Сергиенко, Наталья Сергеевна. Повышение эффективности казначейского исполнения территориальных бюджетов в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Сергиенко Наталья Сергеевна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 185 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3230

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется необходимостью повышения эффективности бюджетного процесса, на котором осуществляется реализация исполнения бюджета, одним из участников которого является казначейство. При соблюдении соответствующих условий полномочие Федерального казначейства в части проведения и учета кассовых операций по исполнению территориальных (региональных и местных) бюджетов с применением казначейских методов и технологій может быть передано органам исполнительной власти субъектов РФ.

Непосредственное исполнение бюджета в регионах возложено на их финансовые органы. В этих условиях особую актуальность приобретает уточнение сущности казначейского исполнения территориальных бюджетов и его социально-экономической эффективности в процессе кассового обслуживания их исполнения и, прежде всего, четкое и обоснованное разграничение функций между участниками казначейского исполнения бюджетов.

Актуальность даиного исследования возрастает в условиях коренной реформы местного самоуправления и бюджетной реформы с ориентацией на более высокую эффективность бюджетного процесса.

При этом осуществление мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и казначейского исполнения территориальных бюджетов в условиях рынка становится существенным фактором повышения эффективности их исполнения. В этих условиях особое значение приобретает также выяснение сущности социально-экономической эффективности механизмов её реализации и определение перспектив казначейского исполнения бюджетов в условиях финансового кризиса.

Степень разработанности проблемы.

Вопросы совершенствования методов и технологий казначейского исполнения бюджетов нашли отражение в трудах (исследованиях) Р.Е.Артюхина, Е.В. Бушмина, Д.В. Бриля, Н.И. Быковой, О.В. Врублевской, А.Ю.Демидова, В.К. Зайцева, А.Г. Игудина, И.А. Коноплевой, Ю.А. Крохиной, СЕ. Лариной, Л.А. Лопиной, Ю.И. Любимцева, Н.С. Максимовой, И.Д. Мацкуляка, И.В. Назаровой, Т.Г. Нестеренко, Г.Б. Поляка, СЕ. Прокофьева, В.М. Родионовой, С.Н. Рябухина, А.И. Фисенко, Л.В. Шубиной и др.

Проблемы наиболее эффективных методов организации казначейского исполнения бюджетов также нашли отражение в работах зарубежных авторов, в частности, Л. Гарамфалви, Д. Даймонда и Д. Премчанда.

Однако в этих исследованиях указанные выше вопросы не нашли достаточно полного отражения во взаимосвязи с бюджетированием, ориентированным на результат (БОР), и реформированием системы местного самоуправления.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью данной работы является дальнейшее развитие теоретических и методических основ казначейского исполнения территориальных бюджетов и разработка рекомендаций по повышению их эффективности.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

раскрыть сущность казначейского исполнения бюджетов и на этой основе дать определение данного понятия;

исследовать содержание социально-экономической эффективности казначейского исполнения бюджетов;

определить принципиальные подходы к разграничению и рационализации функций по казначейскому исполнению территориальных (региональных и местных) бюджетов между исполнительными органами власти (их финансовыми органами - далее финорганами) и органами Федерального казначейства;

обосновать возможность оптимизации реализации органами Федерального казначейства основных функций кассового обслуживания исполнения территориальных бюджетов в сочетании с переданными им органами исполнительной власти (их финорганами) по соглашению некоторыми контрольными функциями, а также выполняемых последними с использованием казначейских методов и технологий;

выработать меры по устранению причин, снижающих эффективность реализации казначейского исполнения территориальных бюджетов, и обосновать рекомендации по её повышению с ориентацией на результат;

разработать модель управления ликвидностью Единых казначейских счетов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, открытых и ведущихся органами Федерального казначейства на основе договора на кассовое обслуживание.

**Объектом исследования**явились процесс казначейского исполнения территориальных бюджетов, а также казначейские методы и технологии, используемые участниками этого процесса.

**Предметом исследования**данной диссертационной работы являются финансово-организационные отношения, складывающиеся в процессе казначейского исполнения территориальных бюджетов и взаимодействия в этом процессе исполнительных органов власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) и подразделений Федерального казначейства.

**Область исследования**диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 -финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 1.6. «Развитие региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы»; п.2.6. «Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов».

**Теоретической и методологической основой исследования**являются труды отечественных **и**зарубежных учеїшх в области государственных и региональных финансов. В ходе диссертационного исследования была изучена общая и специальная литература, а также практика в области казначейского исполнения бюджетов. Использована широкая исследовательская база и методические разработки, касающиеся опыта и результатов деятельности по развитию казначейской системы исполнения бюджетов в системе региональных и местных финансов.

Методологической основой исследования послужили законы диалектической логики, метод системного логического анализа и синтеза на основе выявленных причинно-следственных связей, предопределяющих эффективность функционирования казначейской системы исполнения территориальных бюджетов.

