Король Елена Анатольевна. Организационно-методические подходы к формированию механизма управления ликвидностью казначейства : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Хабаровск, 2006 197 с. РГБ ОД, 61:06-8/2692

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Экономико-организационные основы деятельности органов Федерального казначейства в Российской Федерации 11

1.1 Социально-экономические условия создания и организации деятельности Федерального казначейства в России 11

1.2 Место и роль органов Федерального казначейства в финансовой системе государства 29

1.3 Изменение задач и функций Федерального казначейства в процессе его становления и развития 56

2 Анализ исполнения федерального бюджета в Хабаровском крае и роль органов Федерального казначейства в повышении эффективности использования финансовых ресурсов государства 75

2.1 Состояние, проблемы и основные тенденции развития органов федерального казначейства в субъектах РФ (в том числе в Хабаровском крае) в условиях бюджетной реформы 75

2.2 Анализ исполнения федерального бюджета на территории Хабаровского края в 2000 — 2004 гг 98

3 Теоретико-методические основы управления ликвидностью казначейства при исполнении федерального бюджета 118

3.1 Экономическая сущность ликвидности казначейства и ликвидности баланса казначейства 118

3.2 Общая характеристика методов, моделей и механизма управления ликвидностью казначейства 133

3.3 Нормативы ликвидности казначейства. Риск ликвидности. Специфика управления ликвидностью казначейства 152

Заключение 161

Список использованных источников 181

Приложение А Организационно-институциональная модель централизации средств на Едином казначейском счёте №1

Приложение Б Организационно-институциональная модель. централизации средств на Едином казначейском счёте №2

**Введение к работе**

**Постановка проблемы и актуальность исследования.**Политические, экономические и социальные реформы, произошедшие в Российской Федерации в начале 90-х гг., отразились и на бюджетном процессе страны. Одним из существенных изменений стал переход от банковской к казначейской системе исполнения бюджета.

Сегодня Федеральное казначейство России — это система, позволяющая контролировать каждый бюджетный рубль, начиная с момента его зачисления в доход бюджета и до направления его на оплату товаров и услуг, предоставляемых бюджетным учреждениям.

Однако, несмотря на изменившуюся систему исполнения бюджета, положительные тенденции в процессе исполнения бюджета, обеспечение органами Федерального казначейства более эффективного, целевого использования бюджетных средств, ряд вопросов остаётся нерешённым. Так, наличие такой надёжной системы исполнения бюджета, как казначейской, не даёт гарантии того, что государство сможет своевременно и в полном объёме произвести свои необходимые расходы и с наименьшими для него затратами. Анализ исполнения федерального бюджета на территории Хабаровского края показал, что доходы и расходы федерального бюджета в крае ежегодно увеличиваются, обеспечено их целевое использование. Вместе с тем бюджетные средства тратятся неравномерно в течение финансового года, не решена проблема наличия больших остатков на Едином казначейском счёте.

Одной из ключевых проблем развития современной системы исполнения федерального бюджета в России является отсутствие процессов эффективного управления бюджетными потоками государства, которые проходят через Единые казначейские счета (открытые на уровне субъектов РФ и самой Федерации). Состояние этих счетов подвержено различным колебаниям,

связанным, с одной стороны, с временным дефицитом, с другой стороны '

временным переизбытком бюджетных средств. Поэтому, в настоящее время Федеральное казначейство России должно взять на себя новую функцию —

управление ликвидностью казначейства.

Несмотря на то, что в последнее время в Федеральном казначействе России активизировалась работа по созданию условий для эффективного управления операциями Единого казначейского счёта, теоретические и методологические исследования в этом направлении практически отсутствуют. Отмечается недостаток нормативно-правовой, методической и методологической документации, а также научных разработок в области управления ликвидностью казначейства. Нет самого понятия «ликвидность казначейства», не разработаны методы, механизмы и нормативы управления и регулирования ликвидности казначейства.

Исследование вышеуказанных вопросов диссертант посчитал необходимым начать с изучения самой казначейской системы исполнения бюджета. Во многом это было связано с тем, что в настоящий момент не достаточно хорошо изучены предпосылки и условия создания и организации деятельности Федерального казначейства в нашей стране, нет чёткой позиции по функциям, которые должно выполнять Федеральное казначейство, не определены место и роль органов федерального казначейства России.

Все изложенные аспекты отражают актуальность данного исследования, которые определили выбор темы диссертационной работы. Отметим, что диссертант не ставил перед собой задачи разработки конкретного механизма управления ликвидностью казначейства. В работе предложены подходы к формированию данного механизма. При изучении ликвидности казначейства был исследован только небольшой, но логически связанный пласт вопросов и проблем, связанных с этим направлением.

