повсеместность актуализации вопроса кассового обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов, единого механизма казначейского исполнения региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований на сегодняшний день нет. Наличие экономических, организационных и иных региональных различий не позволяет принять унифицированное решение.

Существующую ныне правовую основу, регулирующую сферу исполнения бюджетов Российской Федерации, составляет ее Конституция 1993 г., которая устанавливает правовые основы экономического устройства страны. В области бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации (статья 71) относится финансовое регулирование. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72) относится установление общих принципов налогообложения и сборов. Органы местного самоуправления обладают полнотой власти в области бюджетных отношений на соответствующем уровне (статья 132).

## Стандартизация кассового обслуживания исполнения бюджетов как фактор совершенствования казначейской системы в России

Вопрос кассового обслуживания бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на протяжении последних лет регулярно поднимается в печати. Это означает, что данная тема очень актуальна и в некоторых регионах стоит достаточно остро.

Исследование данного вопроса в предыдущих главах показало, что действующая в настоящее время казначейская система исполнения бюджетов формировалась в условиях отсутствия единой нормативной правовой базы, а также нескоординировашюсти действий по созданию автоматизированных систем учета.

Если ранее развитие казначейской системы характеризовалось, в основном, созданием и развитием необходимых организационных структур и соответствующей методологической базы, т.е. носило экстенсивный характер, то в современных условиях переориентации всего бюджетного процесса на максимизацию его эффективности, на первый план выходят вопросы интенсификации развития - вопросы глубоких качественных перемен.

Решению этой проблемы и целого ряда других проблем, в том числе связанных с кассовым обслуживанием исполнения региональных и местных бюджетов отвечает формирование унифицированного подхода к казначейским процедурам исполнения бюджетов на всех уровнях бюджетной системы страны.

Как уже отмечалось, при построении взаимоотношений внутри сеісгора государственного управления вашю следовать концептуальным принципам, изложенным в статье 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Исполнение бюджетов в Российской Федерации основано на принципе единства бюджетной системы, обеспечение которого является компетенцией федеральных органов власти, предусматривающий единство:

правовой базы;

денежной системы;

форм бюджетной документации и ведения бухгалтерского учета;

принципов бюджетного процесса;

порядка финансирования расходов;

Реализация принципа единства бюджетной системы в процессе исполнения бюджетов возможна двумя путями через: единую организационно-технологическую систему, используемую всеми уровнями бюджетной системы - Федеральное казначейство;

установление единых стандартов технологии кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней.