Комарова Анна Валерьевна. Роль казначейства в повышении эффективности государственного управления бюджетными средствами : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10, 08.00.05.- Ростов-на-Дону, 2006.- 246 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/1306

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Экономические основы эффективной организации управления бюджетными средствами и роль казначейства в этой организации 17

1.1. Основные критерии, условия и факторы эффективной организации управления бюджетными средствами 17

Экономический механизм управления бюджетными средствами и место в нем казначейства .41

2. Проблемы и тенденции формирования эффективного механизма управления бюджетными средствами через УФК 70

2.1. Исторические особенности формирования и развития казначейской системы исполнения и контроля государственных доходов и расходов 70

2.2. Анализ международной практики казначейского управления бюджетными средствами в современных условиях 85

2.1. Формирование российской казначейской системы исполнения бюджета 121

3. Пути совершенствования деятельности казначейства в обеспечении эффективной организации распределения и использования бюджетных средств 142

3.1. Роль казначейства в обеспечении эффективного распределения бюджетных средств 142

3.2.Роль казначейства в повышении эффективности контроля за использованием бюджетных средств 155

3.3.Создание единой системы бюджетного администрирования с целью эффективной организации государственного управления бюджетными средствами 163

Заключение 195

Список литературы 213

Приложения 1-3

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Недостаточная эффективность государственного управления обуславливает большое количество неудач при осуществлении преобразований в России, реализации стратегических программ развития и конституционно установленных приоритетов государственного развития. Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и качества реализации ими государственных функций и предоставления государственных услуг стало лейтмотивом всех крупных реформ государственного управления, осуществлявшихся за последние годы.

В «Программе социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу» №1814-р от 21.12.2000г. принята модель социально ориентированной рыночной экономики, которая строится на принципах конституционных гарантий личных прав и свобод граждан, свободы предпринимательства, социального партнерства [24]. Социальная ориентация рыночной экономики делает необходимым поиск новых методов и инструментов аккумуляции, структуризации и расходования федеральных и региональных средств в рамках изменяющейся структуры предпочтений населения.

Бюджетные ресурсы служат основой для осуществления социальных и экономических преобразований, поэтому особую актуальность приобретает повышение эффективности работы государственных органов управления бюджетными средствами, а именно развивающейся казначейской системы РФ.

Казначейство является тем органом государственной власти, который может преодолеть противоречия, возникающие в системе государственного управления финансами, обеспечив формирование ресурсов через одну структуру по единым правилам, что приведет к универсальности бюджетного процесса. Элементы планирования и прогнозирования, реализуемые через систему казначейства, дают возможность обеспечить увязку целей

макроэкономической политики с целями региональных и местных образований. Единство контроля дает возможность оценивать результаты использования бюджетных средств, во-первых, оперативно, во-вторых, определять конкретную эффективность при решении каждой задачи.

Казначейство также обладает потенциалом по осуществлению контроля за соблюдением установленной законодательными органами власти структурой формирования и использования бюджетных ресурсов, что приводит к более согласованной работе органов законодательной и исполнительной власти и государственному управлению, в большей степени ориентированному на интересы населения.

Эффективное использование потенциала казначейства дает возможность перейти к функциональному бюджету, в котором, наряду с традиционными статьями затрат, будут присутствовать важные задачи, финансирование и решение которых обеспечивает социально-экономический прогресс государства, повышает эффективность использования ограниченных ресурсов.

Оптимизация работы казначейства должна осуществляться в двух направлениях: поиск эффективного решения текущих проблем функционирования и построение эффективной стратегии развития казначейства при поддержании баланса между принципами бюджетного федерализма и единства функционирования бюджетной системы РФ.

**Степень разработанности проблемы.**Теоретико-методологические аспекты государственного управления финансами, касающиеся проблем эффективности функционирования государственных органов власти, рассматриваются в трудах Э. Аткинсона, Дж.Стиглица, П. Самуэльсона, Дж. Бьюкенена, В.Нисканена Г.Саймона, В.А. Козбаненко, А.Бака, К.Ридли, Г.Симона, Д. Брэдфорда, Р. Мальта, У. Оатса и др.

Проблемам формирования, распределения и контроля использования бюджетных средств, характеристике казначейской и банковской моделей управления бюджетом посвящены работы Т.Тер-Минассян, ШТаренте,

П.Мартинес-Мендес, Н.ГЛИвановой, Т.Д.Маковник, С.Е.Прокофьева, Г.Б.Поляка, В.В.Бессонова, В.Н.Натарова и др.

Перспективы и современные тенденции развития казначейской системы контроля и использования бюджетных средств отражены в исследованиях Т.Г.Нестеренко, В.Ф. Костюченко, М.Е. Чичилева, А.И. Бирюкова, А.Г. Грязновой, СИ. Лушина, Н.М. Сабитовой и др.

Процесс реформирования бюджетной системы России, необходимость создания адекватной ей рациональной многоуровневой казначейской системы вызывает живую дискуссию среди ученых-экономистов, привлекает внимание широкого круга специалистов как непосредственно занятых в системе Федерального казначейства, так и аналитиков в области права, управления, многих политологов. Однако специальных научных разработок, посвященных исследованию качественного повышения эффективности многообразных форм контроля использования бюджетных ресурсов, а также проблеме эффективности управления бюджетными средствами через казначейство, оценке предельной производительности ресурсов существует недостаточно.

Практическая значимость и научная актуальность комплексного изучения данной проблематики предопределили выбор темы настоящего исследования, определив его цели и этапные задачи.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертации является обоснование системы управления бюджетными средствами, позволяющей реализовать потенциальные возможности казначейства в обеспечении единства формирования, распределения, контроля и использования бюджетных средств в соответствии с приоритетными интересами населения в рамках установленной законодательными органами власти структуры доходных источников, а также приоритетов и ограничений использования бюджетных ресурсов, то есть в обеспечении эффективного государственного управления бюджетными средствами.

В соответствии с поставленной целью сформулированы следующие задачи, вытекающие из логики диссертационного исследования:

Разработать концептуальные основы повышения эффективности управления бюджетными средствами на основе реализации потенциальных возможностей казначейства в обеспечении единства управления бюджетными средствами;

Определить основные критерии, условия и функции эффективной организации управления бюджетными средствами;

Выявить исторические особенности, а также тенденции российской и международной практики казначейского управления бюджетными средствами;

Обосновать систему методов и инструментов, обеспечивающих совершенствование распределения и повышение эффективности контроля государственного управления бюджетными средствами;

Разработать методические подходы для оценки и управления эффективностью бюджетных расходов.

**Объектом исследования**является целостный процесс управления бюджетными средствами и роль казначейства в этом процессе.

**Предметом исследования**являются финансово-экономические отношения, обеспечивающие процесс участия органов Федерального, казначейства РФ в управлении бюджетными ресурсами.

**Теоретико-методологическая основа исследования.**Концептуально проведенное исследование опирается на фундаментальные работы по теории экономических систем, теории экономики общественного сектора, теории государственного и муниципального управления, теории государственных и муниципальных финансов, теории общественного выбора, а также идей в области формирования экономического равновесия на финансовых рынках классиков научной мысли и современных отечественных ученых. Методологически автор стремился осуществлять свои исследования в русле системного подхода, используя программно-прогнозные и нормативные материалы, а также методические разработки федеральных и региональных органов власти.

**Инструментарно-методический аппарат.**В ходе исследования использовались как общенаучные, так и специальные методы экономического анализа: системно-функциональный и диалектический методы позволили определить роль казначейства в процессе обеспечения единства формирования, использования и контроля бюджетных средств, историко-логический метод применялся при выявлении тенденций развития роли и места казначейства РФ в федеральной и региональной бюджетной системе; компаративный метод показал возможность применения в современных российских условиях опыта зарубежных стран, использующих казначейскую систему исполнения бюджета; балансовый и экономико-математический методы послужили инструментарием для создания методики оценки эффективности использования бюджетных средств.

