Безденежных Алексей Валерьевич. Использование института казначейства в процессе исполнения муниципальных бюджетов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 166 c. РГБ ОД, 61:04-8/631-1

**Введение к работе**

Актуальность диссертационного исследования обусловлена

возрастающей ролью института казначейства и необходимостью анализа

инструментария и технологий, которым потенциально располагает институт

казначейства в ходе управления бюджетным процессом. В первую очередь это

касается исполнения муниципальных бюджетов как через органы Федерального

казначейства, так и путем создания собственных органов муниципального

казначейства, а также тенденций к наделению института казначейства все

большим числом функций по управлению финансовыми ресурсами как бюджета,

так и территории вообще.

Острота избранной тематики заключается в специфическом состоянии

общественных финансов России. Современные отношения в сфере общественных

финансов предполагают все большее вовлечение и интеграцию всех участников

финансовой системы по поводу перераспределения финансовых ресурсов между

государственным и частным сектором. В этой связи органы казначейства,

обладающие необходимыми технологиями и инструментарием, способны

осуществлять не только эффективное исполнение бюджета, внебюджетных

фондов, предварительный и текущий контроль за расходованием бюджетных

средств, но и стать основой интегрированной системы управления

государственными финансовыми ресурсами.

Таким образом, используя такие экономические инструменты, как

выделение бюджетных ассигнований, лимиты бюджетных обязательств, оплата

обязательств бюджетополучателей непосредственно контрагентам

бюджетополучателям и объединение двух противоположно-направленных

денежных бюджетных потоков, институт казначейства постепенно превращается

в управленческое ядро, вокруг которого формируется система управления

финансовыми ресурсами муниципального образования, территории и объединяет

практически всех участников бюджетного процесса. Поэтому для органов власти

муниципалитетов имеет большое значение, как будет происходить исполнение

бюджета и управление бюджетным процессом - через территориальные органы

федерального казначейства или через создание еибшвешюти казначейства.

Г РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ f

Именно от этого зависит возможность для органов местного самоуправления проводить через казначейство самостоятельную городскую политику управления бюджетными ресурсами города. Таким образом, актуальность исследования института казначейства обусловлена необходимостью:

выявления тенденций и перспектив развития института казначейства в процессе исполнения муниципальных бюджетов;

обобщения исторического опыта России и мировой практики развития института казначейства и его роли в системе государственных финансов;

определения основных приоритетов и инструментов управления муниципальными финансами в процессе исполнения бюджета.

Несмотря на значительный интерес, проявленный современной экономической наукой к государственным финансам, многие теоретические, методологические и, особенно, практические аспекты управления государственными финансами, остаются недостаточно разработанными. Казначейскую систему исполнения бюджета можно отнести к числу малоизученных вопросов. Это связано с тем, что важность и сложность данной проблемы проявляются и раскрываются постепенно, все время усложняясь. После введения казначейской системы исполнения бюджета в настоящий момент большое значение имеет повышение эффективности работы самого института казначейства о приемлемости тех или иных организационных структур и технологий казначейского исполнения бюджетов. Становление и развитие данного направления в системе государственных финансов в мире в качестве эффективного института управления государственными финансами пришлось на тот исторический период, когда Россия использовала совершенно другие институты для исполнения государственного бюджета - Государственный банк и банковскую систему. Таким образом, данная проблема является сравнительно новой для отечественной науки, занимающейся изучением государственных, региональных и местных финансов.

**Теоретическую базу исследования**составили труды ведущих отечественных экономистов в области государственных финансов, прямо или косвенно данная тематика нашла отражение в трудах И.Г. Акперова,

Р.И.Быковой, Л.А. Велихова, Б.И. Герасимова, СП. Головача, А.З. Дадашева, Н.Г. Ивановой, В.К. Зайцева, Е.И. Ламанского, СИ. Лушина, Т.Г. Нестеренко, В.А. Слепова, А.И. Фисенко, В.П. Ширяева, СМ. Ярных, а также зарубежных экономистов: П.П. Паренте, Д.Ж. Стрик, Т. Тер-Минасян.

