

На правах рукописи

Елифанова Валентина Ивановна

**Формирование экономико-функциональной модели
казначейской системы**

08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Орел – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет-учебно-научно-производственный комплекс».

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Попова Людмила Владимировна

Официальные оппоненты:

Овчинникова Оксана Петровна, доктор экономических наук, профессор, Орловский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кафедра «Экономика и финансы», заведующая кафедрой

Севрюкова Лариса Викторовна, кандидат экономических наук, доцент, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Юго-Западный государственный университет», кафедра «Налогообложение и антикризисное управление», профессор

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «**Белгородский государственный национальный исследовательский университет**»

Защита диссертации состоится 15 декабря 2012г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.182.04 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс» по адресу: 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 29 (www.gu-unpk.ru).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс» по адресу: 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 29.

Автореферат разослан 14 ноября 2012г. Объявление о защите и автореферат размещен на официальном сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс» www.gu-unpk.ru и в сети Интернет Министерством образования и науки Российской Федерации по адресу: vak2.ed.gov.ru

Ученый секретарь
диссертационного совета

Коростелкина Ирина Алексеевна

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Казначейская система является неотъемлемой частью функционально-правового механизма регулирования финансовых потоков на общенациональном уровне. На современном этапе развития экономики в сфере корпоративных и публичных финансов объективно необходим поиск новых форм управления финансовыми потоками по линии всех иерархических уровней, начиная от низового производственного звена и заканчивая консолидированным бюджетом государства. Производственная сфера, как репродукциант налоговых и неналоговых доходов государства, должна подвергаться конструктивному государственному регулированию и контролю. Взаимоотношения государственных структур власти и управления с корпоративными собственниками и бюджетополучателями строятся при участии органов федерального казначейства.

Особого внимания требуют механизмы управления сферой публичных финансов, поскольку продолжается процесс формирования предпосылок для повышения эффективности функционирования структуры федерального казначейства, обеспечивающей должное качество бюджетного процесса.

Качество решений, принимаемых в налогово-бюджетной сфере, зависит от информации об исполнении ранее принятых решений. Правомерно утверждать, что ни одна система исполнения бюджета, кроме казначейской, не может так быстро представлять информацию о кассовом исполнении бюджета в разрезе всех кодов бюджетной классификации. Это дает основание считать, что не исчерпан запас совершенствования организационных и экономико-функциональных механизмов казначейской системы исполнения бюджета в ближайшей перспективе, что подтверждает актуальность выбранной темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы развития и совершенствования казначейской системы исполнения бюджета разрабатывались как зарубежными финансистами, так и отечественными.

Актуальным вопросам развития финансовой системы в целом посвящены труды А.М. Бабича, О.В. Врублевской, А.М. Година, А.З. Дадашева, Л.В. Давыдовой, А.И. Закирова, А.Л. Кудрина, А.В. Максимова, И.А. Масловой, Т.Г. Нестеренко, О.П. Овчинниковой, А.Ю. Пантелеева, Л.Н. Павловой, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, Д.Г. Черника и других.

Особенности казначейской системы в ведущих странах мира, направления организации бюджетного процесса определяли Н.И. Быкова, Н.М. Касаткин, Д.В. Казаков, Т.В. Кузнецова, А.М. Лавров.

Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов исследовали И.Г. Акперов, Л.В. Бредихин, С.И. Гусев, С.Е. Прокофьев, В.Ю. Кротов, Н.Г. Иванова, В.П. Ширяев.

Вопросами стратегического управления казначейской системой, исследованием инструментов повышения эффективности бюджетных услуг занимались Р.Е. Артюхин, И.Н. Батина, Е.А. Буряков, А.Ю. Демидов, В.К. Зайцев, А.Г. Игудин, Н.С. Сергиенко, В.К. Каретин, Ю.А. Крохина, Д.В. Никольский.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов органами федерального казначейства представлено в работах С.А. Дерезиной, А.В. Дорждеева, О.И. Дроздова, А.И. Лукашова, О.Ю. Лебедевой, С.Е. Прокофьева, Л.В. Поповой, А.И. Романенкова, Л.В. Севрюковой, М.А. Тарасова, И.В. Щедриной.

Ученые, работающие в исследуемой области, раскрывают многие теоретико-методические и практические аспекты, при этом в современных условиях развития многоуровневой бюджетной системы отсутствует единое концептуальное понимание проблемы кассового обслуживания исполнения бюджетов, казначейского контроля, развития экономико-функциональной модели казначейской системы. Научных трудов, посвященных совершенствованию казначейских технологий исполнения доходной части субфедерального бюджета явно недостаточно. Работы методического характера, посвященные реструктуризации экономико-функциональной структуры территориального казначейства, вовсе отсутствуют.