В диссертации применены методы графического отображения функциональных зависимостей и схематического представления взаимосвязей анализируемых явлений.

**Информационно - эмпирическая база**диссертационного исследования представлена информационными, аналитическими и статистическими данными МВФ, Комитета Российской Федерации по статистике, статистическими данными Министерства финансов РФ, Федерального казначейства России, управления Федерального казначейства по Липецкой области.

**Нормативно-правовую основу**диссертационного исследования составляют Конституция РФ, Гражданский Кодекс РФ, Бюджетный Кодекс РФ, Налоговый Кодекс РФ, федеральные законодательные акты и другие официальные документы государственных органов РФ, региональные и ведомственные нормативные акты, регулирующие процесс исполнения бюджета региона, а также федеральные законодательные акты, регламентирующие процесс реформирования бюджетной системы региональных и местных финансов, а также межбюджетных отношений.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**состоит в том, что потенциальные возможности казначейства в повышении эффективности воздействия на бюджетный процесс могут быть реализованы посредством применения системной концепции, нацеленной на обеспечение единства процесса текущего управления бюджетными средствами со стратегической ориентацией совершенствования распределения бюджетных ресурсов на обеспечение его более полного соответствия потребностям населения, а также на расширение форм и способов контроля использования бюджетных ресурсов, развитие элементов управления предельной производительностью этого использования в соответствии с системой критериев эффективности.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

**По специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит».**

**1.**Являясь универсальным инструментом кассового исполнения и текущего  
контроля использования бюджетных ресурсов, обладая на основе принципа  
единого счета возможностями обобщения разносторонней информации о  
бюджете, казначейство потенциально способно повысить эффективность  
государственного управления бюджетными ресурсами при помощи  
ограничения эгоизма частных и ведомственных интересов распорядителей и  
получателей бюджетных средств, достижения более полного соответствия  
бюджетных расходов утвержденному бюджету и изменяющейся структуре  
предпочтений населения.

Данные возможности могут быть использованы на основе разработки и применения системной концепции повышения эффективности государственного управления бюджетными средствами через органы Федерального казначейства.

2. Элементами системной концепции, обеспечивающей повышение  
эффективности использования бюджетных ресурсов, являются:

- определение новой миссии казначейства, как финансового института,

потенциально способного обеспечить унифицированную и

эффективную деятельность по управлению бюджетными ресурсами и в

рамках реализации общественных предпочтений;

формулировка системы конкретных экономических критериев эффективности использования бюджетных средств, а также условий реализации этих критериев;

разработка системы позитивных воздействий (функций) казначейства на экономическое развитие государства;

прогнозирование тенденций развития роли казначейства в управлении бюджетными средствами в российских условиях;

разработка модели двойного подчинения органов Федерального казначейства Министерству финансов в процессе текущего управления исполнением бюджета и органам представительной власти с целью обеспечения их информацией в процессе подготовки и усовершенствования бюджетных проектировок;

внедрение принципов бюджетного администрирования, позволяющих ускорить переход к высокой эффективности управления бюджетными ресурсами казначейством;

предложение системы методов, инструментов гибкого перераспределения бюджетных средств в соответствии с предельной производительностью их использования на отдельных направлениях бюджетной политики.

Поэтапный переход от унифицированной системы исполнения всех видов  
бюджета к внедрению методов управления предельной производительностью  
использования бюджетных средств, и, наконец, к гармоничному сочетанию  
текущего исполнения бюджета и стратегического управления

распределением и использованием бюджетных ресурсов позволяет осуществить эволюционную реализацию системной концепции.

