Янина Светлана Владимировна. Разработка комплексного критерия оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Владикавказ, 2005 163 c. РГБ ОД, 61:05-8/4107

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ 11

1.1. Теоретические основы исследования казначейской системы исполнения бюджета 11

1.2. Проблемы формирования комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения бюджета 33

1.3. Исследование экономических понятий в аспекте оценки эффективности функционирования системы исполнения бюджета 46

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА 52

2.1. Исследование денежных и информационных потоков в казначейской системе исполнения федерального бюджета РФ на региональном уровне 52

2.2. Методика анализа структуры денежных потоков в казначейской системе исполнения федерального бюджета на уровне субъекта РФ 67

2.3. Функциональный аспект процесса исполнения федерального бюджета РФ 76

2.4. Анализ качества исполнения федерального бюджета РФ в разрезе затрат на функционирование казначейской системы исполнения бюджета 91

ГЛАВА 3. ОБОСНОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОГО КРИТЕРИЯ ОЦЕНКИ

ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ

ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ 106

3.1. Этапы разработки комплексного критерия оценки как системы критериальных составляющих 106

3.2. Критериальные составляющие оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ 110

3.3. Методика формирования количественной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения бюджета 138

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 140

СПИСОК ОСНОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ 146

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 147

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 156

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 160

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Активные процессы интеграции Российской Федерации в мировое экономическое пространство в качестве равноправного партнера развитых стран определяют необходимость соответствия всех экономических сфер деятельности государства рыночным стандартам. В первую очередь это относится непосредственно к системе управления государственными финансовыми потоками, от которой напрямую зависит успешное выполнение задач и функций общегосударственной важности. Эта система должна быть максимально прозрачной. Механизм её функционирования должен быть чётко отлажен. Функции её участников должны быть строго распределены и сбалансированы. Скорость прохождения финансовых ресурсов должна быть оптимальной. В условиях действия законов рыночной экономики основным требованием к системе исполнения бюджета является эффективность её функционирования. Поэтому государственной власти необходима действенная система комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации. Востребованность подобной системы обусловлена тем, что современный этап развития России характеризуется тенденциями укрепления государственной власти, повышением роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической и бюджетной сфере. Особая значимость указанной комплексной оценки связана с тем, что она даёт возможность определять эффективность реализации процесса исполнения бюджета.

В процессе исполнения федерального бюджета Российской Федерации задействовано значительное количество органов государственной власти. Основным из них является безусловно Федеральное казначейство РФ. Помимо него в этом процессе участвуют банковские учреждения; налоговые органы; иные администраторы определенных видов доходов, в числе которых таможенная система; совокупность главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Поэтому казначейскую систему исполнения федерального бюджета РФ необходимо исследовать как совокупность всех вышеуказанных участников, которые представляют собой основные элементы рассматриваемой системы. Вследствие этого изучение эффективности её функционирования в обязательном порядке предусматривает измерение качества работы каждого элемента по отдельности и их всех вместе во взаимодействии. Следовательно, необходимо применять соответствующие инструменты, обладающие комплексным характером.

Задача оценки эффективности функционирования казначейской системы должна быть возложена на систему органов государственного финансового контроля. Поскольку

основные элементы казначейской системы являются в то же самое время субъектами вышеуказанного контроля, в процессе оценивания они должны принимать непосредственное участие. Это означает, что каждый из них должен сформировать собственную систему показателей, на основе которых возможно проводить измерение качества их работы. Совокупность подобных систем показателей по всем элементам казначейской системы образует комплексный критерий оценки. Принимая во внимание сложность исследуемого объекта и необходимость получения достоверной оперативной информации о его функционировании, критерий должен обладать свойством количественной измеримости, чтобы он мог быть положен в основу автоматизированной системы оценивания. Всё вышесказанное актуализирует теоретические исследования казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ на предмет оценки эффективности её функционирования.

