Мазурова Людмила Петровна. Системное управление процессом движения бюджетных потоков органами федерального казначейства :На примере Кемеровской области : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Кемерово, 2005 190 c. РГБ ОД, 61:05-8/2599

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ОЦЕНКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ПОТОКАМИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА 12

1.1. Предпосылки бюджетно-финансового кризиса и деформации движения бюджетных потоков 12

1.2. Движение бюджетных потоков как предмет управления финансами 22

1.3. Субъекты и объекты управления движением бюджетных потоков 44

1.4. Особенности экономики региона и институциональные проблемы управления региональными финансами 53

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В КОНТЕКСТЕ СИСТЕМНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ДВИЖЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОТОКОВ 71

2.1. Объективные предпосылки создания органов федерального казначейства на этапе зарождения рыночной экономики 75

2.2. Институциональное развитие органов федерального казначейства на этапе стабилизации и устойчивого роста экономики 89

2.3. Анализ функционирования органов федерального казначейства (на примере Кемеровской области) 105

ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ СИСТЕМНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ДВИЖЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОТОКОВ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА (НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ) 118

3.1. Формирование организационной модели системного управления бюджетными притоками и оттоками органами федерального казначейства 118

3.2. Функционирование подсистемы управления расходными обязательствами в регионе 129

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 163

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 167

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Основные параметры определения долговой нагрузки,

кредитоспособности региона и качества управления его бюджетом 182

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Аналитическая информация по обязательствам субъекта РФ по ценным бумагам, проектам (займам) международных финансовых организаций; связанным кредитом, привлеченным под гарантии Правительства РФ; бюджетным кредитам,

представленным в иностранной валюте 183

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Результаты оценки кредитоспособности и качества

управления бюджетом Кемеровской области

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Прошедшее пятнадцатилетие с начала трансформационного перехода России к социально ориентированной экономике нуждается в глубоком осмыслении, анализе и оценке. Этот весьма сложный для государства период характеризуется противоречивостью, нестабильностью и неравномерностью в движении к зрелым формам рыночных отношений. Особенно остро и болезненно эти процессы проявились в сфере финансовых отношений, в бюджетной системе.

Идеология становления и развития федерального казначейства отражена в Указе Президента Российской Федерации «О федеральном казначействе» от 08.12.92 г. № 1556; Постановлении Правительства Российской Федерации «О федеральном казначействе Российской Федерации» от 27.08.93 г. № 864; Постановлении Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы» от 23.06.99 г. № 677; распоряжении Правительства Российской Федерации «Концепция функционирования единого казначейского счета (ЕКС) по учету доходов и средств федерального бюджета» от 23.01.00 г. № 107-р, Бюджетном кодексе Российской Федерации; Постановлении Правительства Российской Федерации от 22.05.04 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», Постановлении Правительства Российской Федерации «О федеральном казначействе» от 01.12.04 г. № 703.

Формирование системы управления бюджетными потоками в России и образующих ее регионах - ключевой вопрос бюджетной политики государства.

Определяющим фактором эффективности бюджетной политики является качество инструментария, обеспечивающего ее функционирование.

В современных условиях процесс управления бюджетными потоками (БП) связан с многочисленными проблемами. Это, прежде всего, автономность деятельности субъектов финансового управления и неясность в пони-

мании самого предмета управления; отсутствие организационно-методического инструментария системного управления процессом движения БП, обеспечивающего эффективное взаимодействие субъектов и объектов управления; низкая результативность использования бюджетных средств; недоучет особенностей экономики регионов и др.

Создание и развитие органов федерального казначейства (ОФК) в РФ стабилизировало ситуацию с поступлением доходов в бюджеты разного уровня, но не привело к коренному перелому в управлении БП в регионах и России в целом.

В данной связи существует объективная необходимость системного управления процессом движения бюджетных потоков со стороны ОФК, обеспечивающего эффективное взаимодействие всех субъектов управления этим процессом.

Системное управление движением БП - одна из сложных современных проблем финансового управления, обусловленная состоянием методологии, теории и практики. В первую очередь это связано с преобладанием статических методологических подходов над динамическими, что не вносит ясности в понимание предмета управления («бюджетные потоки»), стадий их движения в процессе кругооборота, субъектов и объектов реального управления процессом движения БП, что приводит к неэффективному взаимодействию субъектов финансового управления.