3. Повышение эффективности воздействия казначейства на процесс  
управления бюджетными средствами может быть обеспечено посредством  
внедрения системы конкретных экономических критериев эффективности  
этого управления, нацеленных на эффективное перераспределение  
бюджетных ресурсов между рыночным и бюджетным секторами,  
распределение ресурсов в соответствии с реальной структурой потребностей  
населения и минимизацию издержек в процессе мобилизации бюджетных  
средств и организации их использования.

Система условий реализации критериев эффективности включает наличие эффективного государственного механизма быстрой реакции на результаты общественного выбора; механизма, отвечающего за мобилизацию бюджетных средств и перераспределение их между рыночным и общественным секторами в соответствии с реальными потребностями населения; механизма, отвечающего за реализацию принципов бюджетного федерализма.

4. Оценка эффективности государственного управления бюджетными  
ресурсами в настоящее время базируется на сопоставлении планируемого и  
фактического использования бюджетных ресурсов. Применение набора  
инструментов и методов предварительного и последующего контроля,  
методик прогнозирования и оценки предельной эффективности использования  
бюджетных средств при решении отдельных задач позволяет более  
оперативно и гибко перераспределять бюджетные средства, обеспечивая  
повышение эффективности их использования.

**По специальности 08.00.05 - «Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами)» 1.**Повышение эффективности казначейского управления бюджетными ресурсами может быть основано на двустороннем процессе совершенствования текущего функционального единства использования бюджетных средств, в рамках подчиненности Федерального казначейства Министерству финансов, при одновременной реализации стратегической

направленности бюджетного процесса на осуществление предпочтений населения, в рамках подотчетности казначейства органам представительной власти, в вопросах исполнения и контроля соответствия бюджетных расходов бюджетному законодательству, а также оценки эффективности данных бюджетных расходов.

2. Последовательное повышение эффективности воздействий казначейства на бюджетный процесс возможно посредством расширения его функций в сфере среднесрочного и долгосрочного планирования, предварительного и последующего контроля использования бюджетных средств, анализа эффективности этого использования, подготовки предложений по совершенствованию распределения бюджетных ресурсов. Казначейство также может принимать участие в решении ряда ситуационных задач, которые со временем могут перейти в категорию постоянных функций казначейства, таких как участие в управлении государственным долгом, операции с государственными ценными бумагами.

3. Концепция бюджетного администрирования базируется на преодолении ведомственного и утверждении общегосударственного подхода к организации использования бюджетных ресурсов и реализуется посредством принятия специального законодательного акта, а также предполагает взаимное дополнение, эффективное комбинирование с реализацией синергетического эффекта и унификацию функций органов государственного управления и самоуправления в бюджетном процессе. В рамках общегосударственного бюджетного администрирования казначейству отводится роль стратегического инструмента, использование которого высшими органами исполнительной и представительной власти способно существенно усилить единство процессов функционирования, распределения и контроля бюджетных ресурсов в целях более полного удовлетворения потребностей населения.

**Научная новизна**диссертационной работы состоит в выявлении потенциальных возможностей, а также в разработке направлений и методов

повышения эффективности управления казначейством бюджетными средствами на основе системной концепции, актуализирующей его роль в процессе совершенствования государственного управления бюджетными средствами.

Элементы научной новизны состоят в следующем: **По специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит».**

1. Обоснована потенциальная возможность казначейства обеспечить  
повышение эффективности бюджетного процесса за счет ограничения эгоизма  
частных и ведомственных интересов распорядителей и получателей  
бюджетных средств, достижения более полного соответствия бюджетных  
расходов утвержденному бюджету, совершенствования способов  
распределения бюджетных ресурсов в соответствии с изменяющейся  
структурой предпочтений населения.

Этот потенциал может быть раскрыт и использован посредством применения системной концепции повышения эффективности государственного управления бюджетными ресурсами.

