Теребиленко Борис Николаевич. Оптимизация финансовых потоков федерального казначейства : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 182 c. РГБ ОД, 61:01-8/578-3

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Реформирование и развитие механизма исполнения федерального бюджета в условиях рынка 9

1.1. Методологические подходы к построению системы органов федерального казначейства 9

1.2. Регламентация функций федерального казначейства в управлении и регулировании финансовыми потоками 27

1.3. Анализ финансовых потоков при исполнении доходной и расходной части федерального бюджета 51

Глава 2. Направления оптимизации финансовых потоков в системе органов федерального казначейства 79

2.1. Рационализация механизма исполнения бюджетов органами федерального казначейства как основа оптимизации финансовых потоков 79

2.2. Изменения организационных форм перевода территориальных бюджетов на казначейскую систему исполнения и контроля за финансовыми потоками 101

2.3. Использование новых информационных технологий для оптимизации финансовых потоков в системе казначейства 120

Заключение 136

Список использованной литературы 140

Приложения 151

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется выбором новых приоритетов в дальнейшем реформировании бюджетной системы, где первостепенными задачами государства являются оптимизация системы финансового управления, усиление контроля за финансовыми потоками, повышение эффективности формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В ходе реформирования экономических отношений, децентрализации управления, государственную бюджетную систему сменил слабо контролируемый и не эффективный механизм преодоления кризисных явлений в экономике. Управление государственными финансовыми ресурсами рядом министерств и ведомств, располагающих, в свою очередь, собственной системой органов, посредством крупных коммерческих структур, репродуцируют снижение подконтрольности и защищенности финансовых средств. Негативные последствия потери оперативного управления финансовыми ресурсами со стороны государства потребовали широкомасштабной реформы всего бюджетного процесса и, в частности, централизации государственных финансовых средств в едином управленческом органе, наделенном достаточными полномочиями.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета позволил не только упростить механизм обслуживания бюджета, но и усилить контроль за наполнением и использованием финансовых средств бюджета.

Вместе с тем, анализ практического опыта показывает, что еще не во всех регионах Российской Федерации завершено создание казначейской системы исполнения Федерального бюджета, а построение системы исполнения территориальных и местных бюджетов находится сейчас лишь в начальной стадии. В то же время передача функций исполнения бюджетов различного уровня казначейству не всегда сопровождается установлением четких взаимодействий между всеми участниками бюджетного процесса. Кроме того,

не отрегулированы финансовые и информационные потоки между федеральным казначейством и участниками бюджетного процесса. Все это, в том числе и неотлаженность механизмов управления, учета и контроля за финансовыми ресурсами не позволяет своевременно вносить корректировку в доходные и расходные статьи бюджетов. Чтобы бюджет в полной мере выступал предпосылкой предотвращения кризисных ситуаций и способствовал пропорциональному и сбалансированному развитию экономики необходимо осуществить научные разработки по оптимизации финансовых потоков в системе казначейства. Актуальность отмеченных проблем обусловила выбор темы и направления исследований.

Состояние научной разработанности проблемы. Многие теоретические и практические аспекты проблемы функционирования бюджетов различного уровня, взаимодействие их с участниками бюджетного процесса широко освещены в трудах отечественных и зарубежных ученых-экономистов. Общетеоретические и методологические вопросы формирования и использования бюджетных ресурсов исследуются в трудах: Л.Г. Барановой, Ю.И. Любимцева, Б.Е. Пенькова, И.В. Подпориной, Е.В. Пономаренко и многих других. Среди работ, посвященных исполнению бюджетов различного уровня на основе казначейской системы, особое место занимают исследования Б.Н. Серкова, А.В. Смирнова, В.П. Ширяева, Тереза Тер- Минассяна, П. Десая, А. Хешим, Л. Гарамфалви и других. Ими на основе глубокого научного анализа разработаны методологические положения функционирования бюджетов, направления развития казначейской системы исполнения их.