**Степень разработанности темы.**Для раскрытия темы автором  
использовались труды советских и российских экономистов, в которых были  
исследованы различные аспекты теории и практики экономики России, изучены  
финансовые отношения, в том числе в бюджетной сфере, в частности работы,  
Л.И. Абалкина, A.M. Александрова, А.И. Архипова, A.M. Бабича,

В.В. Виноградова, Э.М. Вознесенского, О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной,

В.В. Ильина, A.M. Ковалёвой, О.И. Лаврушина, В. Е. Леонтьева, В. May, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, С.Г. Синельникова, Н.Н. Тренёва, В.Б. Христенко, В.Н. Шенаева, Е.Г. Ясина.

На позицию автора также повлияли работы, посвященные различным проблемам развития и становления казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации, в которых наиболее полно раскрыты основные процедуры и правила исполнения федерального бюджета по доходам и расходам: И.Г. Акперова, A.M. Година, В.К. Зайцева, Н.Г. Ивановой, Т.Д. Маковник, Л.Н Павловой, В.Г. Панскова, Б.Г. Поляка, СЕ. Прокофьева, Ю.Г. Швецова. Тем не менее, не в полной мере освещены вопросы изучения функций Федерального казначейства, нет дискуссии по поводу места и роли Федерального казначейства в финансовой системе государства.

В связи с тем, что вопросы изучения казначейской ликвидности только сейчас начинают выступать предметом научных дискуссий, то при исследовании организационно-методических подходов к формированию механизма управления ликвидностью казначейства, автор использовал работы, посвященные проблемам управления ликвидностью банков. Так, в той или иной мере, использовались труды Ю.А. Бабичевой, М.Б. Диченко, В.И. Колесникова, Г.Г. Коробовой и других авторов.

Автор использовал в работе и труды дальневосточных учёных, посвященные вопросам изучения финансовой систем Российской Федерации, бюджетных отношений как в России, так и на территории Дальневосточного региона, а также вопросам казначейского исполнения бюджета с учётом регионального аспекта. Отметим лишь некоторых авторов: Е.А. Кулешову, Е.Ю. Лемешко, С.Н. Леонова, П.А. Минакира, Г.В. Морозову, Ю.В. Рожкова, В.А. Сливкина, И.М. Соломко, В.А. Фёдорова, А.И. Фисенко.

Теоретической и методологической основой исследования стали также работы специалистов Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства России, посвященные изучению функций казначейства, процессам развития и становления органов Федерального казначейства в Российской Федерации: Р.Е. Артюхина, Д.Л. Комягина,

А.Л. Кудрина, Л.А. Лопиной, Г.И. Маклевой, В.И. Малышевой,

О.Н. Мануйловой, Т.Г. Нестеренко, СЕ. Прокофьева, Т.В. Саакян,

Е.С. Суконпикова, М.А. Тарасова и других. Но, как это свойственно работам специалистов-практиков, в них отражены, в большей степени, практические аспекты, нет научных исследований и рекомендаций.

В ходе работы автором использовались статистические данные по экономике России, законодательные и нормативные акты, инструктивные и методические материалы Министерства финансов Российской Федерации, статистические данные и материалы коллегий, совещаний Управления Федерального казначейства по Хабаровскому краю, а также материалы, собранные лично автором в процессе работы в казначейской системе.

В целом, изучив научно-методическую литературу по вопросам казначейского исполнения бюджета, а также различные статьи в экономических журналах, диссертант отмечает как недостаток самой научной литературы по казначейству, так и невысокую степень разработанности вопросов казначейского исполнения бюджета, роли и места Федерального казначейства в системе государственных финансов. Например, в учебных пособиях и публикациях в основных экономических журналах «Финансы», «Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях», «Бюджетные и некоммерческие организации», «Бюджет» в основном содержится информация о практической деятельности органов федерального казначейства, об истории их становления и развития. Фундаментальные исследования по этим вопросам практически отсутствуют. Широко известный в научном мире журнал «Вопросы экономики» за период 1999 — 2003 гг. не содержит ни одной статьи, полностью посвященной исследованию казначейской системы исполнения бюджета в России.

Несмотря на то, что в последнее время (2004 — 2005 гг.) резко увеличилось количество публикуемых материалов по изучению казначейской системы исполнения бюджета, фундаментальные теоретические и методологические исследования в этом направлении практически отсутствуют.