При проведении диссертационного исследования также использовался опыт практической деятельности зарубежных казначейств (a Report on Plans and Priorities, Treasury Board of Canada, United Kingdom Debt Management Office Materials) и аналитические материалы Федерального, региональных и муниципальных казначейств.

**Объектом исследования**являются финансовые отношения, возникающие в процессе исполнения бюджета. **Предмет исследования**- институт казначейства, используя который региональные и местные органы власти могут осуществлять управление бюджетным процессом муниципалитета (региона, территории).

Основные цели данного исследования заключаются в разработке теоретических основ формирования института казначейства и определения возможностей и целесообразности организации органами власти муниципального образования самостоятельного казначейства в составе Финансового управления муниципалитета или целесообразности заключения договора с территориальными органами Федерального казначейства на казначейское кассовое обслуживание местного бюджета.

В соответствии с выбранной целью исследования автором были поставлены следующие задачи:

1) раскрыть принципы работы института казначейства, используемые им  
экономические инструменты; исследовать операции казначейства со средствами  
государственного бюджета;

1. исследовать зарубежный и отечественный опыт по использованию института казначейства в процессе исполнения бюджета, его роль в государственной финансовой системе;
2. выявить тенденции дальнейшего развития института казначейства в системе государственных, региональных и местных финансов и рассмотреть

возможность наделения института казначейства дополнительными функциями и задачами, позволяющими повысить управляемость финансовыми ресурсами;

4) рассмотреть базовую организационную структуру казначейства исходя  
из задач и целей, поставленных перед органами казначейства;

5) провести анализ целесообразности создания собственных органов  
муниципального казначейства или заключения соглашения о казначейском  
обслуживании с территориальными органами Федерального казначейства.

**Эмпирическую основу исследования составили:**

законодательные акты Российской Федерации, ведомственные *\*нормативные акты российских федеральных и региональных органов власти, регламентирующие порядок осуществления процесса исполнения бюджетов;

методические разработки по развитию института казначейства и казначейской системы исполнения бюджета в системе государственных, региональных и местных финансов;

регулярные официальные публикации в российской и зарубежной экономической периодике;

общая и специальная литература в области государственных и региональных финансов, труды зарубежных и отечественных экономистов.

**Методологической основой исследования**послужили законы

диалектической логики, единство логического, эволюционного и исторического.  
В процессе работы применялись общенаучные методы и приемы: научная  
абстракция, классификация и группировка; логический, системный и *і*

функциональный анализ; сравнение, обобщение и экономический анализ.

**Научные результаты, полученные соискателем:**

раскрыты принципы функционирования института казначейства (осуществление платежей напрямую контрагентам бюджетополучателей, концентрация входящих и исходящих потоков бюджетных средств и осуществление предварительного и текущего контроля);

обоснованы основные специфические преимущества казначейской системы исполнения бюджета по сравнению с банковской системой исполнения бюджета (сохранность средств, уход от практики авансирования, позволяющий

высвободить средства, ускорение расчетов, предварительный и текущий контроль);

выявлены тенденции развития института казначейства в системе государственных финансов, состоящие в усилении участия института казначейства в управлении государственными финансовыми средствами (в разработке бюджетной, кредитно-денежной, экономической политики страны) и адаптации зарубежного опыта использования института казначейства в государственных финансовых системах;

систематизированы различные модели исполнения муниципальных бюджетов с учетом специфики органов, осуществляющих процесс исполнения бюджета (органы Федерального казначейства / муниципальное казначейство);

предложена схема организационной структуры органов муниципального казначейства, в состав которой помимо основных отделов / управлений казначейства включен инвестиционно-фондовый отдел, определены его миссия, основные функции и принципы работы;

на основе анализа принципов работы, инструментов и технологий, используемых институтом казначейства, показана необходимость участия казначейства в процедурах финансового прокъюримента (организации бюджетных закупок);