Вместе с тем, в условиях формирования бюджетной системы как одного из ведущих звеньев государственного управления экономикой многие аспекты методологического и практического характера, связанные с казначейской системой исполнения бюджетов, пока еще не решены.

Нуждается в теоретическом и практическом осмыслении, применительно к современным условиям функционирования бюджетов, построение и развитие

федерального казначейства, как целостной системы, способной изменить и усовершенствовать исполнение бюджетов. Необходимость обеспечения и сбалансированности экономики со всей актуальностью ставит вопросы осуществления мониторинга государства за финансовыми потоками, действенной корректировки доходных и расходных статей бюджета. Все это обуславливает научную и практическую значимость поставленных в настоящей диссертационной работе вопросов, цели и задачи исследований.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке методологических основ и практических предложений по оптимизации финансовых потоков федерального казначейства.

Реализация поставленной цели предопределила решение следующих задач:

• исследовать деятельность органов федерального казначейства и сформулировать методологические принципы совершенствования их построения и функционирования;

• провести анализ кругооборота финансовых потоков в органах федерального казначейства в современных условиях;

• разработать предложения по регламентации функций федерального казначейства по управлению финансовыми потоками и совершенствованию взаимодействия его со всеми субъектами бюджетного процесса;

• уточнить механизм исполнения бюджетов различного уровня органами казначейства как одного из рычагов оптимизации финансовых потоков;

• сформулировать предложения по изменению организационных форм перевода территориальных бюджетов на казначейскую систему исполнения и контроля за финансовыми потоками;

• обосновать основные направления по использованию новых информационных технологий для оптимизации финансовых потоков в системе казначейства.

Объектом исследования является эффективность финансовых потоков федерального казначейства в процессе исполнения федерального бюджета.

Предметом исследования выступают финансовые отношения, складывающиеся в процессе исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации органами казначейства в условиях развития рыночной экономики.

Методологической базой проведения исследований послужили теоретические работы отечественных и зарубежных ученых экономистов, концептуальные положения и методические рекомендации научно-практических конференций по проблемам формирования и использования финансовых средств. Аналитической базой обеспечения достоверности полученных выводов и предложений явились законодательные акты Российской Федерации, г.Москвы и Калужской области, постановления и распоряжения федеральных органов управления, данные Министерства экономики и Министерства финансов, счетной Палаты Российской Федерации, материалы совещаний работников казначейства.

Для достижения поставленной в диссертационной работе цели и решения задач применялись следующие методы: диалектический, логический, системного и ситуационного анализа, экспертных оценок.

Научная новизна результатов исследования заключается в следующем:

• сформулированы методологические подходы и принципы построения системы казначейства: научность, сочетание централизованного и децентрализованного управления, разграничение и совмещение функций между органами казначейства всех уровней, единство правовой и нормативной базы, требований к информации;

• уточнены функции органов федерального казначейства, такие как управление бюджетными средствами, контроль за поступлением и распределением доходов между уровнями бюджетов, финансовое планирование, ведение сводного реестра распорядителей и получателей

бюджетных ассигнований, контроль за исполнением бюджета на этапах расходования средств (взятия обязательств, проверки и оплаты), составление сводной информации об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетных фондов, а также по учету внебюджетных средств бюджетных учреждений; бухгалтерского учета, обеспечивающих контроль и повышение эффективности учета государственных средств;

• разработаны направления эффективного взаимодействия системы органов казначейства со всеми субъектами бюджетного процесса. В основу этих направлений положено использование единой бюджетной классификации, скоординированность действий по одновременному вводу нормативно-справочной информации, единой технологии комплексных ревизий, мониторинга контрольных точек, единого информационного пространства и другое, что способствует повышению маневренности государственных ресурсов и оптимизации финансовых и информационных потоков в бюджетной сфере;

• раскрыт механизм казначейского исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, включающий оперативное планирование и прогнозирование, управление бюджетными средствами на основе консолидации их на счетах казначейства, обслуживание расходов и доходов, осуществление бухгалтерского учета; составление отчетности об исполнении федерального бюджета, внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ; а так же контроль за использованием средств бюджетов всех уровней;

• сформулированы организационные, функциональные и информационные требования к формированию информационной системы. Предложена модель системы взаимодействия казначейства и участников бюджетного процесса, позволяющая консолидировать финансовые и информационные потоки, гарантировать защиту информации. Обоснована программа построения и этапы

реализации системы взаимодействия на основе внедрения новых информационных технологий.