**Цель**диссертационного исследования заключается в определении

сущности казначейского исполнения бюджета, его места и роли в процессе управления государственными финансами, а также в разработке теоретических и методических основ формирования механизма управления ликвидностью казначейства.

Поставленная в работе цель определила конкретные задачи исследования:

1. обосновать целесообразность появления и организации деятельности органов федерального казначейства в России с учётом экономического и социального положения страны на момент их создания;
2. охарактеризовать место и роль Федерального казначейства в системе государственных финансов;
3. определить сущность понятий «исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета»;
4. проанализировать функции Федерального казначейства, выявить их трансформацию с учётом изменения задач государства в области бюджетной политики;
5. провести анализ процесса исполнения федерального бюджета на территории Хабаровского края;
6. изучить новую функцию казначейства — управление ликвидностью казначейства;
7. раскрыть содержание и сформулировать понятия «ликвидность казначейства» и «ликвидность баланса казначейства»;
8. определить методы и организационно-функциональные модели управления ликвидностью казначейства;
9. разработать экономические нормативы ликвидности казначейства;

10) выявить специфику управления ликвидностью казначейства.  
**Объектом**исследования являются финансовые отношения, возникающие

при казначейской системе исполнения бюджета.

**Предметом**исследования являются теоретические, методические и организационные аспекты управления ликвидностью Федерального казначейства.

**Научные результаты,**полученные лично диссертантом, заключаются в следующем:

выявлены и уточнены экономико-социальные условия создания и развития Федерального казначейства в Российской Федерации, что позволило обосновать необходимость создания органов Федерального казначейства в России;

выделены сравнительные критерии банковской и казначейской систем исполнения бюджета, позволяющие выявить преимущества или недостатки каждой из них;

уточнены понятия «исполнение бюджета», «казначейское исполнение бюджета»;

систематизированы и дополнены функции Федерального казначейства, включающие функцию управления ликвидностью казначейства;

проведён анализ исполнения федерального бюджета в Хабаровском крае, подтвердивший необходимость управления ликвидностью казначейства;

предложена схема баланса казначейства, а также определены его особенности по сравнению с другими балансами (Центрального банка РФ, коммерческого банка, предприятия);

обоснована необходимость использования метода управления активами и пассивами Единого казначейского счёта и метода показателей при оценке и регулировании ликвидности казначейства;

определены основные элементы документа о политике по управлению ликвидностью казначейства.

**Научная новизна**исследования заключается в следующем:

в научный оборот введены понятия «ликвидность казначейства», «ликвидность баланса казначейства», разработанные на базе динамических и статических финансовых потоков, предполагающих объективную необходимость формирования механизма управления ликвидностью казначейства;

предложены принципиальная схема и специфические методы управления ликвидностью казначейства;

рекомендованы организационно-институциональные модели централизации денежных средств на Едином казначейском счёте;

обоснована и приведена методика расчёта экономических нормативов ликвидности казначейства, позволяющих оценивать риски казначейства и принимать решения по регулированию ликвидности казначейства.

**Теоретическая значимость**диссертационной работы заключается в научных выводах и организационно-методических подходах, которые могут послужить основой для дальнейшего исследования и обсуждения проблем, связанных с казначейским исполнением бюджетов всех уровней, повышением роли Федерального казначейства в процессе эффективного использования бюджетных средств на основе выполнения последним функции управления ликвидностью.

**Практическая значимость**результатов исследования состоит в том, что научно обоснованные экономические разработки могут быть использованы Федеральным казначейством России в процессе формирования систем управления своей ликвидностью, позволят своевременно оценивать состояние ликвидности казначейства и принимать обоснованные решения по её регулированию. Это придаст Правительству Российской Федерации уверенность в осуществлении выполнения обязательств федерального бюджета в полном объёме и в установленный срок с наименьшими затратами для государства. Выводы, положения и рекомендации, изложенные в диссертационном исследовании, могут быть использованы и в процессе преподавания учебных дисциплин по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» в учебных заведениях высшего профессионального образования.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались на научно-практической конференции «Бюджетный процесс и роль органов федерального казначейства как его участника. Проблемы и перспективы развития» (г. Хабаровск, 2002 г.), межрегиональной научно-практической конференции «Развитие системы казначейства в России: опыт, перспективы» (г. Хабаровск, 2004 г.),

международной научно-практической конференции «Современные проблемы развития национальной экономики на Дальнем Востоке России: теория и практика» (г. Хабаровск, 2004 г.), научно-практической (заочной) конференции «Проблемы функционирования финансовой системы страны и пути их решения» (г. Ижевск, 2004 г.), межрегиональной научно-практической конференции «Новые задачи, стоящие перед органами федерального казначейства (г. Хабаровск, 2005 г.).