**Степень разработанности проблемы.**Научные и практические вопросы, связанные с созданием и развитием казначейской системы исполнения бюджета в современных условиях, отражены в трудах И.Г. Акперова, Л.В. Белоусовой, СП. Головач, М.М. Ивановой, Н.Г. Ивановой, Т.А. Казаховой, Е.Е. Казимировой, В.Н. Каретина, И.А. Коноплевой, Т.Д. Маковник, Т.Г. Нестеренко, А.Ю. Пантелеева, А.В. Смирнова, С.А. Фисенко. В них рассмотрены проблемы становления органов федерального казначейства в нашей стране в условиях переходного периода, отражен опыт их работы, изложены методические рекомендации по организации практической деятельности указанных органов. Отдельные вопросы, связанные с оценкой эффективности функционирования казначейской системы, рассмотрены в работах Л.В. Белоусовой. Вместе с тем, исследования в аспекте разработки количественных критериев комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы отсутствуют, что и определило выбор темы диссертации.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационной работы является исследование теоретических аспектов функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации, разработка методических основ оценки эффективности её функционирования и обоснование комплексного критерия для проведения указанной количественной оценки.

Поставленная цель потребовала решения следующих задач:

выделить основные составляющие казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации;

разработать алгоритм формирования комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения бюджета;

определить систему критериев оценки и набор критериальных показателей для оценки

эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации;

исследовать основные экономические понятия из области исполнения бюджета на соответствие их требованиям, предъявляемым к критериальным составляющим;

рассмотреть взаимодействие системы исполнения бюджета с основными экономическими агентами, выделенными из внешней среды;

проанализировать денежные потоки в казначейской системе исполнения федерального бюджета на уровне субъекта РФ;

изучить функциональную структуру процесса исполнения федерального бюджета Российской Федерации;

предложить критерий как систему критериальных составляющих для комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации;

предложить методику формирования количественной оценки эффективности функционирования казначейской системы.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является казначейская система исполнения федерального бюджета Российской Федерации.

Предметом исследования являются финансовые отношения и механизм функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации, проблемы формирования количественной оценки эффективности её функционирования.

**Теоретическую основу исследования**составили труды отечественных учёных, известных в области финансов, бюджета, финансового и бюджетного права, государственного финансового контроля, таких как: Л.И. Абалкин, И.Г. Акперов, Л.В. Белоусова, В.В. Бурцев, О.В. Врублевская, СП. Головач, Л.А. Дробозина, А.А. Ермоленко, Е.Ф. Жуков, М.Н. Задорнов, А.И. Землин, Н.Г. Иванова, А.Г. Игудин, Е.Е. Казимирова, В.А. Кашин, A.M. Ковалева, И.А. Коноплева, С.Л. Лушин, Ю.Ф. Любимцев, Т.Д. Маковник, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, А.Ю. Пантелеев, Т.А. Позднякова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчаков, Н.Х. Токаев, Э.А. Уткин, Н.И. Химичева, М.Н. Ходорович, В.Б. Христенко, В.З. Шевлоков, Е.Г. Ясин.

В диссертации использованы монографические работы, публикации российских и зарубежных экономистов, в которых нашли отражение теоретические и практические аспекты организации и функционирования казначейской системы исполнения бюджета.

Диссертационная работа выполнена в рамках п.2.5 "Оптимизация бюджетного процесса..." и п.2.6 "Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов" паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Информационной базой исследования**послужили законодательные акты РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные документы Счетной палаты РФ, Министерства финансов РФ, материалы российской и зарубежной печати, ресурсы сети Интернет.

В работе использованы официальные статистические материалы, а также данные Управления федерального казначейства Министерства финансов **РФ**по РСО-Алания (УФК МФ РФ по РСО-А).

**Методологическую основу**проведенного научного исследования составил системный подход к анализу казначейской системы исполнения бюджета и бюджетного процесса на стадии исполнения бюджета.

В работе использовались положения экономической теории, теории финансов и финансового менеджмента, теории оптимального управления, экономической кибернетики, финансового и бюджетного права. Для решения поставленных задач применены методы системного анализа и синтеза, методы экономического анализа, методы статистического анализа, методы математического моделирования и прогнозирования развития экономических систем, методы дедуктивного и индуктивного вывода.