В этой связи особенно важным является то обстоятельство, что системное управление процессом движения БП позволяет оказывать управляющее воздействие на экономику регионов и России в целом, ориентирует на институциональные преобразования ОФК и всей финансовой системы страны в целом.

Изложенное и предопределило актуальность избранной темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Публикации, имеющиеся в научной литературе по данной теме, можно сгруппировать следующим образом.

Теоретические и институциональные вопросы управления государственными финансами, направления его совершенствования на федеральном уровне исследуются в трудах С. Брю, С. Брауна, Ю. Бригхэма, Е. Бушмина, О. Врублевской, А. Дадашева, С. Лушина, К. Макконнелла, Я. Миркина, В. Родионовой, М. Романовского, Н. Самсонова, П. Самуэльсена, Н. Фадейкиной, С. Фишера, Д. Черника, В. Христенко и др.

Общие концептуальные научные основы особенностей преобразования экономики регионов, развития региональных финансов, создания и функционирования новых региональных структур для управления БП стали предметом изучения многих отечественных и зарубежных ученых, таких как В. Болотин, А. Волдорин, Т. Грасс, А. Гранберг, В. Дементьев, П. Джеймс,

B. Золотарев, В. Куликов, Дж. Мартин, Б. Мильнер, В. Михайлов, В. Суслов,

C. Суспицнин, Р. Хартсхорн и др.

Вопросы управления финансовыми ресурсами на федеральном и региональном уровне ставятся в работах О. Богачевой, А. Высоковского, Л. Гринкевича, С. Гусева, 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 Ю. Вороновым, С. Гусевым, М. Голубевым, Ю. Данилевским, Н. Ивановой, В. Коростелевым, Д. Комягиным, Т. Маковник, Т. Нестеренко,

B. Нестеровым, С. Прокофьевым, А. Романенковым, Ю. Швецовым,

C. Шохиным и др.

Отмечается недостаток научных публикаций в области методологии, теории и практики по проблемам институциональных преобразований процесса управления движением бюджетных потоков ОФК на макро-, мезо- и микроуровнях; отсутствует организационно-методический инструментарий взаимодействия субъектов финансового управления этим процессом.

В условиях перехода экономики России и регионов к новому качеству экономического роста появляется необходимость реформирования бюджетного процесса, а также разработки и реализации (в том числе на уровне субъ-

ектов РФ) организационной модели системного управления процессом движения БП органами федерального казначейства с учетом эффективного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных субъектов финансового управления в рамках новой институциональной структуры государственных финансов.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является разработка методологических, теоретических подходов и практического инструментария направлений институционального преобразования процесса системного управления движением БП органами федерального казначейства в экономике региона с учетом особенностей и стратегии его социально-экономического развития.

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе были поставлены *следующие задача:*

обосновать методологические и теоретические подходы к исследованию процесса движения БП как предмета в системе финансового управления и как научного фундамента его структурного и институционального построения;

установить субординацию субъектов и объектов, входящих в управляющую и управляемую подсистемы системы финансового управления процессом движения БП, и выявить их роль и место на разных стадиях движения в процессе кругооборота;

определить место и обосновать координирующую роль ОФК в системе управления БП с учетом особенностей развития регионов и стратегий их социально-экономического развития;

исследовать эволюцию этапов и оценить тенденции институциональных преобразований процесса управления движением БП в органах федерального казначейства всех уровней с учетом специфики развития экономики;

выявить факторы, влияющие на эффективность управления БП в условиях новой реформы бюджетного процесса;

- сформировать организационно-методические рекомендации по сис-  
*'Ь*темному взаимодействию органов федерального казначейства и субъектов

финансового управления, обеспечивающих преодоление разрывов движения БП и управление ликвидностью единого казначейского счета;

-разработать организационную модель системного управления процессом движения БП органами федерального казначейства в регионе (на примере Кемеровской области);

- разработать инструментарий управления расходными обязательствами в структуре региональных органов власти.

Предмет исследования - системное управление процессом движения бюджетных потоков со стороны ОФК (на примере Кемеровской области) в условиях институциональных преобразований и бюджетной реформы.

Объект исследования - процесс управления движением бюджетных потоков органами федерального казначейства на региональном уровне.

Исследование проведено в рамках следующих пунктов Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит: п. 1.2 -теоретико-методологические основы финансовых концепций регулирования воспроизводственных процессов; п. 1.5 - институциональные аспекты финансовой системы; п. 2.5 - оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования; п. 2.6 - казначейство и казначейская система исполнения бюджетов.

