Прохоренкова Людмила Юрьевна. Совершенствование казначейской системы исполнения бюджета на региональном уровне : 08.00.10 Прохоренкова, Людмила Юрьевна Совершенствование казначейской системы исполнения бюджета на региональном уровне (на материалах Ставропольского края) : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Ставрополь, 2007 208 с. РГБ ОД, 61:07-8/2986

**Содержание к диссертации**

Введение

1 ГЛАВА. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ОСНОВЕ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ 12

1.1. Сущность, функции и задачи казначейской системы исполнения бюджетов 12

1.2. Организационно - технологический механизм казначейского исполнения бюджета на федеральном и региональном уровнях 29

1.3. Опыт применения казначейств в финансовых системах зарубежных стран 56

2 ГЛАВА. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ 77

2.1. Анализ доходных источников и расходных полномочий бюджета Ставропольского края 77

2.2. Формирование эффективной модели управления бюджетными

ресурсами в Ставропольском крае на основе автоматизированной

системы управления бюджетным процессом 91

2.3 Комплексная оценка эффективности технологии казначейского

исполнения бюджета Ставропольского края 115

2.4. Использование казначейской системы в обеспечении

экономической безопасности региона 122

3 ГЛАВА. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА 130

3.1 Концепция совершенствования управления финансово-бюджетным комплексом на основе казначейской системы исполнения бюджета Ставропольского края 13 0

3,2, Совершенствование схемы организации казначейского исполнения

муниципального бюджета 149

3.2. Повышение эффективности казначейских технологий контроля

исполнения бюджета 15 8

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 166

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 171

ПРИЛОЖЕНИЯ 185

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью поиска адекватных форм и методов управления бюджетной политикой субъекта РФ с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития региона путем расширения доходной части регионального бюджета и его рационального расходования.

В период становления рынка был разбалансирован механизм четкого функционирования бюджетной системы; отсутствовала нормативная и информационная база для регулирования межбюджетных отношений; старые механизмы управления бюджетными потоками, как в доходной, так и в расходной части оказались неприемлемы, а новые неразвиты. Кроме того, не были разработаны теоретически обоснованные и законодательно закрепленные положения о принципах, методах и функциях управления бюджетной политикой регионов. Современные отношения в сфере региональных и местных финансов предполагают вовлечение и все большую интеграцию всех участников финансовой системы в процессы перераспределения финансовых ресурсов между государственным, муниципальным и частным секторами.

Функционирование бюджетной системы в рыночных условиях ставит новые теоретические и практические задачи, которые должны быть предметом исследования финансистов, экономистов и специалистов в области управления общественными финансами.

В этой связи наибольшее значение приобретает разработка и внедрение органами государственной региональной и местной власти интегрированной системы управления финансовыми ресурсами территории на базе органов регионального казначейства, обладающих необходимыми технологиями и инструментарием. Поскольку в основе системы государственных финансов главной составляющей является бюджет, то органы казначейства играют важнейшую роль в процессе исполнения бюджета при осуществлении предварительного и текущего контроля за расходованием бюджетных средств. Используя такие экономические инструменты, как выделение бюджетных ас-

сигнований, лимитов бюджетных обязательств, оплату обязательств бюджетополучателей непосредственно контрагентам бюджетополучателей, а также объединение в себе двух противоположно-направленных денежных бюджетных потоков, институт казначейства постепенно превращается в управленческое ядро, которое объединяет вокруг себя практически всех участников бюджетного процесса, а также участников финансовой системы. А на базе этих отношений формируется новая система управления финансовыми ресурсами региона. Актуальными задачами казначейства являются следующие: регулирование бюджетных потоков региона, усиление контроля за поступлением и целевым использованием бюджетных средств; совершенствование межбюджетных отношений; увеличение доходной базы бюджетов за счет повышения их оборачиваемости и собираемости и другие.

В процессе решения этих задач возникает целый ряд проблем управленческого, организационного и методического характера, разрешение которых будет способствовать повышению эффективности управления бюджетными ресурсами региона, и, как следствие, его экономическому росту.

**Степень разработанности проблемы.**Проблеме совершенствования процесса исполнения бюджета, разработке казначейских технологий и инструментария управления бюджетными средствами посвящены труды видных ученых - экономистов: И.Г. Акперова, М.П. Афанасьева, A.M. Бабича, В.В. Бурцева, Н.И. Быковой, Л.А. Велихова, Б.И. Герасимова, СП. Головача, А.З. Дадашева, О.В. Дьяковой, В.К. Зайцевой, Н.Г. Ивановой, И.А. Коноплевой, Е.И. Ламанского, СИ. Лушина, Т.Д. Маковник, Т.Г. Нестеренко, Л.Н. Павловой, М.В. Романовского, Д.Ж. Стрик, А.И. Фи-сенко, В.П. Ширяева, СМ. Ярных и др.