2. Разработана системная концепция повышения эффективности  
государственного управления бюджетными ресурсами, которая включает в  
себя следующее: выявление потенциала казначейства в повышении  
эффективности управления бюджетными средствами посредством ориентации  
его деятельности на специфические критерии эффективности и создание  
условий для их достижения, гармонизации и расширения состава его  
функций в рамках его двойного подчинения Министерству финансов и  
органам представительной власти, в обосновании и реализации его активной  
роли в управлении предельной производительностью использования  
бюджетных ресурсов.

Предложенная трехэтапная реализация системной концепции, позволит обеспечить последовательный переход сначала к унифицированной системе управления исполнением всех видов бюджета, затем к внедрению инструментов и методов управления предельной производительностью

использования бюджетных средств, и, наконец, - к гармоничному сочетанию функций текущего исполнения бюджета и стратегического управления бюджетными ресурсами.

3. Сформулированы специфические критерии эффективности организации  
государственного управления бюджетными средствами в современных  
условиях, заключающиеся в обеспечении эффективного перераспределения  
бюджетных ресурсов между рыночным и бюджетным секторами,  
перераспределения ресурсов в соответствии с реальной структурой  
потребностей населения и минимизации издержек в процессе мобилизации  
бюджетных средств и организации их использования. Также установлена  
система условий, которая может обеспечить наиболее полное соответствие  
функционирования казначейства разработанным критериям эффективности.

Эти критерии позволяют совершенствовать деятельность казначейства одновременно по нескольким наиболее значимым направлениям и позволяют оценивать эффективность функционирования казначейства по принципу соответствия его деятельности предложенным критериям эффективности.

4. Разработана методика, обеспечивающая возможность гибкого и мобильного  
распределения и контроля за эффективностью применения бюджетных  
средств в соответствии с предельной производительностью их использования  
на наиболее значимых направлениях бюджетной политики.

Эта методика позволяет осуществлять расходование бюджетных ресурсов в соответствии с реальной.структурой предпочтений населения, и оперативно реагировать на изменение эффекта от бюджетных расходов. **По специальности 08.00.05 - «Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами)»**1. Обобщены и структурированы основные функции государственного управления бюджетными ресурсами, непосредственно реализуемые казначейством. Обоснована необходимость придания казначейству дополнительных функций, заключающихся в осуществлении предварительного и последующего контроля эффективности использования

бюджетных средств и, на основе этого, участии в среднесрочном и долгосрочном планировании распределения бюджетных ресурсов. Выявлен набор систематически решаемых казначейством ситуационных задач, имеющих тенденцию превращения в функции казначейства, к которым можно отнести участие казначейства в управлении государственным долгом, операциях с государственными ценными бумагами.

Осуществление новых функций позволит более гибко и эффективно управлять бюджетными ресурсами в соответствии с предпочтениями населения.

*2.*Предложено совершенствование организационной структуры органов  
Федерального казначейства, заключающееся в реализации модели двойного  
подчинения. Таким образом, в рамках текущей деятельности сохранится  
подчиненность казначейства Министерству финансов РФ, а при решении  
стратегических задач контроля целевого использования бюджетных ресурсов  
и разработки предложений по повышению эффективности использования  
бюджетных ресурсов рекомендуется подчинить казначейство органам  
представительной власти.

Это позволит наиболее полно использовать потенциал казначейства как института государственной власти, обеспечивающего единство исполнения бюджетного процесса с одной стороны, и стратегическую ориентацию бюджетного процесса на более полное соответствие потребностям населения с другой стороны.

3. Разработана концепция бюджетного администрирования для органов  
Федерального казначейства, предполагающая унификацию нормативной базы,  
методов и структур управления всеми подразделениями казначейства, переход  
от формального исполнения бюджета к контролю и оценке эффективности  
бюджетных потоков, а также поэтапное приведение в соответствие  
внутренней структуры, функций и полномочий казначейства с его двойным  
подчинением Министерству финансов и органам представительной власти.