**Рабочая гипотеза исследования**заключается в том, что комплексная оценка эффективности казначейской системы исполнения бюджета должна быть многоаспектной, выражаться количественно и рассчитываться через измеримые параметры.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Казначейская система исполнения бюджета представляет собой совокупность экономических отношений и связей между основными участниками процесса исполнения бюджета, осуществляющими его на основе казначейских принципов. В процессе функционирования она взаимодействует с экономическими агентами и иными системами, выделенными из внешней среды. Основными из них являются источники бюджетных средств, конечные потребители бюджетных средств и внешние управляющие органы.
2. В системе исполнения бюджета преобладают два основных вида связей - денежные и информационные потоки. Они существуют не только при взаимодействии системы исполнения бюджета с источниками и конечными потребителями бюджетных средств, но и внутри неё самой. Казначейская система исполнения федерального бюджета РФ характеризуется сложным составом денежных и информационных потоков. Исследование структуры денежных потоков в казначейской системе на примере УФК МФ РФ по РСО-Алания выявило причины стабильного накопления значительных денежных средств в системе исполнения бюджета, которые перед окончанием календарного года начинают

интенсивно расходоваться, и позволило определить оптимальный путь решения проблемы, главным образом, посредством полного внедрения технологии единого казначейского счёта.

1. Функциональная структура процесса исполнения бюджета включает в себя всех основных его участников, которые выступают в качестве исполнительных, управляющих и контролирующих органов. Детализация процесса исполнения федерального бюджета РФ до элементарных бюджетных процедур позволила исследовать его функциональную структуру и проанализировать её сбалансированность на предмет организационной эффективности.
2. Система критериев оценки функционирования казначейской системы исполнения бюджета (КСИБ) состоит из шести основных составляющих: критерия качества исполнения бюджета; критерия качества функционирования КСИБ; критерия организационно-технических характеристик КСИБ; критерия эффективности исполнения бюджета; критерия эффективности реализации процесса исполнения бюджета; критерия эффективности функционирования КСИБ. Показано, что критерий качества функционирования казначейской системы является основным.
3. Критериальные показатели, оценивающие качество функционирования казначейской системы исполнения бюджета, характеризуют длительность, полноту и правильность реализации элементарного акта процесса исполнения бюджета. Дополнительные контрольные показатели определяют степень и длительность устранения неполноты реализации элементарного акта; степень и длительность исправления ошибок. На основе указанных показателей создаётся развёрнутая система критериальных составляющих.
4. Базовая система критериальных составляющих для комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации предназначена для применения в составе автоматизированной информационной системы комплексного оценивания, предоставляющей данные для системы государственного финансового контроля.

**Научная новизна исследования**состоит в обосновании методологического подхода к формированию комплексной оценки эффективности функционирования КСИБ, основанной на наблюдаемых параметрах и формализуемых критериальных составляющих. Элементы научной новизны результатов исследования, определяющие конкретное приращение знания в данной области, характеризуются следующим: 1) Конкретизировано содержание основных понятий, используемых в литературе при исследовании процесса и системы исполнения бюджета, что позволило в определённой степени уточнить терминологию теории бюджетного процесса. В результате системного исследования содержащих существенные характеристики системы исполнения бюджета

признаков, отражающихся в выделенных понятиях, выявлено, что большинство из них не является критериями оценки эффективности КСИБ.