Практическая значимость исследования, состоит в том, что

разработанные в диссертационной работе положения создают методологическую и практическую основу построения системы органов казначейства, механизмов казначейского исполнения бюджета и оптимизации финансовых потоков посредством информационной системы.

Материалы диссертации, концептуальные выводы и предложения обсуждались на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в министерствах и ряде органов казначейства. Практические и научные результаты использованы Главным управлением федерального казначейства Министерства финансов РФ, Министерством финансов Республики Узбекистан в качестве методических материалов при формировании государственной «Программы создания системы органов казначейства и развития информационной системы министерства финансов Республики Узбекистан».

## Методологические подходы к построению системы органов федерального казначейства

Первостепенной задачей государства по управлению национальной казной является оптимизация системы финансового управления проводимыми операциями. Для стран, сталкивающихся с проблемами, вызванными преобразованиями в экономической и финансовой областях и быстрым изменением государственных институтов, выполнение указанной задачи в значительной мере зависит от реформирования государственного управления бюджетной системой. Одним из главных направлений в достижении этой цели является создание государственного органа, который непосредственно осуществлял бы управление финансовыми потоками, этим механизмом, обеспечивающим предотвращение кризисных ситуаций и эффективное функционирование сфер экономики. При этом следует отметить, что рассматриваемые нами потоки казначейства означают операции с государственными финансовыми ресурсами в рамках казначейского исполнения бюджетов и по сущности и содержанию разделяются на следующие типы - финансовые означают фактическое прохождение денежных средств в казначейской системе, первоначальным источником которых являются счета казначейства; информационные, которые представляют собой движение информации в информационной системе казначейства, и обмена ею между участниками бюджетного процесса; системные означают полученную или предоставляемую отчетность по исполнению бюджетов для внутреннего или внешнего пользования. Эти потоки порождают связи, зависимости, обязательства государственной системы и характеризует ее деятельность по управлению финансовыми государственными ресурсами.

Поэтому организация казначейства как специализированного государственного финансового органа должна рассматриваться во взаимодействии со всей финансовой системой и сложившимися финансовыми отношениями. Цель ее заключается не в усложнении бюджетно-финансовой политики, а в нахождении новых принципиальных подходов к построению, осуществлению непосредственно выполняемых казначейской системой финансовых функций. Такая ориентация сводится к тому, что все организационные структуры системы, являясь частью единого целого, должны обладать такими свойствами, которые в совокупности позволяют успешно решать общие ее задачи и способствовали бы устранению недостатков современной российской бюджетно-финансовой системы. Л

Изучение зарубежного опыта организации казначейства в ведущих странах (Америке, Франции, Англии и других) свидетельствуют о том, что здесь этот государственный финансовый орган выполняет различные функции. Как отмечают Тереза Тер-Минассян, А. Хешим, Б. Алан, изучающие международный опыт, учреждения, которые называются одинаково «казначейство», выполняют различные обязанности из того диапазона функций, которые входят в понятие управления государственными финансами.

## Регламентация функций федерального казначейства в управлении и регулировании финансовыми потоками

В условиях, когда через федеральный уровень перераспределяется около 1/5 ВВП, неэффективные методы исполнения бюджета сами могут стать генератором дестабилизирующих факторов. В то же время оперативный учет состояния бюджета позволяет в значительной мере смягчить или устранить негативные явления в экономике.