В настоящее время казначейство находится на той стадии развития, когда, в основном, завершено формирование его организационной структуры. Тем не менее, исследование показало, что существуют неиспользованные возможности совершенствования экономико-функциональной структуры казначейства, равно как и ее недостатки, которые обуславливают необходимость его реорганизации.

Фундаментальные научно-практические разработки в сфере бюджетных отношений служат базой для дальнейших исследований в силу динамичности развития финансовых отношений на практике. Особенно это касается регионального звена бюджетной системы и казначейства, как главного субъекта бюджетного процесса, что и предопределило необходимость исследования этой проблемы, обусловила выбор темы диссертации, ее цель, задачи, структуру и содержание.

Целью диссертационного исследования является научное обоснование и разработка теоретических положений, методических рекомендаций и направлений практической реализации экономико-функциональной модели казначейской

системы, основанной на методическом инструментарии казначейского исполнения территориальных бюджетов.

Для достижения цели диссертационного исследования определено решение следующих **задач**:

- уточнить понятие «казначейское исполнение бюджета», а также определить роль и значение казначейской системы в бюджетном процессе;
- разработать общую схему выполнения казначейской системой основных функциональных процедур, определить концепцию авторского представления учетной функции;
- структурировать возможности активизации коммуникационной функции, выделить направления реализации функции казначейского контроля;
- разработать направления оптимизации деятельности и варианты совершенствования казначейской системы;
- разработать экономико-функциональную модель регионального казначейства и сформировать условия ее реализации.

Область диссертационного исследования. Исследование соответствует п. 2.19 «Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов» специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит паспорта специальностей ВАК РФ (экономические науки).

Объектом диссертационного исследования являются казначейская система в целом, процесс казначейского исполнения бюджетов, а также методический инструментарий, используемый участниками данного процесса.

Предметом диссертационного исследования являются организационные и финансово-экономические отношения, складывающиеся в процессе казначейского исполнения территориальных бюджетов.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют научные работы отечественных и зарубежных авторов в области развития государственных, в том числе региональных и местных финансов. В процессе написания диссертационной работы исследованы общая и специальная литература по вопросам казначейского исполнения бюджетов и формирования модели казначейской системы, прикладные разработки ученых по вопросам формирования бюджетной системы и бюджетного федерализма, информация международных и всероссийских научно-практических семинаров и конференций.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет системный подход с применением методов логического, статистического анализа и синтеза в целях формирования экономико-функциональной модели.

Информационной базой диссертационного исследования являются нормативно-правовые документы, официальные материалы органов государственной статистики, разработки, рекомендации и материалы коллегий Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, отчетные и методические материалы комитета финансов Курской области.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии теоретико-методических положений и практических рекомендаций по формированию экономико-функциональной модели казначейской системы, основанной на оптимальном сочетании критериев централизации и децентрализации учетной, коммуникационной, аналитической и контрольной функций казначейства при исполнении бюджетов в многоуровневой бюджетной системе.

Научные результаты, полученные лично автором в ходе диссертационного исследования, заключаются в следующем:

- на основе ретроспективного анализа развития казначейской системы с авторской позиции уточнено понятие «казначейское исполнение бюджета», а также выявлена роль казначейской системы в бюджетном процессе, выполняющей не только задачи полного и своевременного поступления доходов и финансирования расходов, но и выявления резервов повышения оперативности мобилизации доходов и полноты бюджетного финансирования (п. 2.19 паспорта специальности 08.00.10);

- разработана общая схема выполнения казначейской системой основных функциональных процедур, на основе чего определена концепция авторского представления учетной функции, направленной на реализацию механизма казначейского обслуживания исполнения территориальных бюджетов на основе принципа единства кассы (п. 2.19 паспорта специальности 08.00.10);

- структурированы возможности активизации коммуникационной функции на основе предложенной модели информационного взаимодействия субъектов бюджетных правоотношений, выделены направления реализации функции казначейского контроля, обеспечивающей безопасность бюджетной информации, направленной на сокращение нарушений бюджетного законодательства в процессе исполнения бюджета, а также применение мер, исключающих нерациональное и неэффективное расходование средств федерального бюджета (п. 2.19 паспорта специальности 08.00.10);

- разработаны направления оптимизации деятельности казначейской системы, сосредотачивающие функции по документарному и техническому

исполнению бюджета в компетенции казначейства, и варианты совершенствования казначейской системы, действующей на региональном уровне, заключающиеся в деятельности казначейских и финансовых органов на паритетных началах, в слиянии финансовых и казначейских органов в учреждение единого финансово-казначейского управления, в формировании экономико-функциональной модели регионального казначейства (п. 2.19 паспорта специальности 08.00.10);

- разработана экономико-функциональная модель регионального казначейства, ориентированная на конвергенцию формальной и неформальной формы структуризации системы управления, учитывающая горизонтальные и вертикальные, линейные и функциональные внутренние связи между отделами, которая в отличие от существующей внедряет институт кураторства по оперативным вопросам управлений Федерального казначейства по федеральным округам, а также сформированы условия реализации модели, включающие децентрализацию управления и улучшение методического обеспечения учетной, аналитической и контрольной функций казначейских органов (п. 2.19 паспорта специальности 08.00.10).