1. Предложена система критериев оценки функционирования КСИБ, обеспечивающая полноту, адекватность и непротиворечивость этой оценки.
2. Сформирован набор критериальных показателей, который позволяет всесторонне охарактеризовать качество функционирования казначейской системы исполнения бюджета благодаря созданию на его основе развёрнутой системы критериальных составляющих.
3. Раскрыты взаимосвязи системы исполнения бюджета с экономическими агентами, выделенными из внешней среды. Разработаны обобщенные схемы их взаимодействия, на основе которых изучено движение денег и информации в казначейской системе исполнения федерального бюджета РФ на региональном уровне.
4. Разработана методика анализа структуры денежных потоков в казначейской системе исполнения федерального бюджета РФ на уровне региона, которая может эффективно применяться любым органом, исполняющим бюджет того или иного уровня, в целях более оптимального управления процессом исполнения бюджета.
5. На основе системного подхода к исследованию функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ выделены её основные составляющие -участники процесса исполнения указанного бюджета.
6. Раскрыта функциональная структура процесса исполнения федерального бюджета РФ через определение исполнительных, управляющих и контролирующих функций основных участников этого процесса, на основе которой проведён анализ сбалансированности указанной структуры на предмет её организационной эффективности.
7. Разработана базовая система критериальных составляющих для комплексной оценки эффективности функционирования казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ, ориентированная на проведение количественного анализа в режиме реального времени.
8. Предложена методика формирования количественной оценки эффективности функционирования КСИБ, основанная на введении функционала - математической форме критерия.

**Теоретическая значимость работы**заключается в разработке и научном обосновании подхода к формированию системы критериев оценки функционирования КСИБ, что развивает и дополняет положения теории государственных финансов и теории бюджетного процесса в части казначейского исполнения бюджета. Основные выводы работы могут быть применены в процессе дальнейшего исследования казначейской системы исполнения федерального бюджета Российской Федерации. Теоретические

результаты диссертационной работы могут использоваться в учебных курсах "Государственные и муниципальные финансы", "Бюджетная система РФ", "Организация исполнения бюджета", а также в специализированном курсе "Казначейская система исполнения бюджета".

**Практическая значимость проведенного исследования**заключается в следующем:

сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в работе Министерства финансов Российской Федерации, органов Федерального казначейства и налоговых органов;

полученные результаты могут быть применены Центральным Банком РФ при организации работы расчетно-кассовых центров;

основной практический результат работы - базовая система критериальных составляющих - может быть применен при создании автоматизированной информационной системы комплексного оценивания;

комплексно проанализирована структура денежных потоков в казначейской системе исполнения федерального бюджета РФ на территории РСО-Алания.

**Реализация результатов работы.**Основные результаты диссертационной работы используются в работе Управления федерального казначейства по РСО-Алания, Территориального управления федеральной службы финансово-бюджетного надзора в РСО-Алания, Министерства финансов РСО-Алания, Парламента РСО-Алания, Финансово-казначейского управления АМС г. Владикавказа, что подтверждается актами о внедрении.

**Апробация работы.**Результаты диссертации были представлены и обсуждались на следующих конференциях:

1. Международная научно-практическая конференция "Теория активных систем (ТАС-2003)", г. Москва, ИПУ РАН, 17-19 ноября 2003 г.
2. Международная научно-практическая конференция "Современные сложные системы управления (СССУ/HTCS 2003)", г. Воронеж, ВГАСУ, 1-3 июня 2003.
3. Научно-технические конференции профессорско-преподавательского состава, научных работников и аспирантов СКГМИ (ГТУ) в 2002-2004 гг.

**Публикации.**Материалы диссертационной работы опубликованы в ведущих научных изданиях, в сборниках научных трудов и материалов конференций в количестве 5 печатных работ общим объемом 4,11 п.л. (авторское участие 3,96 п.л.).

**Структура и объем работы.**Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка основных обозначений, списка использованной литературы и двух приложений. Работа содержит 155 страниц машинописного текста, включает 24 рисунка, 32 таблицы, список литературы из 183-х наименований и приложения на 8-ми листах.

## Теоретические основы исследования казначейской системы исполнения бюджета

В условиях становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации чрезвычайно актуальной стала проблема обеспечения управляемости и подконтрольности движения бюджетных средств. Поскольку она затрагивает значительный круг проблем государственного уровня, необходимо теоретическое осмысление сущностных вопросов как в области государственного управления финансами, так и в сфере государственного финансового контроля. За последние годы в России сложилась определённая финансово-правовая база, на основе которой необходимо проводить дальнейшие теоретические исследования прикладного характера, направленные на разработку нерешённых вопросов.