Однако не все современные аспекты и проблемы оптимизации управления региональными бюджетными средствами на основе казначейской технологии исполнения бюджета нашли свое отражение в работах названных авторов. Вопросы управления движением региональных бюджетных потоков, институционального взаимодействия региональных органов управления по

исполнению доходной и расходной части бюджета, механизма повышении эффективности деятельности самого института казначейства, приемлемости тех или иных организационных структур и технологий казначейского исполнения бюджета недостаточно исследованы и представляют большой научный и практический интерес.

**Предмет и объект исследования.**Объектом исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе исполнения бюджета.

Предметом исследования является институт казначейства, используя который региональные и местные органы власти могут осуществлять управление бюджетным процессом при исполнении своих бюджетов.

**Цель и задачи исследования.**Цель данного исследования состоит в расширении возможностей улучшения управления региональными бюджетными средствами на основе развития казначейской технологии исполнения бюджета.

В соответствии с поставленной целью исследования были решены следующие задачи:

исследовать объективное содержание и функции казначейской системы исполнения бюджетов;

раскрыть механизм казначейского исполнения расходной части регионального бюджета с применением норм действующего законодательства;

проанализировать зарубежный опыт применения института казначейства в процессе исполнения бюджета для определения его роли в управлении государственными финансами;

обосновать возможность создания и реализации новых бюджетных технологий на основе единого казначейского счета на региональном уровне;

сформулировать эффективные пути использования казначейской системы в практике исполнения бюджетного процесса муниципальных образований;

предложить инструменты и методы казначейского исполнения бюджета для реализации задач по управлению денежными потоками на основе

полного контроля и получения оперативной информации о движении финансовых средств.

**Теоретике**- **методологической основой исследования**являются труды российских и зарубежных ученых экономистов, посвященные изучаемой проблеме, а также нормативно правовые акты федеральных и региональных органов власти, регламентирующие бюджетные отношения на современном этапе развития экономики.

В диссертационной работе использованы системно структурный, графический, монографический, абстрактно-логический, нормативный и эконо-мическо-статистические методы экономических исследований.

**Информационно - империческую базу исследования**составили данные официальной государственной отчетности - Федеральной службы государственной статистики России, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, министерства финансов Ставропольского края, министерства экономического развития и торговли Ставропольского края, материалы научных и научно практических конференций по исследованной проблеме, наблюдений автора и справочная литература.

**Научная новизна**исследования заключается в развитии информационной, контрольной и интегрирующей функций регионального казначейства как института управления финансовыми средствами для обеспечения стабильного социально-экономического развития субъекта РФ.

Элементами научного вклада, характеризующими новизну, являются следующие результаты проведенного исследования:

раскрыты основные теоретические и методологические особенности института регионального казначейства, его место и роль в современной системе государственных финансов;

сформированы подходы к оценке технологии казначейского исполнения бюджета субъектов РФ, как системы управления бюджетным процессом и финансовыми ресурсами региона в современных условиях;

выполнена систематизация принципов и методов работы регионального казначейства, дана оценка их реализации в министерстве финансов Ставропольского края; показано, что их правильное применение может служить резервом социально-экономического развития региона;

предложена схема институционального взаимодействия федеральных и региональных органов управления по исполнению расходной части бюджета и даны рекомендации по ее использованию;

сформирован алгоритм управления временно свободными средствами, включающий в качестве важнейшей составляющей единый казначейский счет регионального казначейства;

разработаны предложения по совершенствованию учета и администрирования доходов бюджета в направлении изменения Бюджетной классификации Российской Федерации;

предложена комплексная структурированная система количественных и качественных показателей оценки эффективности технологии казначейского исполнения бюджета, включая своевременность финансирования бюджетополучателей, прозрачность бюджетного процесса, самостоятельность участников бюджетного процесса, полноту отражения доходов, суммы сэкономленных бюджетных средств, ликвидность бюджета.

**Теоретическая значимость работы**определяется актуальностью поставленных задач, достигнутым уровнем разработанности затрагиваемых проблем и заключается в том, что положения, теоретические выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в процессе научного обоснования роли казначейской деятельности в системе регулирования экономики субъекта РФ, при разработке концепции развития казначейской системы государственного финансового контроля в современных условиях и выборе основных направлений совершенствования ее организационно-функциональной структуры на субфедеральном уровне.

**Практическая значимость**исследований состоит в том, что разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и

практическую основу внедрения новой технологии исполнения бюджета при исполнении региональных и местных бюджетов. В свою очередь новые технологии позволяют оптимизировать движение денежных потоков на базе объединения информационных систем, финансовых, налоговых органов и органов Федерального казначейства, посредством имеющихся и совершенствующихся казначейских технологий, внедрения современной телекоммуникационной системы.