Теоретическое значение диссертационного исследования заключается в обобщении и систематизации теоретических направлений, методов и инструментов казначейского исполнения территориальных бюджетов с учетом соответствующей международной практики и отечественного опыта.

Практическое значение заключается в том, что разработанные в диссертационном исследовании научные положения и выводы могут быть использованы для разработки направлений совершенствования экономико-функциональной модели казначейской системы, определении новых инструментов и методов, обеспечивающих повышение результативности ее функционирования и управления. Методические положения, сформированные в диссертационной работе, могут быть использованы всеми участниками бюджетного процесса в своей деятельности.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Различные аспекты диссертационного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях и семинарах и были опубликованы в материалах данных конференций: «Социально-экономическое развитие России в условиях вступления в ВТО: проблемы, тенденции, перспективы», (Россия, г. Курск, 2009 -2011 гг.), «Международная банковская конкуренция: теория и практика» (Украина, г. Сумы, 2011 г.).

Результаты диссертационного исследования апробированы и внедрены в деятельность территориальных органов казначейства Курской области в ходе исполнения бюджетов.

Основные положения и выводы диссертационной работы, используются в учебном процессе Государственного университета – учебно-научно-производственного комплекса при преподавании дисциплин «Финансы», «Финансы и кредит», «Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики», «Теории финансов».

Публикации. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 14 работах авторским объемом 22,0 п.л., в том числе три статьи в рецензируемых журналах перечня ВАК и одной монографии.

Структура и объем диссертационной работы. Работа состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников, включающего 146 наименований, содержит 213 страниц, 23 рисунка, 3 таблицы.

Во **введении** обоснована актуальность темы, определен уровень разработанности проблемы, цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрыта научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

В **первой главе** диссертации «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ» раскрыты этапы становления и тенденции развития в России системы казначейских органов, теоретические аспекты формирования казначейских органов в системе бюджетных отношений, а также сформирован нормативно-правовой регламент функционирования казначейских органов.

Во **второй главе** диссертации «МЕХАНИЗМ КАЗНАЧЕЙСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ» представлена роль казначейских органов в решении проблем бюджетного балансирования, предложены механизмы реализации учетной функции казначейской системы, выявлены возможности активизации коммуникационной функции, предложены направления реализации функции казначейского контроля и его роли в обеспечении безопасности бюджетной информации.

В **третьей главе** диссертации «КОНЦЕПЦИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКО-ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА» предложены направления оптимизации и совершенствования структуры казначейства, разработана экономико-функциональная модель регионального казначейства, а также сформированы условия для ее реализации.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. На основе ретроспективного анализа развития казначейской системы с авторской позиции уточнено понятие «казначейское исполнение бюджета», а также выявлена роль казначейской системы в бюджетном процессе, выполняющей не только задачи полного и своевременного поступления доходов и финансирования расходов, но и выявления резервов повышения оперативности мобилизации доходов и полноты бюджетного финансирования

В ходе диссертационного исследования установлено, что казначейство как неотъемлемый институциональный атрибут формирования казны государства имеет глубокие исторические корни. Ретроспективный анализ формирования казначейской системы позволил сформировать шесть этапов ее развития, каждому из которых были присущи свои особенности и направления государственной бюджетной политики.

На современном этапе развития казначейской системы декларируется ее активная роль в бюджетном процессе, то есть управления и отделения казначейства вправе регламентировать ход исполнения бюджета, жестко контролировать целевое предназначение бюджетных ассигнований, формировать эффективные механизмы управления ликвидностью бюджетного счета и т.д.

В большинстве научно-методических трудов, а также в заявлениях руководителей Федерального казначейства России и некоторых нормативно-правовых актах широко используется термин «казначейское исполнение бюджетов». В диссертации установлено, что наиболее верным является управленческий подход к рассмотрению данного определения, который позволяет постоянно совершенствовать методы управления процессом исполнения бюджетом и контролировать бюджетные потоки. Казначейское исполнение бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств бюджета на балансовых счетах казначейства. Право открытия и закрытия счетов бюджета, определения их режима принадлежит казначейству.