В этой связи представляется целесообразным осветить основополагающие взгляды на бюджет как экономическую категорию, раскрыть понятия бюджетный механизм, бюджетная система, бюджетный процесс, и в итоге, понятия процесс и система исполнения бюджета.

Бюджетным отношениям присущ объективный характер, поскольку они возникают вследствие необходимости осуществления функций государства. Являясь по своей сути финансовыми отношениями, они, соответственно, имеют денежную природу. Будучи неразрывно связанными с функционированием государства, бюджетные отношения тем не менее выделяются внутри экономического базиса в качестве перераспределительных отношений, необходимых для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. При этом подчеркивается императивная форма их проявления. Специфическими чертами, позволяющими выделить бюджетные отношения из финансовых, являются характеристики объекта перераспределения и их внутренней количественной определённости. Таким образом, под бюджетными отношениями необходимо понимать "отношения по поводу перераспределения, главным образом, национального дохода (тогда как финансовые отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств государственных предприятий и организаций, распространяются и на фонд возмещения) в процессе образования основного централизованного фонда денежных средств (в системе финансов объединены отношения, посредством которых функционируют и другие государственные централизованные и децентрализованные денежные фонды) в соответствии с объективно необходимыми потребностями общества" [71, стр.102]. В процессе функционирования бюджетные отношения получают соответствующее им материально-вещественное воплощение в бюджетном фонде государства. Совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны и составляет понятие государственного бюджета.

В финансово-экономической литературе глубоко исследованы экономическая сущность и содержание государственного бюджета, обосновано его рассмотрение в первую очередь как экономической категории [55, стр.7-14; 57, стр.6-9; 71, стр.98-121; 81, стр.17-23; 84, стр.233-238]. В этом аспекте бюджет страны выражает "систему финансовых отношений (что подразумевает их денежный характер и императивную форму выражения) между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта (в основном национального дохода) в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования в соответствии с объективно необходимыми потребностями общества" [71, стр. 100-101].

Сущность государственного бюджета как экономической категории реализуется через его функции: перераспределительную и контрольную, а также регулирующую и стимулирующую. Контрольная функция позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются [81, стр.20-22; 84, стр.235]. Её реализация проходит в рамках государственного финансового контроля как функции управления государственными финансовыми потоками.

Функции государственного бюджета объективны, их проявление возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое отражение в создаваемом государством бюджетном механизме, который является активным инструментом реализации бюджетной политики и стимулирования социально-экономического развития страны. Под бюджетным механизмом понимается "комплекс специально разрабатываемых государством средств и способов воздействия, используемых для регулирования социально-экономических процессов в обществе". Сущностные характеристики последнего исследованы в работах Т.А. Поздняковой, В.М. Родионовой и Т.Ф. Юткиной [71, стр.109-121; 84, стр.235-238].

Государственный бюджет функционирует в виде бюджетной системы, включающей, с одной стороны, совокупность бюджетов всех структурных подразделений, а с другой -экономико-правовое обоснование их функционирования [81, стр.26-31]. Согласно [2] бюджетная система РФ - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В определении, указанном в [57, стр.9], в состав бюджетной системы включены бюджеты самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов.

Отдельно необходимо выделить понимание сущности бюджетной системы, приведённое в учебном пособии В.Д. Фетисова. Там сказано следующее: "бюджетная система РФ представляет собой сложную экономическую категорию, выражающую совокупность экономических отношений между органами государственной власти, негосударственными экономическими субъектами и физическими лицами по поводу формирования и использования денежных фондов различных органов власти. С другой стороны, бюджетная система является мощным планомерным субъективным механизмом формирования и использования всей совокупности бюджетов различных органов государственной власти" [81, стр.30]. Эта трактовка отражает динамический характер бюджетной системы, ее непрерывное развитие в связи с изменением финансово-бюджетной политики и совершенствованием бюджетных процедур.