Результаты работы представляют интерес для специалистов, занимающихся вопросами управления государственными финансовыми средствами, и могут быть использованы в работе контрольных отделов и служб органов казначейства для формирования конкретных рекомендаций законодательным и исполнительным органам власти всех уровней при определении основных направлений совершенствования бюджетного процесса.

Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе при чтении курсов лекций по дисциплинам «Государственное регулирование экономики», «Государственные и муниципальные финансы», «Организация и финансирование инновационной деятельности и инвестиций», «Финансы бюджетных учреждений», а также в процессе повышения квалификации работников финансовых органов субъектов РФ и руководителей органов власти разных уровней.

Научные разработки, выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, могут служить базой для подготовки нормативных и законодательных актов на уровне региона, направленных на повышение эффективности управления бюджетными потоками в Ставропольском крае на основе казначейской системы исполнения бюджета.

**Апробация работы.**Результаты диссертационного исследования представлялись и получили положительную оценку на различных совещаниях, семинарах, научно-практических конференциях в г. Москве, г. Астрахани, г. Кисловодске.

Основные положения и результаты докладывались на семинаре по теме

«Опыт реализации программ реформирования региональных финансов», проведенного в Москве 28-29 ноября 2003 года, на семинаре Министерства финансов Российской Федерации для руководителей финансовых органов субъектов РФ в г. Астрахани 1-4 сентября 2004 год, на Московской научно-технической конференции «Современная бюджетно-финансовая система субъекта Российской Федерации: особенности Москвы и перспективы развития» 26 марта, 2004г. в г. Москве, на семинаре руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации, 15-16 июня, 2005 года) в г. Кисловодске, на совместном заседании сообщества финансистов России секции «Финансисты муниципальных образований» и фонда «Институт экономики города», на круглом столе «Актуальные проблемы реформирования региональных финансов и местного самоуправления», организованный центром фискальной политики (г. Москва, 26-27 октября, 2005 год).

**Публикации.**По материалам диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 1,5 п.л.

**Структура диссертационной работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Содержание изложено на 205 страницах машинописного текста и включает 15 таблиц и 11 схем и рисунков. Библиография включает 159 источников.

## Сущность, функции и задачи казначейской системы исполнения бюджетов

Финансовая система общества и входящий в ее состав бюджет, как совокупность всех элементов бюджетной системы, представляют собой инструменты, позволяющие государству проводить экономическую и социальную политику. По существу бюджет - это основа финансовой базы государственного регулирования рыночной экономикой, а его значимость в макроэкономическом регулировании экономики проявляется при реализации принципов построения бюджетной системы. [-55 ]

Бюджетная система является важнейшим инструментом организованного руководства экономикой, под воздействием которого осуществляется непрерывный процесс формирования, распределения и использования фондов денежных средств для социально-экономического развития общества в целом и его составных частей. Таким образом, бюджетная система страны в целом является совокупностью экономических отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта. [153]

С другой стороны, бюджетная система Российской Федерации, - совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации и регулируемая нормами права, то как ее определяет Бюджетный кодекс РФ. [ 2 ]

Бюджет, по определению Бюджетного кодекса РФ, представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления 2 ]

Одновременно бюджет активно воздействует на все стадии воспроизводства. Поэтому развитие и совершенствование бюджета и бюджетной системы следует рассматривать, прежде всего, на основе развития и совершенствования экономических отношений, которые выступают как в количественной, так и качественной формах доходов и расходов.

С помощью бюджета органы власти страны получают и используют финансовые ресурсы для выполнения возложенных на них функций. [ 46 ]

Бюджет и бюджетная система не просто регистрируют и контролируют то, что создано в процессе производства, но и активно воздействуют на этот процесс, ускоряя или замедляя его. [ 45 ]

Сущность бюджета предполагает необходимость строго аргументированной характеристики. Сложность ее выяснения, прежде всего, обусловлена тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Одно из них выражает совокупность особой сферы финансовых отношений, обусловленных существованием основного централизованного денежного фонда страны. Другое связано с формой практического использования бюджетных отношений.

Экономическая сущность бюджета проявляется в его функциях. Так как бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам:

- образование бюджетного фонда (бюджетные доходы);

- использование бюджетного фонда (бюджетные расходы);

- контрольная функция. [ 46 ]

Первую функцию выполняют денежные доходы, включающие налоги, займы, доходы от государственной и муниципальной собственности, доходы от эмиссии бумажных денег.