Теоретической и методологической базой исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам институциональных преобразований в бюджетной сфере и управления государственными финансами, развития региональных финансовых систем, управления финансовыми ресурсами на региональном уровне. В ходе исследования изучались теории, концепции, методологические подходы и организационно-экономические аспекты управления движением БП в органах федерального казначейства РФ с учетом особенностей социально-экономического развития регионов.

Исследование основывается на воспроизводственном, системном, субъ-ектно-объектном, институциональном подходах, принципе движения от общего к особенному и единичному в системном реформировании процесса

управления движением БП органами федерального казначейства в экономике региона. В диссертации применялись методы научного анализа, экспертной оценки, статические и динамические подходы.

Информационная база исследования. В ходе диссертационного исследования использовались статистические и фактические данные, характеризующие состояние федерального и региональных бюджетов, кредитоспособность регионов и качество управления их бюджетами, состояние бюджета Кемеровской области, дебиторской и кредиторской задолженности ее предприятий, а также результаты социально-экономического развития Кемеровской области и в целом РФ (материалы Главного финансового управления Кемеровской области, территориальных органов федерального казначейства Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ и др.). Кроме того, применялись нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс и деятельность ОФК на федеральном и региональном уровнях.

Научная новизна полученных и представленных к защите результатов в целом заключается в разработке организационной модели системного управления процессом движения бюджетных потоков органами федерального казначейства в регионе в условиях институциональных преобразований, бюджетной реформы и с учетом территориальных особенностей его развития (Кемеровская область). Наиболее важные научные результаты работы заключаются в следующем:

разработаны теоретические и методологические подходы к исследованию процесса системного управления движением бюджетных потоков в условиях институциональных преобразований в области государственных финансов и определена координирующая роль органов федерального казначейства;

исследован региональный аспект процесса управления движением БП органами федерального казначейства и сделан аргументированный вывод о наличии признаков автономности субъектов данного процесса, отсутствии организационно-методического инструментария взаимодействия указанных субъектов, неравномерности движения БП в результате бюджетной асимметрии, которой присущи региональные особенности;

обоснованы и проанализированы этапы эволюции и институциональных преобразований процесса управления движением БП в органах федерального казначейства с учетом особенностей экономики и изменения административно-территориального устройства;

сформулированы организационно-методические подходы применения субъектами системного управления БП на региональном уровне инструментов, ориентированных на последовательное формирование и исполнение бюджетного расписания и эффективное управление ликвидностью единого казначейского счета;

разработана организационная модель системного управления процессом движения БП органами федерального казначейства, функционирование которой способствует повышению эффективности взаимодействия субъектов управления указанными потоками и обеспечивает качество управления обязательствами организаций-бюджетополучателей;

разработан инструментарий управления расходными обязательствами в структуре региональных органов власти.

**Теоретическая значимость**диссертационного исследования заключается в разработке методологических и теоретических подходов к формированию и реализации системного управления процессом движения БП, обеспечивающих эффективное взаимодействие всех субъектов управления государственными финансами в регионе. Главный результат исследования - разработка организационной модели системного управления процессом движения бюджетных потоков органами федерального казначейства в регионе (Кемеровской области).

**Практическая значимость**результатов диссертационного исследования заключается в том, что его теоретические положения ориентированы на широкое практическое использование организационной модели и предложенных инструментов системного управления движением бюджетных потоков ОФК в других регионах РФ. Ценность результатов исследования для практики определяется также возможностью применения в регионах разработанных методических рекомендаций для совершенствования процесса

управления ликвидностью единого казначейского счета, внедрения механизма бюджетирования, ориентированного на результат, осуществления мониторинга движения бюджетных потоков в ОФК.

Научно-практические результаты исследования нашли свое отражение в деятельности Управления федерального казначейства Кемеровской области и легли в основу преподавания дисциплин: «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы» на кафедре финансов и кредита в Кузбасском государственном техническом университете, о чём свидетельствуют справки о внедрении.

**Основные результаты диссертационного исследования:**

-усовершенствован инструментарий системного управления бюджетными потоками органами федерального казначейства в регионе;

- разработана организационная модель системного управления процессом движения БП органами федерального казначейства, ориентированная на институциональные преобразования в системе государственных финансов и на применение новых подходов в бюджетном процессе.