Особую значимость имеет работа А.С. Колесова [118], в которой бюджетная система рассмотрена с точки зрения системного подхода: представлены новое определение, системная структура и целеполагающая функция бюджетной системы; выделены некоторые системохарактеризующие свойства. Однако необходимо отметить, что указанной работе присущи некоторые недостатки. В их числе следующие:

1. В бюджетной системе выделено ядро, состоящее из Министерства финансов РФ, органов управления бюджетами субъектов РФ и местного самоуправления, "... которые генерируют информацию, на основе которой ассигнования, в конце концов, выделяются в определённом количестве конкретному бюджетному учреждению или организации. В данное ядро поступают также данные от других элементов системы, т.е. существует и обратная связь, которая используется для коррекции финансового процесса". Во-первых, показана только информационная составляющая ядра бюджетной системы и ничего не сказано о финансовой. Во-вторых, в подобной трактовке декомпозиция бюджетной системы на финансовую и информационную составляющие затруднена. В-третьих, состав так называемого "ядра бюджетной системы" урезан. В данном случае представляется более правильным говорить не о ядре бюджетной системы, а скорее всего, об её управляющей подсистеме. Так как в ядро по существу входит еще некоторое множество участников бюджетного процесса, которые являются центральными, причем не только управляющими, но и исполнительными.

2. "... Именно функционирование ядра бюджетной системы создаёт потоки средств и обеспечивает их движение к бюджетополучателям.". Вторая часть данного утверждения верна, а первая - спорна, так как потоки средств создаются не функционированием ядра бюджетной системы, а скорее функционированием всей "государственной машины".

3. "... создаёт потоки средств и обеспечивает их движение к бюджетополучателям, т.е. создаёт системообразующие связи. При этом такие связи идут от её ядра к элементам, а обратно должна поступать информация о выполнении конкретной работы...". Это утверждение носит ограниченный характер, поскольку все агенты бюджетной системы связаны как финансовыми, так и информационными потоками, причем двусторонними.

4. В определении бюджетной системы, предложенном А.С. Колесовым, ("бюджетная система - это совокупность элементов - бюджетополучателей, являющихся юридическими лицами, включая элементы, составляющие её ядро (...) и создающие системообразующие связи, т.е. движение денежных потоков к бюджетополучателям с целью своевременного и точного поступления необходимого качества и количества людских и материальных ресурсов...") есть некоторые упущения. Во-первых, в определении не выделены "бюджетонаполнители" и не показаны их место и роль, хотя выше в работе есть упоминание о них, а ниже, они вообще выделены в иную систему -налоговую. Однако по своей сути экономические агенты подобной категории являются прямыми функциональными составляющими бюджетной системы. В итоге автор работы [118] приходит к выводу о том, что налоговую систему необходимо рассматривать как подсистему бюджетной. Во-вторых, в определении говорится о "движении денежных потоков", что должно подразумевать под собой структурную подвижность бюджетной системы, хотя в работе ничего не сказано об этом. Скорее всего автор имел в виду движение денежных средств, а не потоков.

## Исследование денежных и информационных потоков в казначейской системе исполнения федерального бюджета РФ на региональном уровне

Под источниками бюджетных средств как экономическими агентами понимается совокупность налогоплательщиков, плательщиков сборов (включая государственные и муниципальные унитарные предприятия, отчисляющие в бюджеты часть своей прибыли), которые через коммерческие банки, где открыты их счета, перечисляют налоги и платежи в бюджетную систему РФ [55, стр.66-68; 150, стр.4].

Под конечными потребителями средств понимается совокупность поставщиков товаров, исполнителей работ и услуг для бюджетных учреждений, т.е. контрагентов получателей бюджетных средств, выполняющих государственный заказ [2, ст.250; 55, стр.160-163; ПО; 117; 123]. Они также, как и источники бюджетных средств, взаимодействуют с системой исполнения бюджета через коммерческие банки, где открыты их расчетные счета [150, стр.4].