определена стратегия развития института казначейства в процессе управления финансовыми ресурсами, состоящая в переходе от пассивной системы управления, по которой казначейство осуществляет только исполнение бюджета, к активной, подразумевающей повышение аналитической и функциональной составляющей в работе казначейства;

предложен механизм (алгоритм) контроля за возникновением необоснованной кредиторской задолженности бюджетополучателей посредством получения кредитной информации о потенциальных контрагентах бюджетополучателей, проведения экономического контроля за ценами, юридического контроля контрактов между бюджетополучателями и их контрагентами на предмет необоснованно завышенных цен, штрафных санкций, а

также отслеживание финансового состояния как бюджетополучателей, так и их контрагентов;

выработаны пути развития системы управления финансовыми ресурсами муниципалитета, ядром которой выступают органы казначейства, использующие автоматизированную информационную систему, позволяющую ускорить оборачиваемость бюджетных средств и соответственно сократить косвенные потери бюджета;

доказана необходимость использования институтом казначейства временно свободных бюджетных средств путем их размещения в краткосрочные денежные и фондовые инструменты инвестирования;

выявлена способность казначейства выступать гарантом (альтернатива банковским гарантиям) по обязательствам бюджетополучателя перед банками и поставщиками путем контроля за казначейством всех исходящих и входящих потоков бюджетополучателя.

Научная новизна результатов исследования состоит в:

выявлении и обосновании базовых принципов работы муниципального казначейства как системы управления процессом исполнения бюджета и финансовыми ресурсами города в современных условиях, выражающихся в теоретических и методологических особенностях института казначейства, его месте и роли в современной системе государственных финансов в процессе управления бюджетными ресурсами;

развитии методологии анализа различных моделей (преимущества / недостатки) организации процесса казначейского исполнения муниципального бюджета через территориальные органы Федерального казначейства или через создание собственного муниципального казначейства;

разработке комплексных методических рекомендаций по различным вариантам организации казначейства (казначейство банковского типа, созданного в качестве кредитного учреждения, и небанковского типа как структурная единица Финансового управления); в качестве базовой предложена организационно-функциональная модель казначейства в рамках Финансового управления муниципального образования;

- определены тенденции и закономерности развития управления  
финансовыми ресурсами муниципалитета, проявляющиеся в усилении роли  
органов казначейства в централизации и расширении функций органов  
казначейства в управлении муниципальными финансами (прогнозный анализ  
доходной части, учет материальных и нематериальных активов муниципалитета,  
активное использование финансовых инструментов);

**Теоретическая и практическая значимость**проведенного исследования заключается в разработке:

основных положений и выводов диссертации, развивающих методологию казначейской системы исполнения бюджетов и формирующих основы концепции совершенствования функционирования процесса исполнения муниципальных бюджетов через органы казначейства.

предложений по созданию органами казначейства управленческих единиц, занимающихся управлением финансовыми средствами (размещение временно свободных денежных средств, выдача гарантий, контроль за ценами, финансовым состоянием контрагентов бюджетополучателей, финансовый прокъюримент).

Материалы диссертации могут служить основой практических пособий и программ повышения квалификации региональных и муниципальных финансовых менеджеров, специалистов бюджетной сферы, а также могут быть использованы государственными органами в целях уточнения нормативных документов по взаимодействию казначейства с другими участниками бюджетного процесса и учебными заведениями в дисциплинах «Финансы, денежное обращение и кредит» и «Государственные и региональные финансы».

**Апробация работы**

Основные положения и выводы диссертационного исследования использованы в научно-исследовательских разработках, учебных семинарах Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова, на Международных Плехановских чтениях и отражены в пяти публикациях общим объемом 1,4 п. л., использованы при совершенствовании работы Московского городского казначейства.

**Логика и структура диссертации**определены поставленными задачами и необходимостью последовательного раскрытия темы данной работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка

литературы и приложений.

Введение