## Анализ доходных источников и расходных полномочий бюджета Ставропольского края

За годы перестройки и перехода к рынку в результате политических и экономических преобразований в Ставропольском крае произошли значимые структурные изменения. Главное из них - это децентрализация бюджетной системы. При этом финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований были выведены из системы территориальных органов Минфина России. Территориальным исполнительным органам была предоставлена самостоятельность в части составления проектов бюджетов, исполнения бюджета и осуществления контроля над этим бюджетом. Законодательно это было закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который вступил в действие с 1 января 2000 года. Одновременно самостоятельность каждого уровня бюджетной системы была ограничена кругом бюджетных полномочий. По этим причинам бюджетная компетенция на каждом уровне власти имеет свои особенности. Предметы ведения в области бюджета и предметы совместного ведения устанавливает Конституция Российской Федерации [ 1 ]. Имея полноту государственной власти вне указанной области, субъекты РФ осуществляют самостоятельно правовое регулирование бюджетных отношений, принимая законы и иные нормативно-правовые акты.

Правовой основой для действий субъектов Федерации является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Указанное законодательство отражает связи по линии бюджета по всем направлениям с федеральными органами власти, с другими субъектами Российской Федерации, с органами местного самоуправления.

Наибольший объем бюджетных прав и обязанностей сосредоточен на Федеральном уровне власти. Это позволяет обеспечить проведение единой социально-экономической и финансово-бюджетной политики отражающей интересы всех граждан России.

Бюджетный кодекс Российской Федерации для субъектов РФ определяет следующие компетенции:

установление порядка проектирования бюджетов субъектов Федерации;

составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов Федерации и консолидированных бюджетов этих субъектов, их утверждение и исполнение, контроль за их исполнением, а также утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Федерации между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами;

определение порядка направления в бюджет субъекта Федерации доходов от использования собственности этого субъекта, доходов от налогов и сборов и иных доходов данного субъекта;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами;

установление совместно с органами государственной власти порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации;

определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Федерации местным бюджетам;

установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;

определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Федерации;

осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Федерации и управление государственным долгом этого субъекта. [2]

## Концепция совершенствования управления финансово-бюджетным комплексом на основе казначейской системы исполнения бюджета Ставропольского края

Необходимость совершенствования управления финансово - бюджетным комплексом Ставропольского края обусловлена необходимостью повышения качества управления финансовыми ресурсами региона и эффективности их использования. В условиях ограниченности доходной части консолидированного бюджета Ставропольского края и невозможности удовлетворения в полном объеме всех бюджетополучателей в бюджетных средствах возрастает «цена» предоставляемым финансовым ресурсам из бюджетов всех уровней. Казначейская система исполнения бюджета позволяет использовать выделяемые средства с максимальной эффективностью.

Проведенный в предшествующих главах анализ механизма функционирования единого счета Федерального казначейства и Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства показал, что в настоящее время достигнута управляемость и подконтрольность федеральных, региональных и местных финансовых ресурсов, а также их централизация на уровне Федерального казначейства. Благодаря этому удалось:

снять проблему длительности прохождения банковских средств от налогоплательщика к бюджетополучателю, поставщику работ и услуг;

существенно уменьшить необходимость дополнительного привлечения заемных средств на финансирование бюджетных потребностей;

разрешить проблему потенциальной потери средств федерального бюджета на лицевых счетах отделений Федерального казначейства, открытых в кредитных организациях.

Тем не менее, при общем понимании сути проводимой бюджетной реформы, ряд субъектов Российской Федерации приняли решения о создании собственных, действующих параллельно с федеральными казначейскими структурами. Установленная бюджетным законодательством обязательность перевода региональных и местных бюджетов на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства не исключает существование регионального и местного казначейства. Таким образом, сложившиеся различные способы организации исполнения бюджета, а также практика функционирования субфедеральных казначейских органов привела в настоящее время к существованию нескольких нормативно определенных схем кассового обслуживания исполнения региональных (местных бюджетов) органами Федерального казначейства.

В сложившейся ситуации, по нашему мнению, назрела необходимость выработки единого стандарта исполнения бюджетов всех уровней. Стандарт казначейского исполнения бюджетов должен определить и законодательно закрепить единую нормативно - правовую основу, механизмы реализации, разработать методологическую и техническую базу.

Учитывая большое значение и важное место казначейской системы исполнения бюджетов в общегосударственной финансовой и бюджетной политике, а также заинтересованность в этом процессе органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, необходимо разработку указанного стандарта поручить Правительству Российской Федерации.

Что касается модели исполнения бюджета субъекта РФ, сложившейся на территории Ставропольского края, то она отвечает требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, на наш взгляд, оптимальна и рекомендуется к внедрению в других субъектах Российской Федерации.