Необходимо отметить, что источники и конечные получатели бюджетных средств в реальной жизни могут быть выражены одним лицом, даже физическим. Например, человек заплатил все полагающиеся налоги. Затем он оказал определенную услугу бюджетному учреждению (выполнил контракт) и получил за это авторское вознаграждение. В этом примере источник бюджетных средств совпал с конечным потребителем. Поскольку бюджетное учреждение имеет только лицевой счет в казначейском органе, деньги перечисляются с бюджетного счета, открытого в Центральном или ином уполномоченном банке, то есть перечисляются из системы исполнения бюджета на счет конечного потребителя.

Хочется особо подчеркнуть, что внедрение ЕКС позволит значительно сократить сроки прохождения средств от источников бюджетных средств до их конечных потребителей - поставщиков товаров (работ, услуг) получателям бюджетных средств [143, стр.27].

Система исполнения бюджета характеризуется двумя основными видами связей -это денежные и информационные потоки. Эти виды связей существуют не только при взаимодействии системы исполнения бюджета с источниками и конечными потребителями бюджетных средств, но и внутри неё самой. При этом информационные потоки в своей структуре, как правило, имеют две составляющие: управляющая информация и осведомительная информация о состоянии подсистемы (обратная связь) [66, стр.7-10].

Доходная часть бюджета формируется посредством передачи денежных средств от источников бюджетных средств к системе исполнения бюджета - основной денежный поток ДПд (обозначение означает, что поток "денежный прямой по доходам" - ДПД). По своему материально-вещественному воплощению доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке, в соответствии с действующим в стране бюджетным и налоговым законодательством, в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления [85, стр. 192-196]. Движение денежных средств от источников к системе позволяет говорить о денежном потоке. Этот поток представляет собой перечисление налоговых и неналоговых платежей и безвозмездных перечислений в бюджетную систему России [2, гл.6; 81, стр.89-93]. В случае неправильно перечисленных средств (например, это излишне уплаченные или излишне взысканные суммы доходов), а также в случае возмещения определённых налогов из бюджета (например, НДС по экспортной продукции) эти денежные средства возвращаются к их источнику (на основании заключений налоговых органов [125]), соответственно возникает денежный поток ДОд ("денежный обратный по доходам").

Поскольку в казначейской системе исполнения бюджета реальные деньги списываются с единого бюджетного счета и перечисляются на счета исполнителей государственных заказов (поставщиков товаров и услуг), происходит движение денежных средств из системы исполнения бюджета к конечным потребителям бюджетных средств, то возможно говорить об основном денежном потоке ДПр (обозначение означает, что поток "денежный прямой по расходам" - ДПР). В случае возникновения ошибки при перечислении денежные средства возвращаются отправителю, что соответственно описывается денежным потоком ДОр ("денежный обратный по расходам"). Ошибки такого рода возникают достаточно редко (например, вследствие неправильно указанных банковских реквизитов и т.п.), но тем не менее этот поток имеет место в практической деятельности, поэтому им нельзя пренебрегать.

class3 **ОБОСНОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОГО КРИТЕРИЯ ОЦЕНКИ**

**ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ**

**ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ** class3

## Этапы разработки комплексного критерия оценки как системы критериальных составляющих

Комплексный критерий должен позволять всесторонне оценивать эффективность организации и функционирования казначейской системы исполнения бюджета. Поэтому на основании схемы системы критериев оценки функционирования казначейской системы (рис. 1.3), помимо основных требований, указанных в разделе 1.2 и в Приложении 1, сформулируем дополнительные.

Критерий качества исполнения бюджета. Характеризующие его составляющие должны определять степень отклонения фактических показателей бюджета от заданных бюджетной росписью по каждому показателю бюджета, по каждой строке бюджетной росписи.

Примечание: Необходимо отметить, что на практике существует существенная проблема отношения закона о бюджете к характеру его исполнения. Проблема заключается в том, что закон о федеральном бюджете через два-три месяца после утверждения приобретает формальный характер. Исполнение бюджета ведется не согласно плановым параметрам, а в зависимости от текущей ситуации. Считается допустимым отклонение факта от плана на 10-15%. Допускаются большие разрывы, что свидетельствует о формальном планировании и конъюнктурном исполнении бюджета [81]. Таким образом, качество исполнения федерального бюджета в настоящее время является не удовлетворительным. Ликвидировать эту проблему способен глубокий анализ особенностей исполнения федерального бюджета, адекватный прогноз социально-экономической ситуации на среднесрочный период и корректное исполнение рекомендаций.