Применение данной концепции в деятельности казначейства позволяет ускорить переход к формированию более совершенной системы государственного управления бюджетными средствами, а также актуализировать роль казначейства в обеспечении единства процессов функционирования, распределения и контроля бюджетных ресурсов.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования**заключается в том, что оно уточняет понимание институциональной природы казначейства, концептуальные основы участия казначейства в эффективном распределении, контроле и использовании бюджетных ресурсов.

Ряд теоретических положений и выводов может быть использован в учебных курсах «Финансы», «Государственное и муниципальное управление», «Бюджетная система РФ», «Управление доходами бюджетной системы», а также в ряде специальных курсов.

**Практическая значимость диссертационного исследования.**Обоснованы меры, обеспечивающие повышение роли казначейства в организации эффективного контроля и использования бюджетных ресурсов. Методики оценки предельной эффективности использования бюджетных средств позволяют более точно определять вклад отдельных звеньев в систему управления бюджетными средствами, в организацию их эффективного использования в народном хозяйстве, носят прикладной характер и могут обеспечить повышение эффективности функционирования органов казначейского исполнения бюджета за счет использования их в практике проведения плановых и контрольных мероприятий.

Разработанная система бюджетного администрирования способна обеспечить повышение эффективности управления бюджетными средствами на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы за счет унификации текущих процедур казначейского исполнения бюджета.

**Апробация работы.**Основные положения и выводы, полученные автором, докладывались на кафедре бухгалтерского учета и финансов ЛГТУ, а также на ряде научно-практических конференций в 2000-2006 гг. в городах

Липецке, Воронеже, Пензе. По результатам диссертационного исследования опубликовано 4 работы общим объемом 1, 7 печатных листа (в том числе лично авторских **1,**7 п. л.)

**Структура работы.**Структура диссертации отражает логику, порядок исследования и алгоритм решения поставленных задач. Диссертационное исследование состоит из введения, восьми параграфов, объединенных в три главы, заключения, списка использованных источников, 3 приложений, содержит 11 рисунков, 5 таблиц.

## Основные критерии, условия и факторы эффективной организации управления бюджетными средствами

Эффективная организация управления бюджетными средствами - это, прежде всего, такое управление государственными финансовыми ресурсами, которое обеспечивает наилучшее выполнение органами государственной власти своих функций. Поэтому необходимой теоретической предпосылкой адекватного понимания эффективного управления бюджетными средствами региона является трактовка понимания эффективной организации государственного управления, поскольку в данном вопросе не существует однозначного представления у других авторов.

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и качества реализации ими государственных функций и предоставления государственных услуг стало лейтмотивом всех крупных реформ государственного управления, осуществлявшихся за последние 20 лет. Россия не стала исключением. В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года, отмечается, что одной из основных проблем современного состояния государственной службы Российской Федерации является недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов [8, с.16-17]. В послания Президента РФ 2002-2004 гг. непосредственно включены результаты оценки деятельности государственного аппарата, указывающие на низкую эффективность его функционирования, на необходимость повышения эффективности самоуправления, без чего трудно добиваться общей эффективности государственной власти [5, с.3,6, с.4,7, с.8].

Эффективность государственного управления остается в России на довольно низком уровне. Без ее повышения вряд ли возможно рассчитывать на успех любых -в том числе и экономических - преобразований в России, реализацию стратегических программ развития страны и конституционно установленных приоритетов государственного развития.

Многие суждения об эффективности государственного управления следуют в русле выработанного в рамках современной теории управления понимания, которое адаптируется к условиям деятельности государства как управленческой системы. В современной же теории организации и управления эффективность системы управления характеризуется действенностью системы управления, ее автономностью, степенью организованности и самоуправления, гибкостью, адаптивностью, сплоченностью коллектива организации и т.п.

Соответственно этому эффективность процесса управления понимается как «результативность самого процесса воздействия субъекта на управляемый объект; количественно осуществляется относительным изменением организационно-технологического лага» .