Используя системное представление о процессе исполнения федерального бюджета, можно констатировать, что сложившаяся ситуация с конца 1991 года, характеризовалась тем, что Центральный банк Российской Федерации по объективным причинам, занимаясь вопросами регулирования целого сектора коммерческих банков, не смог сохранить за собой функцию обслуживания всех бюджетных счетов.

Основными проблемами (характерными особенностями) этой системы, как показывают исследования 1, являлись существенные недостатки механизма управления бюджетной сферой и отсутствие должного контроля за движением и использованием государственных средств. Поэтому организация казначейства позволила создать два принципиально важных исходных элемента для качественного управления бюджетом: информационную систему для управления бюджетом; жесткий управленческий контроль за процессом исполнения бюджета.

Формирование казначейства в Российской Федерации началось в 1992 году. Основная стратегия заключалась в создании, как центрального федерального казначейства, так и широкой сети региональных и местных отделений.

Органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную государственную систему в составе Министерства финансов РФ, созданную по территориальному принципу и имеющую трехуровневую организационную структуру. \_, На первом уровне создано Главное управление федерального казначейства (ГУФК), 88 региональных управлений, 2100 местных отделений (ОФК).

Последние выполняют непосредственную работу с организациями -налогоплательщиками и бюджетополучателями. В рамках этой работы

отделения федерального казначейства: 1

обеспечивают в соответствии с установленными размерами ассигнований целевое финансирование предприятий, учреждений и организаций;

осуществляют распределение в установленных размерах доходов между государственным бюджетом Российской Федерации и бюджетами субъектов Российской Федерации;

контролируют своевременность совершения операций со средствами государственного бюджета и их целевое использование;

учитывают операции по движению средств государственного бюджета;

выполняют обработку и передачу вышестоящим органам казначейства отчетов об исполнении доходов и расходов государственного бюджета Российской Федерации и т.д.

## Рационализация механизма исполнения бюджетов органами федерального казначейства как основа оптимизации финансовых потоков

На первом этапе создания казначейства в РФ, предполагалось, что оно будет аккумулировать налоги, а также централизованно заниматься расчетами всех федеральных бюджеігньїх организаций. Однако эти задачи, особенно последняя, оказались не вполне реальными. Попытки перехода на казначейский метод исполнения бюджета по схеме МФ РФ пока не вполне осуществились.

Финансовые, информационные и системные потоки в рамках базовых направлений функционирования федерального казначейства и реформирования бюджетной системы непосредственно связаны с планированием и составлением бюджетов, исполнением их различного уровня, контролем и оценкой исполнения федерального и территориальных бюджетов. Это предъявляет более повышенные требования к казначейскому исполнению бюджетов. Из всей совокупности проблем наибольшее внимание должно уделяться этапу подготовки бюджета, чтобы он принимал более реальное содержание, в соответствии с целями макроэкономической политики. С этой целью казначейству целесообразно взять на себя выполнение одной важной функции, направленной на использование его опыта и имеющихся данных о размерах федеральных выплат и их распределении во времени. Оно совместно с ответственным за бюджет и займы Министерством финансов, могло бы прогнозировать потоки выплат и налагать ограничения на бюджет, исходя из того, насколько велика потребность в займе, всего и соответственно по каждому месяцу. При этом могут использоваться прогнозируемые показатели по исполнению бюджета.

Такой подход к планированию и составлению бюджета как компоненту бюджетной системы, позволит определить приоритетные направления работы в разных отраслях и необходимые финансовые ресурсы, упорядочить исполнение государственного бюджета и выбор направлений сокращения расходов. 1 Чтобы достигнуть этого, процесс планирования и составления бюджета включает следующие этапы:

Первый этап - сбор данных для формирования бюджета. По нашему мнению, набор этих данных должен включать не только прогноз экономического развития России и нормативы отчислений от налогов в бюджеты субъектов Федерации, расчет планируемых поступлений, но и расчет расходов на финансирование бюджетных организаций и информацию об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый год.