В настоящее время бюджет анализируется с целью оценки конечных результатов исполнения [58, стр. 576-580; 65, стр.13-14; 85, стр.229-232;]. Анализ исполнения бюджета включает [57, стр.141]:

анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;

анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;

анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;

анализ кассового исполнения бюджета.

Хотя в совокупности проводится полный анализ исполнения бюджета, но каждая из оценок носит узкий, специализированный характер, и они не рассматриваются в системной совокупности. Помимо этого, столь подробный анализ, как правило, проводится по окончании бюджетного года, когда уже на ситуацию повлиять невозможно.

Существует проект методики, разработанный в Министерстве финансов РФ, "Методика комплексной оценки финансового состояния и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" [175]. Необходимо отметить, что каждая из критериальных составляющих (индикаторов) отвечает основным системным требованиям, и в целом они способны оценить качество исполнения бюджета.

Внедрение этих критериальных составляющих в ОКС АИСКО способно решить проблему оперативной оценки качества исполнения бюджета, причем в системной постановке вопроса.

При формировании оценки качества исполнения бюджета особое внимание должно уделяться расходной части. Это объясняется стремлением руководства страны поднять экономическую эффективность исполнения бюджета.

Критерий качества функционирования казначейской системы исполнения бюджета. Характеризующие его составляющие должны определять степень отклонения текущего состояния системы исполнения бюджета от требуемого по каждому элементарному акту каждой задачи процесса исполнения бюджета. Каждый элементарный акт процесса исполнения бюджета диверсифицирован по участникам и платежам, которые, помимо всего прочего, характеризуются суммами, поэтому необходимо проводить оценку не только в разрезе фактов платежей, но и в разрезе их сумм, то есть критериальные составляющие должны рассматриваться в этих аспектах. При этом контроль степени отклонения текущего состояния от требуемого должен вестись по всем критериальным показателям, выведенным в разделе 1.2.

Примечание: Следует подчеркнуть, поскольку казначейская система исполнения бюджета в России находится на этапе становления, качество её функционирования в настоящее время не является оптимальным. Присутствует множество проблемных моментов при осуществлении процесса исполнения бюджета.

Критерий организационно-технических характеристик казначейской системы исполнения бюджета. Характеризующие его составляющие должны характеризовать надежность, сложность, стоимость и управляемость системы исполнения бюджета. При этом организационно-технические характеристики казначейской системы исполнения бюджета должны определяться с учётом того, что она представляет собой комбинацию материально-технических средств и кадровых ресурсов. Поэтому критериальные составляющие должны анализировать затраты на функционирование казначейской системы исполнения бюджета, причем расчлененные на затраты для оплаты труда работников и затраты на технические средства, используемые материалы, на строительство и эксплуатацию зданий и т.д. Взаимосвязь этих величин, динамика их изменений во времени могут помочь количественно оценить скорость внедрения автоматизации труда работников казначейской системы исполнения бюджета, а значит, косвенно и потенциальные возможности роста его производительности" [102]. Примечание: Принимая во внимание, что казначейская система исполнения бюджета является по своему смыслу хозяйствующим экономическим субъектом, анализ её организационно-технических характеристик предполагает изучение хозяйственных процессов, социально-экономической эффективности и конечных результатов её деятельности [73, стр.13]. Для этого возможно применять существующие комплексные методики, предназначенные для анализа деятельности и состояния предприятий, финансовых учреждений (банков) и других хозяйствующих субъектов. Большинство из этих методик оперирует количественными показателями оценки и основано на использовании доступной информации. Исходными данными для анализа служат материалы отчётности, проектные показатели и нормативные данные [73, стр. 33-42].