Ряд положений диссертационного исследования легли в основу проводимых диссертантом лекционных занятий на курсах повышения квалификации работников финансовых органов, проводимых Институтом повышения квалификации и переподготовки при Дальневосточной академии государственной службы. Материалы диссертационной работы включены в учебные пособия «Организация исполнения бюджетов» (Хабаровская государственная академия экономики и права, 2005 г.) и «Казначейское исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по доходам и расходам» (Дальневосточная академия государственной службы, 2005 г.).

**Публикации.**По теме диссертационного исследования опубликовано 19 научных работ, включая два учебных пособия, общим объёмом 15,8 п.л., доля автора — 10,7 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, библиографического списка из 185 наименований, приложений. Диссертация содержит 13 таблиц, 13 рисунков, 2 приложения. Текст работы изложен на 197 страницах.

## Социально-экономические условия создания и организации деятельности Федерального казначейства в России

В современных условиях всё большее внимание уделяется вопросам эффективного управления бюджетными средствами. В начале 90-х годов XX века в Российской Федерации произошёл ряд политических, экономических и социальных реформ. Реформирование затронуло и финансовую сферу страны, в том числе и её основное звено — бюджетную систему. В тот период значительная концентрация финансовых ресурсов в бюджетной сфере объективно вызвала к жизни потребность в специальном механизме, способном эффективно управлять бюджетными потоками. Таким механизмом стала казначейская система исполнения бюджетов.

В современной научной литературе до сих пор актуальными остаются вопросы о необходимости существования Федерального казначейства, о его месте и роли в управлении бюджетными потоками государства, а также вопросы о совершенствовании организации, методологии и технологии казначейского исполнения бюджетов. На наш взгляд, исследование в данном направлении следует начать с рассмотрения экономических, политических и социальных предпосылок создания такого нового инструмента управления финансовыми ресурсами государства как Федеральное казначейство.

С нашей точки зрения, экономическая политика государства в основном осуществляется с помощью денежно-кредитных и налогово-бюджетных инструментов, среди которых бюджетный процесс является одним из основных. Полное и своевременное исполнение бюджета по доходам и расходам — одна из основных задач государства.

В результате кардинальных изменений, произошедших в бюджетном процессе Российской Федерации в начале 90-х годов, актуальной стала задача обеспечения управляемости и подконтрольности федеральных финансовых ресурсов, их централизации у одного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного обеспечивать упорядоченный поток ресурсов из федерального бюджета и оперативно представлять информацию о состоянии государственных финансов для принятия оптимальных управленческих решений.

Таким образом, назрела серьёзная необходимость в создании отдельной финансовой структуры, которая была бы способна производить и контролировать исполнение именно федерального бюджета, обеспечивала бы прозрачность движения государственных средств путём адресного, полного, своевременного и целевого доведения и использования бюджетных средств.

Для выполнения этих задач, а также в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета Российской Федерации в 1992 г. было введено казначейское исполнение федерального бюджета. На основании указа Президента Российской Федерации № 1556 от 8 декабря 1992 г. «О федеральном казначействе» и постановления Правительства Российской Федерации № 864 от 27 августа 1993 г. «О федеральном казначействе РФ» в 1993 г. в нашей стране была образована система органов федерального казначейства.

## Состояние, проблемы и основные тенденции развития органов федерального казначейства в субъектах РФ (в том числе в Хабаровском крае) в условиях бюджетной реформы

Развитие казначейской системы исполнения бюджета, учитывая значимость решаемых органами федерального казначейства задач в осуществлении важнейших решений Правительства РФ в процессе исполнения федерального бюджета, является одним из ключевых элементов государственной бюджетной политики и всего комплекса реформ бюджетной сферы.

На наш взгляд, для более чёткого определения места и роли органов федерального казначейства в процессе управления государственными бюджетными средствами и повышения эффективности их использования, необходимо рассмотреть текущее состояние органов федерального казначейства, а также определить проблемы и основные тенденции развития этих органов в условиях проводимых в РФ бюджетных реформ.

В первые годы своей деятельности казначейство столкнулось с множеством проблем в организации и исполнении федерального бюджета. Отсутствовали нормативные документы по организации бюджетного процесса, бюджет на соответствующий год утверждался в год его исполнения. Приходилось в течение долгого времени работать без основного финансового документа страны. Не было единого порядка учёта и распределения федеральных регулирующих налогов, перечисления их на счета бюджетов всех уровней.