Несомненно, что исследования эффективности в области теории менеджмента оказали серьезное влияние и на подходы к эффективности в сфере административно-государственного управления. Здесь сложилось, по меньшей мере, два основных подхода или две парадигмы.

Первая исходит из того, что государственно-административное управление не столь кардинально отличается от менеджмента, чтобы заниматься разработкой особой теории эффективности в данной области. Известный представитель теории административного менеджмента Г.Саймон считает, например, что «в административном управлении и в управлении частной компанией требуются многие одинаковые навыки. Специалист по статистике мог бы перейти из крупной страховой компании в статистическое управление Министерства труда в Вашингтоне и обнаружить, что его функции практически не изменились».

## Исторические особенности формирования и развития казначейской системы исполнения и контроля государственных доходов и расходов

Зарождение казначейской службы произошло еще во времена Древней Руси, когда появились должности казначея - должностного лица княжеской или боярской администрации, хранителя княжеских ценностей, которые назывались казной. С расширением границ Российского государства и его укреплением постепенно росла казна, что требовало дополнительного контроля за сохранностью средств. Все это привело к возрастанию роли казначеев и к появлению в XV веке, в период царствования Ивана ГД, казенных приказов - казначейских учреждений. Для хранения сборов и податей специальных касс тогда не было, каждый приказ хранил собираемые им доходы в собственной кладовой.

Высшим финансово-контрольным учреждением был Счетный приказ, образованный в царствование Алексея Михайловича. В обязанности приказа входило ведать «всего Московского государства приходом, расходом и остатком по книгам за многие годы». Этот счетный приказ служил прообразом современного казначейства еще и потому, что туда поступали недоимки прошлых лет и остатки от ассигнованных по разным приказам сумм со всего государства [70,с.246],

Царствование Петра I произвело полный переворот в системе местного административного и финансового управления. Указом от 18 декабря 1708 г. страна была поделена на восемь губерний во главе с губернаторами, которым, в числе прочих функций, было вверено и финансовое управление территорией. В 1719 г. губернии были разделены на провинции, возглавляемые обладавшими теми же правами воеводами. Таким образом, было положено начало значительному усложнению структуры управления бюджетом Царской России - возникновению многоуровневой системы управления бюджетными средствами (система - «центр -регионы»).

Непосредственное наблюдение за сбором доходов на территории губернии вел губернский камерир, которому были подчинены губернские комиссары и другие губернские служащие, занимающиеся финансовыми операциями. Для приема, хранения и выдачи казенных сумм были учреждены рентереи (или казначейства). Столичные рентмейстеры (чиновники, возглавлявшие рентереи) назначались Сенатом, губернские и провинциальные - Штатс-Контор-Коллегией. Подчинялись они губернатору или воеводе и губернским камерирам, были обязаны исполнять их законные требования, а о незаконных доносить губернскому фискалу или Штатс-Контор-Коллегии [70,с.250].

Обычно обязанности рентмейстера заключались в приеме, хранении и выдаче сумм, поступивших в казенную рентерею от комиссаров, откупщиков государственных доходов и других лиц. Он следил, с помощью книг, представленных камериром, за сроком взноса денег и в случае неисправного их внесения сообщал об этом губернскому камериру, а в отдельных случаях -губернатору. Выдача денег производилась по разрешениям, выданным и подписанным губернатором или воеводой и губернским камериром.

Данный факт позволяет сделать вывод о том, что возникновение казначейств (рентерий) в Царской России непосредственно связано с разделением властей на общегосударственный и местный уровни. Казначейство становится официальным финансовым органом, обеспечивающим эффективное функционирование органов государственного управления. Вместе с усложнением структуры государственного аппарата Царской России подвергается значительной диверсификации и система казначейских органов в России

Следующей ступенью в развитии финансовой системы России стал выход в эпоху царствования Екатерины П крупного правового акта «Учреждения для управления губерний Российской Империи» от 7 ноября 1775 года. Екатерина II удвоила количество губерний. Коллегии, оказавшиеся излишними и бесполезными в центре, переносятся в каждую губернию под названием Казенных палат «для домостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества». В данном правовом акте определяются основные их функции: «1) Дабы доходы сполна и в настоящее время собраны были, 2) Дабы доходы куда надлежит доставлены были, 3) Дабы доходы в целости сохранены были»7.