Масштабная деятельность казначейских органов, проиллюстрированная на рис. 1, порождает сложность управления бюджетными потоками.

На наш взгляд, в настоящее время в сложившейся системе управления бюджетным процессом сохраняются разноцелевые установки развития корпоративной и публичной сферы финансов, в связи с этим исходя из сути управленческого подхода считаем, что все составляющие исполнения бюджетов должны быть вменены в обязанности органов Федерального казначейства РФ.

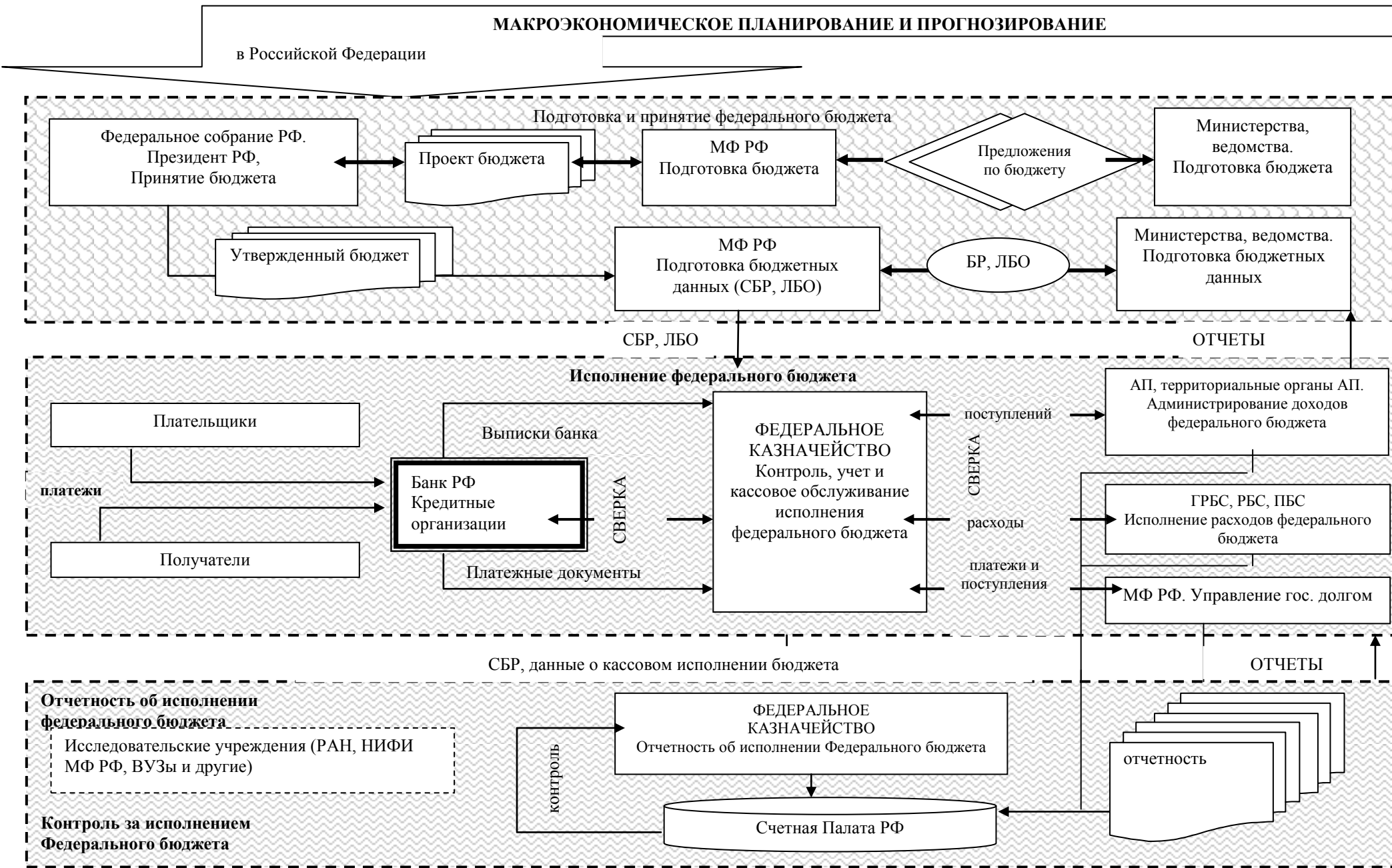


Рисунок 1 – Роль Казначейства в общей схеме бюджетного процесса

Казначейское обслуживание исполнения бюджета представляет собой сложный и многофункциональный процесс, развивающийся на системной основе, подчиняющийся принципам балансового равновесия между доходами и расходами бюджетов всех уровней и максимально полно обеспечивающий социально-экономические потребности бюджетополучателей.