На начальном этапе, назовём его «организационно-подготовительным», проводилась интенсивная подготовительная работа: формировался и обучался штат сотрудников, собиралась и изучалась нормативно-правовая база, осуществлялось материально-техническое оснащение. Временные рамки этого этапа в субъектах Российской Федерации различны. Очевидно, что более быстро эти мероприятия происходили в наиболее крупных субъектах Российской Федерации. Так, например, в начале 1993 г. начали свою деятельность в составе Министерства финансов РФ Федеральные казначейства по г. Санкт-Петербургу , Кемеровской и Ростовской областям; во второй половине 1993 г. — в Хабаровском и Приморском краях, Амурской области; в 1994 г. — в Еврейской автономной области; в 1995 г. — в Республике Саха (Якутия) и Республике Удмуртия.

Следующий этап развития заключался в исполнении доходной части федерального бюджета. В 1994 г. впервые через органы федерального казначейства Хабаровского края (и других субъектов РФ, например УФК по Иркутской области, УФК по г. Санкт-Петербургу отрабатывался учёт и распределение регулирующих доходов между бюджетополучателями различных уровней. Общая сумма поступлений в доход федерального бюджета за 1994 г. составила по Хабаровскому краю 729,4 млн руб. В 1995 г. в федеральный бюджет поступило налогов и платежей в сумме 1278,3 млн руб. В этом году УФК по Хабаровскому краю автоматизировало учёт доходов с оперативным получением данных из РКЦ по всем налогоплательщикам г. Хабаровска и Хабаровского района. С 1 апреля 1995 г., после открытия счетов по учёту доходов №40102 «Доходы федерального бюджета» и №40101 «Доходы, регулируемые органами федерального казначейства» управлению и отделениям федерального казначейства, ежедневный учёт регулируемых и распределяемых доходов в разрезе районов вёлся только через органы федерального казначейства.

## Экономическая сущность ликвидности казначейства и ликвидности баланса казначейства

Развитие системы органов федерального казначейства необходимо для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Несмотря на ряд мер, принятых для повышения эффективности использования бюджетных средств, в настоящее время отсутствуют механизмы, позволяющие повысить эту эффективность. До настоящего времени остаётся нерешённой проблема использования остатков на лицевых счетах получателей бюджетных средств.

В предыдущих разделах диссертационной работы мы определили основные преимущества казначейской системы исполнения бюджета, показали положительные тенденции в развитии самой бюджетной системы государства. Анализ исполнения федерального бюджета на территории Хабаровского края, проведённый во втором разделе работы, показал на необходимость управления бюджетными потоками. Однако, несмотря на изменившуюся систему исполнения бюджета, положительные тенденции в процессе исполнения бюджета, обеспечение органами Федерального казначейства более эффективного, целевого использования бюджетных средств, ряд вопросов остаётся нерешённым.

Так, рационально структурированный и реалистичный бюджет, надёжная и современная система его исполнения не дают гарантии того, что государство может своевременно произвести необходимые расходы, с наименьшими для него затратами. Центральным звеном современного управления становится управление бюджетными средствами.

Одной из ключевых проблем развития современной системы исполнения федерального бюджета в Российской Федерации является отсутствие процессов эффективного управления финансовыми потоками государства. Это неразрывно связано с отставанием методологии и теории управления финансовыми (в большей степени бюджетными) ресурсами государства.

Как мы отметили в подразделе 1.3 данной работы, в настоящее время Федеральное казначейство должно создать условия для управления ликвидностью казначейства. Все бюджетные средства находятся на Едином счёте казначейства, а его состояние постоянно подвергается различным колебаниям, связанным, с одной стороны, с бюджетным дефицитом, с другой стороны — временным переизбытком бюджетных средств. В такой ситуации возникает необходимость управления активами и пассивами казначейства.

Несмотря на то, что в последнее время в Федеральном казначействе России активизировалась работа по созданию условий для эффективного управления операциями Единого казначейского счёта, теоретические и методологические исследования в этом направлении практически отсутствуют. Многие авторы, в том числе и практические работники органов федерального казначейства, говорят об «управлении ликвидностью Единого казначейского счёта», что не совсем корректно, с нашей точки зрения (далее мы остановимся на этом вопросе более подробно). Упоминание в научной печати о необходимости такого управления носит разовый, очаговый характер. Также отмечается недостаток нормативно-правовой, методической и методологический документации, а также научных разработок в этой области.