**Информационная база исследования**включает соответствующие законодательные акты Российской Федерации, инструктивные и методические материалы Минфина России и Федерального казначейства, законодательные акты ряда субъектов РФ, отчетные, инструктивные и методические материалы Министерства финансов Калужской области, а также финорганов ряда других субъектов РФ (Астраханская, Волгоградская, Новгородская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Тюменская области, Алтайский, Краснодарский, Ставропольский края), материалы Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России (научные отчеты по проблемам межбюджетных отношений и научные записки, представленные в Департамент межбюджетных отношешш Минфина России по результатам исследования хода реализации реформы местного самоуправления).

**Положения, выносимые на защиту. В**диссертации исследованы теоретические основы казначейского исполнения бюджетов с выделением основных отличительных признаков, характеризующих его сущность; дано и теоретически обосновано определение этого понятия, как исполнение бюджета всеми участниками данного процесса **с**использованием казначейских методов и технологий; предложена авторская трактовка социально-экономической эффективности казначейского исполнения бюджетов; определены возможные варианты такого исполнения бюджетов; выработаны рекомендации по разграничению функций, возложенных в этом процессе на исполнительные органы власти и органы Федерального казначейства; выявлены нерешенные вопросы, снижающие эффективность данного метода, и предложены пути их решения посредством развития автоматизации и применения банковских технологий.

**Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна:**

дано авторское определение понятия «казначейское исполнение бюджета» как способа исполнения бюджета, обеспечивающего полное и своевременное поступление доходов и санкционирование расходов получателей бюджетных средств в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств с единого счета бюджета, всеми участниками данного процесса; конкретизировано содержание понятия «кассовое обслуживание исполнения бюджета» как проведение и учет органами Федерального казначейства операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета;

обоснованы подходы к повышению социально-экономической эффективности казначейского исполнения территориальных бюджетов, как результата совместной деятельности исполнительных органов власти регионов и органов Федерального казначейства, обеспечивающих через казначейские методы и технологии соблюдение принципа единства бюджетной системы, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, **а**также качественное расширение возможностей маневрирования имеющимися бюджетными ресурсами, а также их наиболее эффективное их использование при реализации требования по гармонизации интересов всех уровней исполнения;

предложены возможные модели казначейского исполнения бюджетов, определяющие принципиальные подходы для выбора варианта, наиболее эффективно обеспечивающего их исполнение: а) с открытием и ведением счетов бюджетов органами Федерального казначейства и

осуществлением санкционирования расходов на лицевых счетах финансовыми органами; б) с открытием и ведением счетов бюджетов, лицевых счетов бюджетополучателей органами Федерального казначейства и осуществлением санкционирования расходов финансовыми органами; в) полное кассовое обслуживание исполнения бюджета органами Федерального казначейства; разработана схема разграничения функций казначейского исполнения территориальных бюджетов между исполнительными органами власти (их финансовыми органами) и органами Федерального казначейства;

показана целесообразность сочетания реализации органами Федерального казначейства основных функций кассового обслуживания исполнения территориальных бюджетов с некоторыми контрольными функциями, переданными им по соглашению органами исполнительной власти и исполняемыми последними по казначейским методам и технологиям;

разработаны предложения по устранению проблем, снижающих результативность казначейского исполнения бюджетов, в том числе с учетом развития автоматизации и информатизации бюджетного процесса и применения банковских технологий, что в сочетании с рациональным разграничением функций между участниками казначейского исполнения территориальных бюджетов должно привести к повышению его эффективности;

предложена модель управления ликвидностью Единого казначейского счета для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, открытых и ведущихся в органах Федерального казначейства на основе договора на кассовое обслуживание.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сделанные автором выводы и обоснованные рекомендации, в частности, нашли отражение в научных работах Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Минфина России по межбюджетным отношениям, представленных в Министерство финансов Российской Федерации. Полученные в диссертации результаты исследований могут быть использованы Минфином России, Федеральным казначейством, субъектами РФ и муниципальными образованиями для повышения эффективности казначейского исполнения территориальных бюджетов с ориентацией на конечный результат в процессе дальнейшего совершенствования этой работы.

Апробация результатов исследования. Различные аспекты работы были изложены в выступлениях автора на межвузовских научно-практических конференциях в 2004-2010 гг., посвященных бюджетным проблемам.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в диссертационной работе, нашли отражение в научных исследованиях по проблемам межбюджетных отношений, проводимых НИФИ Академии бюджета и казначейства Минфина России, отдельные положения диссертации также нашли отражение в ходе реализации казначейского исполнения бюджетов в Калужской области, что подтверждается справками о внедрении.

Основные положения диссертации используются при подготовке учебно-методических материалов и в процессе преподавания учебных дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Организация исполнения бюджета», «Финансы бюджетных учреждений» в Калужском филиале Академии бюджета и казначейства Минфина России.

Публикации: по теме диссертации опубликовано 12 работ общим объемом 4,2 п.л., в т.ч. в изданиях, рекомендованных ВАК, - 2 (0,6 п.л.).

Структура работы определяется её общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Ока состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы и приложений. Её содержание раскрывается в следующей последовательности: Введение