На наш взгляд, казначейское исполнение бюджета, являясь стадией бюджетного процесса, заключается в наборе управленческих процедур, согласованных между собой и в своей совокупности со всеми процедурами управления публичными финансами. Суть этих процедур сводится к прогнозированию поступлений всех видов доходов (налоговых и неналоговых), планированию и анализу входящих бюджетных потоков, межбюджетному распределению всех видов доходов, кассовому планированию бюджетных назначений, санкционированию расходов и их финансированию, обслуживанию государственного долга, предоставлению бюджетных кредитов и ссуд и осуществлению их возврата, ведению учета и отчетности, осуществлению финансового контроля.

Таким образом, процесс исполнения бюджета – это, с одной стороны, использование адекватных современной экономике и задачам государственного администрирования публичных финансов методов документирования и распределения по звеньям бюджетной системы поступающих в казну государства доходов в форме налогов, сборов и платежей, их учет, анализ и контроль. С другой стороны, это – совокупность методов финансирования бюджетных полномочий, закрепленных за распорядителями по уровням бюджетной системы. Из этого следует, что использование процессного подхода в раскрытии понятия «казначейская система исполнения бюджета» предполагает характеристику экономико-функциональной структуры казначейства (цель → задачи для ее решения → функции, реализующие цель и задачи).

Экономико-функциональная модель казначейской системы – крайне мобильное образование, она постоянно испытывает влияние внутренних и внешних факторов, поэтому ее состояние должно подвергаться исследовательскому анализу на предмет адекватности правилам государственного администрирования публичных финансов и потребностям общества. Результаты такого анализа всегда дают основания для разработки новой стратегии, в соответствии с которой объективно возникает потребность совершенствования тактики, а в ряде случаев ее конструктивное изменение.

2 Разработана общая схема выполнения казначейской системой основных функциональных процедур, на основе чего определена концепция авторского представления учетной функции, направленной на реализацию механизма казначейского обслуживания исполнения территориальных бюджетов на основе принципа единства кассы

Повышение роли казначейских органов в организации бюджетного процесса является стратегической задачей на ближайшую перспективу, при этом поиск механизмов, обеспечивающих качество функционирования казначейских органов, предполагает следование принципу единства кассы. Общая схема выполнения казначействами основных функциональных процедур представлена на рисунке 2.

Результаты анализа сложных процессов исполнения бюджетов и роли в них казначейских органов дают основание считать, что их базовыми функциями являются: учетная (учетно-регистрационная, учетно-распределительная, учетно-распорядительная), коммуникационная и контрольная. Эти функции реализуются через сложные механизмы (набор методико-технологических приемов и способов) регистрации, кодификации, классификации и структуризации налоговых и неналоговых доходов, источников финансирования бюджетного дефицита («входящие бюджетные потоки»). Не менее сложные процедуры того же назначения осуществляются в отношении бюджетных расходов («исходящие бюджетные потоки»), которые также нуждаются в регистрации, кодификации, классификации и структуризации. Следовательно, учетно-регистрационные и учетно-распределительные функциональные действия сосредоточены преимущественно на бюджетных доходах, а учетно-распорядительные – на бюджетных ассигнованиях (расходах). Выполняя эти функции, казначейские органы включаются в тесные коммуникационные связи с другими субъектами государственных финансов. Такого рода взаимоотношения осуществляются при информационном обеспечении руководящих органов страны данными о состоянии бюджетных процессов. Необходимая информация формируется в бюджетной отчетности, по итогам казначейского контроля и внутреннего аудита, анализа учетных, отчетных и контрольно-аудиторских данных.

ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

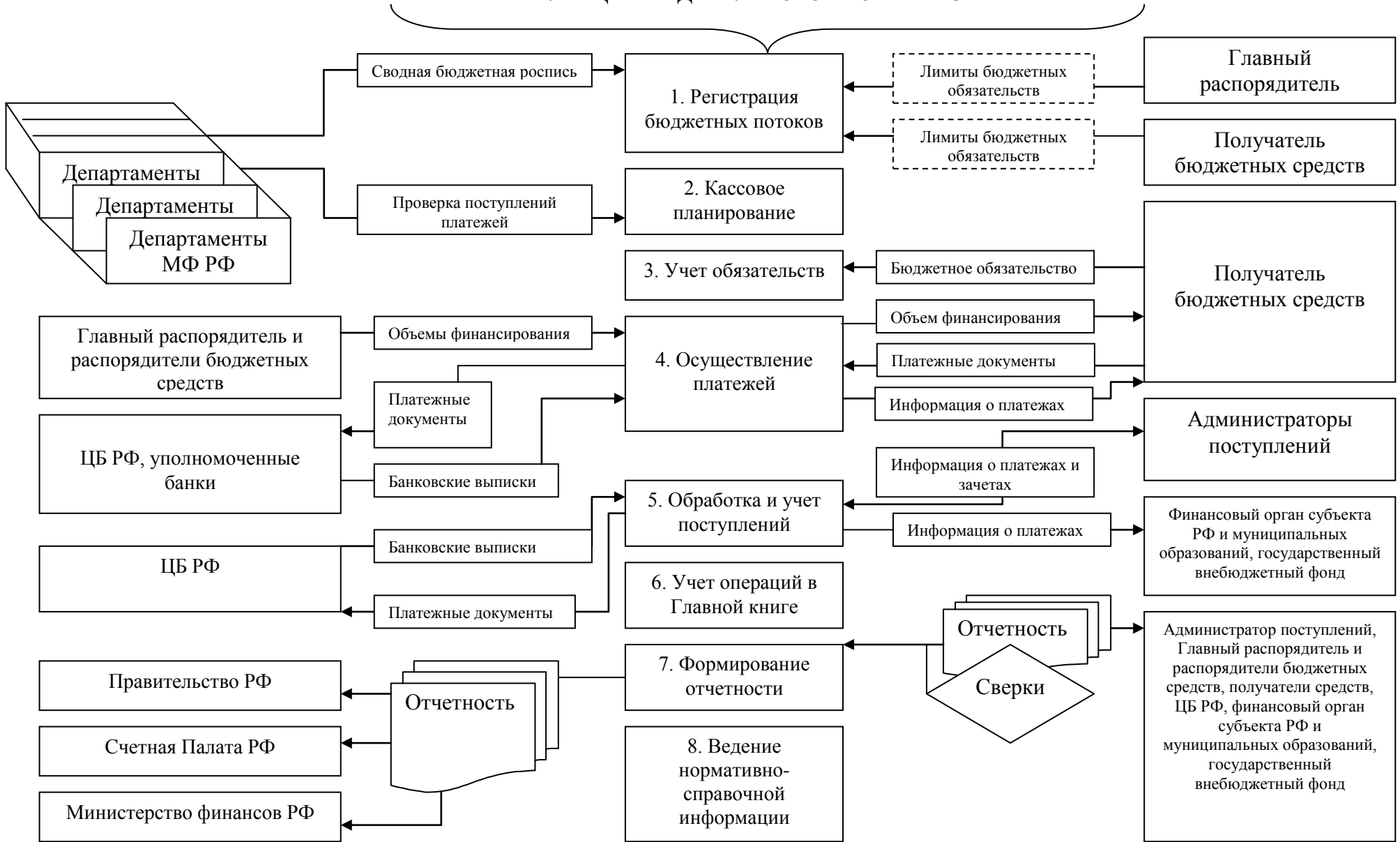


Рисунок 2 - Общая схема выполнения казначействами основных функциональных процедур

Визуальному представлению базовых функций, выполняемых казначейскими органами, служит разработанная на рисунке 3 блок-схема.



Рисунок 3 - Концепция авторского представления о функциях казначейских органов

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов по доходам и расходам рассматривается автором как процесс отслеживания и приведения в систему всех финансово-бюджетных потоков, проходящих через разные звенья территориального и отраслевого построения экономики. Без этого невозможна разумная государственная политика упорядочения налогово-бюджетных отношений, основанных на конкретном и объективном знании того, какова в действительности вся совокупность финансовых средств и возможностей каждого уровня (федерального, субфедерального, местного), включая средства и возможности, формируемые собственным и вышестоящим бюджетом, собственным экономическим и ресурсно-сырьевым потенциалом.

3 Структурированы возможности активизации коммуникационной функции на основе предложенной модели информационного взаимодействия субъектов бюджетных правоотношений, выделены направления реализации функции казначейского контроля, обеспечивающей безопасность бюджетной информации, направленной на сокращение нарушений бюджетного законодательства в процессе исполнения бюджета, а также применение мер,

исключающих нерациональное и неэффективное расходование средств федерального бюджета

Развитие органов казначейства сталкивается с определенными трудностями, обусловленными перераспределением полномочий по управлению бюджетными потоками, что, естественно, затрагивает интересы многих органов и структур. Модель организации информационного взаимодействия органов казначейства и других субъектов бюджетных правоотношений представлена на рисунке 4.