## Роль казначейства в обеспечении эффективного распределения бюджетных средств

Осуществляемый в России переход в ранг развитых государств мирового сообщества обуславливает необходимость не только совершенствования рыночного механизма хозяйствования, но и постоянное совершенствование механизма управления бюджетными средствами государства. В силу того, что эффективность государственного управления во многом определяется эффективностью перераспределения бюджетных средств, в настоящий момент особое внимание как на общегосударственном, так и на региональном уровне, уделяется совершенствованию бюджетных технологий.

Однако в настоящее время распределение бюджетных средств осуществляется недостаточно эффективно. Эта неэффективность выражается в следующем:

1.Процесс формирования бюджетных средств недостаточно универсален, то есть существуют различные подходы к формированию бюджетных средств на уровне федерального центра, регионов и муниципальных образований, которые обеспечивают разные возможности финансирования закрепленных функций и полномочий; отдельные регионы, республики и территории имеют приоритеты в формировании бюджетных ресурсов; существует неодинаковое положение доноров и реципиентов в процессе формирования ресурсов для выполнения закрепленных полномочий. Часто реципиентом быть выгоднее, чем донором.

2.Региональная политика в распоряжении бюджетными средствами недостаточно эффективно согласована с общефедеральной, а муниципальная - с региональной, в результате до сих пор сохраняются факты не целевого, неэффективного использования бюджетных средств.

3.Способы распределения бюджетных средств недостаточно полно отражают реальные предпочтения населения (цели и предпочтения населения могут быть достаточно однородными, а различия в бюджетной политики и направлениях их использования могут не соответствовать данным предпочтениям).

4.В процессе распределения бюджетных средств разные руководители, распорядители бюджетных средств руководствуются разными критериями оценки конечных результатов, которые зачастую бывают недостаточно эффективными;

5..Высшие органы управления страной не могут быстро и оперативно вносить изменения в стратегию и тактику управления бюджетными средствами, так как информация запаздывает, оказывается неполной, неточной и при существующей методике оценки использования бюджетных средств невозможно оценивать достаточно объективно изменения эффективности использования бюджетных средств на важнейших направлениях финансовой политики, а также по различным получателям и распорядителям бюджетных средств.

6. До сих пор сохраняются факты нецелевого использования бюджетных средств. Объем нецелевого использования бюджетных средств на конец 2004 года составил 2,3 миллиарда рублей, из которых в течение 2005 года было возмещено в бюджет только 0,568 миллиардов рублей [113].

Проводимая в настоящий момент реформа бюджетного процесса создает условия и предпосылки для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики [129, 32, 33, 34, 30]. Реформа бюджетного процесса провозгласила усиление роли казначейства, эффективное осуществление процесса межбюджетного выравнивания, бюджетирование, ориентированное на результат и ряд других положений, призванных устранить указанные проблемы, но она делает это противоречиво не совсем последовательно.

Действительно, в настоящее время именно казначейство обладает огромным неиспользуемым потенциалом обеспечения эффективного управления бюджетными средствами региона.

Для использования этого потенциала, по мнению автора, необходимо усиление роли казначейства в управлении бюджетными средствами региона в рамках следующих направлений:

143

1. Планирование и прогнозирование использования бюджетных средств, а также управление государственным долгом

2. Регулирование распределения и использования бюджетных средств на разных уровнях бюджетной системы

3. Оптимизация методологии бюджетного учета и бюджетной классификации.