**Апробация работы.**Основные положения и результаты работы докладывались и обсуждались на межрегиональных, региональных научно-практических конференциях в Барнауле, Кемерово, Новосибирске; публиковались в «Вестнике Кузбасского государственного технического университета», в журнале «Сибирская финансовая школа», в сборниках научных трудов вузов Кемеровской области и Алтайского края; нашли свое отражение в деятельности Управлений федерального казначейства Кемеровской и Томской областей, Министерства финансов Республики Алтай (о чем свидетельствуют справки о внедрении научных результатов).

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 8 работ общим объемом 9,4 п.л.

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка (169 наименования), приложения. Основной текст работы изложен на 166 страницах.

## Предпосылки бюджетно-финансового кризиса и деформации движения бюджетных потоков

Мощный системно-трансформационный кризис, происходящий в России, имеет в своей основе целую систему противоречий, проявившихся в политическом и административно-территориальном устройстве общества, экономических процессах, финансах, бюджетной сфере, банковской системе и т.д.

Как показывает анализ научных публикаций, по проблемам кризиса в России до сих пор идет оживленная дискуссия [45,135]. Однако в ходе анализа причин и последствий российского кризиса в большей степени акцентируется внимание на событиях, произошедших 17 августа 1998 г., когда произошел взрыв финансового кризиса [85].

Такого рода подход, с одной стороны, «сужает» проблему, поскольку российский кризис имеет множество слагаемых, с другой стороны не позволяет выстроить причинно-следственные связи, т.к. - нельзя говорить только о последствиях кризиса, в большей степени необходимо акцентировать внимание на причинах его зарождения и развития.

В этой связи целесообразно первоначально обратиться к истокам зарождения российского кризиса, выявлению первопричин его возникновения, а затем - к раскрытию его последствий и лишь после этого - к анализу и разработке мер, принимаемых государством в целях институциональных преобразований и регулирования экономическими процессами.

Заметим сразу, что российский кризис имеет характерные особенности своего развития, связанные с переходным характером экономики, а также со спецификой поведения этого кризиса в до - и послереформенный периоды.

Учитывая, что во времени и пространстве российский кризис охватывает значительный промежуток времени и различную глубину своего проявления в регионах, целесообразно, с точки зрения логики исследования, выделить два этапа развития кризиса и, следовательно, - две модификации его проявления на каждом этапе.

Первый этап, охватывает 60-90 гг. XX в., т.е. годы существования старой административно-командной системы управления и политического устройства общества (СССР). На данном этапе российский кризис может быть охарактеризован как подавленный системный кризис.

Второй этап, охватывает послереформенный период, по отношению к которому российский кризис может быть определен как открытый, во многом стихийный, слабо регулируемый системно-трансформационный кризис.

Остановимся более детально на каждом этапе развития.

Еще в годы относительно устойчивого развития экономики СССР можно было утверждать о проявлении в ней системного кризиса, происходящего в циклической форме. Основные признаки цикличности в экономике заключались в колебании темпов роста объемов производства и инвестиций.

В обосновании цикличности нерыночных моделей экономики разработано несколько теорий [112]. Первая — воспроизводственная теория цикличности X. Оливера. Суть ее заключалась в расхождении предпочтений государственных органов власти (ОГВ) и потребителей. Обладая властными полномочиями ОГВ стремились обеспечить рост накоплений за счет снижения текущего потребления. Такое давление на потребителей создавало опасность социального дискомфорта, снижения мотивации к труду. Для уменьшения влияния этих негативных проявлений ОГВ вынуждены были временно идти на наращивание ресурсов для потребления и на ограничение роста производственных инвестиций. Повышенные объемы инвестирования производства обеспечивали увеличение темпов роста, восстанавливали уровень производства, но сокращали ресурсы для потребления.

Центральной идеей «теории инвестиционных циклов» Т. Бауэра является противоречие между стремлением министерств и ведомств к получению максимума государственных (разовых) инвестиций при ограниченности инвестиционных ресурсов. При этом утверждение чрезмерно большого числа инвестиционных проектов обычно приводило к их недофинансированию и, в конечном счете, замораживанию начатых и незавершенных проектов, разрастанию так называемого долгостроя.