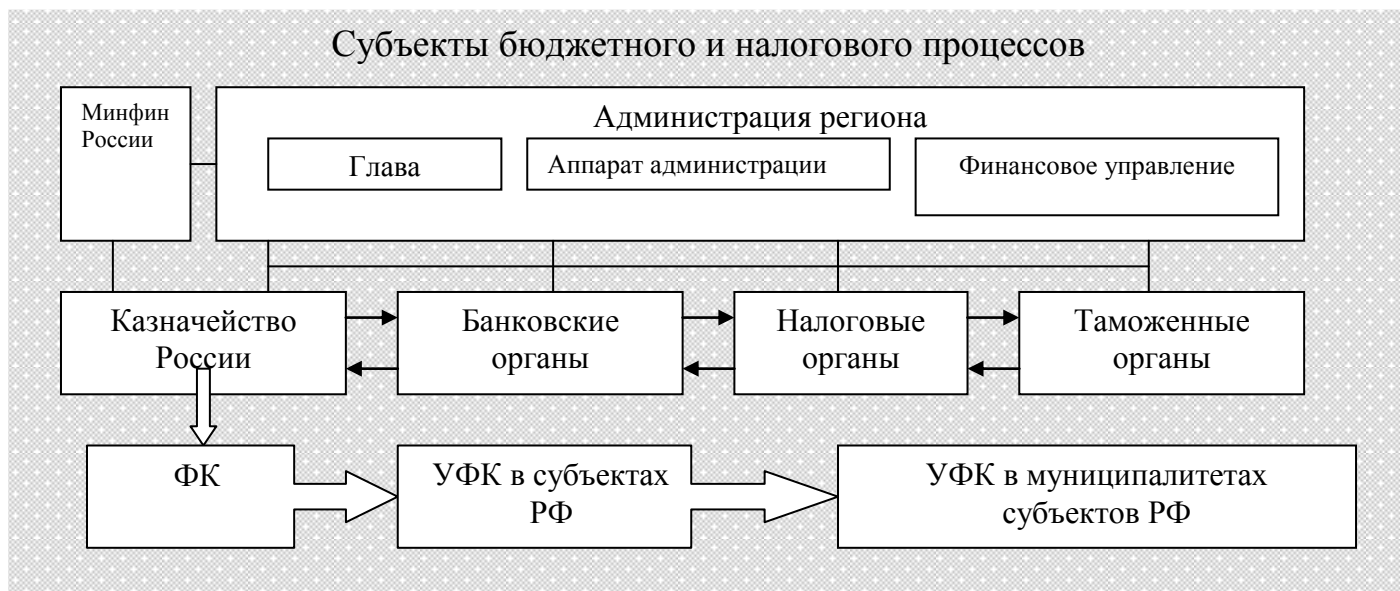


Рисунок 4 - Модель информационного взаимодействия субъектов бюджетных правоотношений

Переход казначейства на использование единого бюджетного счета потребовал создания интегрированной автоматизированной казначейской системы и повсеместного перевода его учреждений на электронные платежи. При внедрении Единого счета федерального казначейства (ЕСФК) и организации электронного документооборота изменилась технология осуществления операций по исполнению федерального бюджета. При централизации доходов и безналичных расходов на уровне УФК, на уровне отделений остаются проблемы взаимодействия с налоговыми, финансовыми органами, администраторами, и получателями бюджетных средств по осуществлению наличных выплат денежных средств и контроля целевого использования средств федерального бюджета. Наряду с общими требованиями, предъявляемыми к любой автоматизированной информационной системе, особенности бюджетной системы вынуждают выдвигать еще целый ряд специфических требований, в частности требования к

функциональной и информационной полноте, производительности, надежности, открытости, защищенности информации и ее интерфейсов.

Анализ процесса прохождения и обработки документов в системе казначейского обслуживания исполнения доходной части федерального бюджета показал, что наиболее уязвимая его составляющая - несогласованность налогового и бюджетного законодательства и их взаимодействие в области финансовой политики.

На взгляд автора, разделение компетенции между органами федерального казначейства и налоговыми органами в сфере исполнения бюджета должно складываться следующим образом. Обеспечение соответствия собираемых налоговых поступлений бюджетным показателям является задачей налоговых органов, задачей казначейства является отслеживание незамедлительного перечисления на единый банковский счет поступающих налогов, отражая динамику собираемости с начала года по текущую дату и сопоставляя ее с показателями бюджетных доходов.

Что касается реализации контрольной функции, то на практике существуют две альтернативы осуществления контроля: постконтроль с целью ликвидации последствий нарушения или предварительный и оперативный контроль, устраняющий источник нарушений и делающий невозможным их появление. Принципиальная схема организации казначейского контроля представлена на рисунке 5.