Согласно теории межотраслевой несбалансированности М. Колец-кого, в результате высоких темпов роста добывающие и сырьевые отрасли отстают от потребностей развития обрабатывающей промышленности и становятся тормозом дальнейшего роста. Цикличность здесь связана с возникновением и преодолением узких мест, диспропорцией между различными секторами экономики.

Обобщая изложенные теории можно сделать вывод, что в целом циклический характер развития экономики бывшего СССР происходил вследствие ее преимущественно экстенсивного развития. При этом, происходящее нарастание противоречий подавлялось путем периодического расширения инвестирования производства для восстановления уровня потребления, за которым вновь следовало сокращение инвестиций и замедление роста.

В конечном счете, такого рода импульсное дозирование инвестиций не снимало, а порождало постепенное накапливание и нарастание противоречий в системе государственных финансов, что проявлялось в устойчивой тенденции массового старения основных фондов, нарушении сбалансированности государственного бюджета, объектов экономики по объемам производства, себестоимости продукции, росте числа убыточных предприятий, снижении объемов ВВП и темпов роста национального дохода. В 90-х годах прошлого столетия число убыточных предприятий в ряде регионов достигло 50 и более процентов.

Как известно, что еще К. Маркс обосновал необходимость массового обновления основного капитала в условиях промышленного кризиса. Поэтому уже в 90-х годах в бывшем СССР сложилась такая ситуация, когда массовое старение основных фондов потребовало масштабной структурной перестройки экономики. Речь идет о том, что несмотря на использование метода подавления цикличности, структурный кризис в экономике СССР проявился уже в открытой и масштабной форме. Оригинальную концепцию цикличности предложил экономист В. Шехин. Он подчеркивал, что в бывшем СССР циклическое развитие не прерывалось: циклы проявлялись в периоде с 1920 по 1991 гг. с интервалом 10-12 лет. Обосновывая свою концепцию, В. Шехин статистическими расчетами доказал, что в бывшем СССР в течении 1929-1989 гг. имели место 7 циклов.

Любопытно то обстоятельство, что В. Шехин рассматривал сущность циклов в СССР не только с точки зрения колебания физических объемов производства, но и в аспекте кредитно-денежной и ценовой политики государства, которая, как следует из концепции, осуществлялась в контексте кейн-сианской модели экономического регулирования.

Изложенное позволяет сделать два принципиальных вывода:

- во-первых, административно-командная система делала все возможное, чтобы подавить циклическую форму экономического роста на основе использования нециклических форм экономического роста, мягких ограничений в области инвестиций, позволяющих хронически перенакапливать основной капитал, особенно в отраслях тяжелой индустрии и ВПК;

-во-вторых, монополизировавшая деятельность всех экономических субъектов административно-командная система управления была нацелена на экономический рост и постоянное перенакопление капитала, что исключало периодические спады производства и безработицу, мало того, приводило к более активному вовлечению рабочей силы в общественное производство ценой снижения эффективности накоплений.

## Объективные предпосылки создания органов федерального казначейства на этапе зарождения рыночной экономики

По мере перехода российской экономики к рыночным отношениям все большее значение приобретает повышение уровня управления государственными финансами.

К середине 1992 г. Россия пришла к состоянию, когда исполнение федерального бюджета практически вышло из под контроля Правительства РФ.

Отсутствие эффективного механизма управления процессом движения бюджетных средств дестабилизировало проводимую в стране бюджетную политику и практически сделало невозможным активное участие Правительства РФ в ее реализации.

Глубинные причины стихийного движения бюджетных средств таятся в бюджетно-финансовом кризисе, который потряс всю финансовую систему России и особенно рельефно проявился в потере управляемости процесса движения БП.

Переход России в новое состояние объективно потребовал преобразования политического, экономического, социального устройства государства.

Системно-трансформационный кризис затронул практически все сферы жизнедеятельности общества. Главное противоречие переходного периода от административно-командной системы управления к рыночной заключалось в противоречии между старыми административными методами управления и зарождающими новыми финансовыми, экономическими, социальными методами управления в условиях становления социально-ориентированной рыночной экономики.

В первой половине 90-х гг. звенья финансовой системы стали функционировать автономно и неэффективно. За короткое время в стране произошло мощное разрастание теневой экономики. Наполняемость доходной части бюджета резко снизилась и составила, по разным оценкам ученых и практиков, 50-60 %. Исполнение расходной части бюджета стало характеризоваться ростом нецелевой направленности использования бюджетных средств. Стало очевидным, что финансовая система России нуждается в реформировании. Однако, в ситуации, когда все звенья финансовой системы были охвачены острейшим кризисом, реально нельзя было одновременно осуществить их преобразование.

Необходимо было в первую очередь сделать такой шаг, принять такое решение, которое бы позволило, прежде всего, восстановить управляемость бюджетной системой, определить систему мер по рационализации движения бюджетных средств на федеральном уровне и тем самым обеспечить условия для выполнения государством своих функций.

Следует особо отметить, что общей предпосылкой восстановления управляемости движения бюджетных средств, переломным моментом в сложившейся ситуации стало принятие в декабре 1993 г. Конституции РФ, в которой четко разграничены функции исполнительной и законодательной власти.

В соответствии со ст. 114 Конституции Правительство РФ обеспечивает исполнение федерального бюджета и, соответственно, несет ответственность за надлежащее исполнение этой функции. Именно в рамках данной статьи стало происходить реформирование бюджетной системы, которая требовала институциональных преобразований и, прежде всего, создания единой централизованной системы ОФК в условиях становления рыночной экономики.

Отсюда, если бюджетно-финансовый кризис стал общей предпосылкой необходимости восстановления управляемости движением бюджетных средств, то сам процесс реформирования бюджетной системы связан с более глубоким рассмотрением совокупности конкретных предпосылок, вытекающих из общей предпосылки.

Выявление конкретных предпосылок объективно необходимо для выяснения форм проявления бюджетно-финансового кризиса и для выбора обоснованных, адресных направлений институциональных преобразований бюджетной системы и, в особенности, решения задачи создания единой централизованной системы ОФК как нового элемента бюджетной системы РФ. Остановимся более подробно на раскрытии предпосылок, что весьма важно и необходимо для выбора конкретных направлений институциональных преобразований бюджетной системы.

Как показывает исторический опыт, до 1991 г. местные финансовые органы были фактически исполнителями, так как их основная обязанность сводилась к соблюдению жестко регламентированных государственных расходов, обеспечению своевременного и полного исполнения местных бюджетов по доходам и содействию более полного поступления доходов в вышестоящие звенья бюджетной системы. Местные финансовые органы были в большой степени объектами финансового контроля со стороны Минфина РФ.

## Формирование организационной модели системного управления бюджетными притоками и оттоками органами федерального казначейства

Особенности развития и состояния экономики региона предопределяют специфику движения БП в каждой организации, бюджетном учреждении и в целом в регионе.

Именно в организациях зарождаются в «эмбриональном» виде и начинают свое исходное движение БП в форме налоговых оттоков, распределяясь по бюджетам различного уровня, т.е. организация занимает центральное место в системе управления бюджетными притоками и оттоками. Поэтому организационная структура каждой организации должна включать в себя подразделение, обеспечивающее управление движением налоговых притоков. Кроме того, управление движением БП включает в себя и неналоговые БП, осуществляемые вне организации, т.е. во внешней среде. А это означает, что системное управление БП на уровне региона и страны представляет собой сложный управленческий процесс.

Субъекты внешнего управления процессом движения БП региона представлены:

- органами федерального казначейства, расположенными на территории региона;

- региональными органами власти;

- администраторами доходов федерального бюджета ;

- администраторами доходов областного бюджета3;

- администраторами доходов муниципальных бюджетов тридцати трех муниципальных образований;

- бюджетополучателями;

-организациями региона, являющимися не только налогоплательщиками, но и бюджетополучателями.

К объектам управления относятся юридические и физические лица.

Исходя из специфики управленческой деятельности, каждый участник общей системы управления БП обладает своими механизмами управления процесса движения БП, включающими в себя методы управления, механизм управления и соответственно цель управления.

Для всех субъектов управления в качестве предмета управления являются БП, которые адресно зарождаются в конкретной организации в виде налоговых потоков, а, следовательно, имеют имманентные данной организации особенности своего движения.

Кроме того, БП региона включают в себя различного рода доходы (сборы, штрафы, пошлины и т.д.), управление движением которых осуществляют администраторы доходов федерального, регионального и муниципальных бюджетов. С учетом изложенного, нами предлагается организационная модель системного управления процессом ОМСУ) движения БП органами федерального казначейства (рис.8).

В основу предлагаемой ОМСУ БП организаций в регионе положено разграничение двух понятий бюджет-план и бюджет в действии.