Эффективность казначейского контроля можно определить как соотношение достигнутого результата к поставленной цели. Для этого органы федерального казначейства должны быть максимально требовательными на этапе санкционирования расходов федерального бюджета, не отступать от предписаний действующего бюджетного законодательства. Эффективность финансового контроля, предлагается рассчитывать по следующей формуле:

$$\text{Эфк} = (N + 1) : S, \quad (1)$$

где Эфк - коэффициент эффективности проверок;

$N + 1$ - число выявленных нарушений (платежных документов), увеличенное на 1 для избежания случаев нулевого значения в числителе, когда не выявлено нарушений, т.е. $N = 0$;

S - количество проверок.

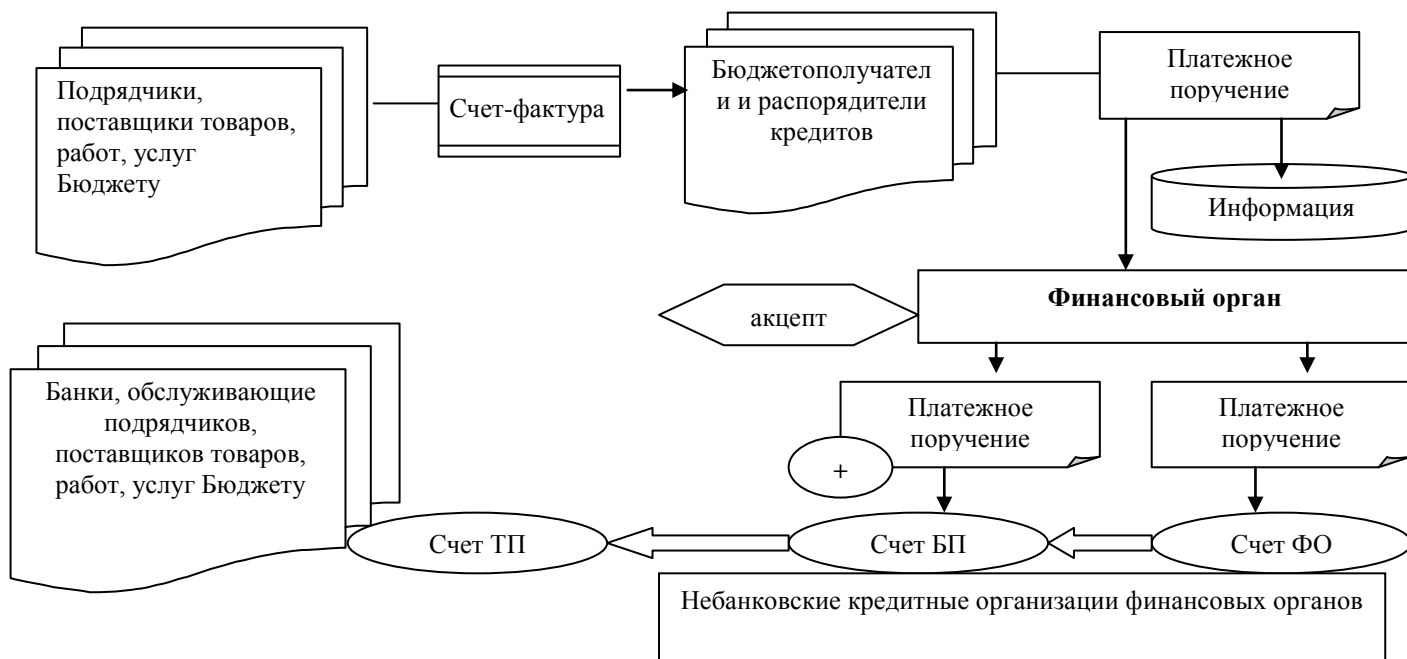


Рисунок 5 - Схема работы казначейства с использованием технологии автоматизированной системы контроля

В связи с тем, что органы федерального казначейства осуществляют предварительный, текущий контроль, то и количественная оценка эффективности финансового контроля на разных стадиях будет различной. Эффективность казначейского контроля проводимого органами федерального казначейства будет тем выше, чем меньше расчетное значение коэффициента Эфк, рассчитанного по результатам последующего контроля. Таким образом, чем меньше выявлено нарушений при последующем контроле, тем эффективней осуществляется финансовый контроль органами федерального казначейства на предварительной и текущей стадии.

Расчет коэффициентов эффективности проверок получателей средств федерального бюджета по текущему финансированию и социальным программам в ходе последующего контроля, проводимого органами федерального казначейства, представлен в таблице 1.

Увеличение количества выявленных нарушений по результатам проведенных проверок в 2011 г. (Эфк повысился в 1,5 раза) можно считать недостаточно эффективным осуществлением предварительного и текущего контроля в исследуемом периоде. Для сравнения по данным ФК РФ количество установленных нарушений в целом по Российской Федерации за 2010 г. было 4 526, при количестве проверок 46 767 расчетный коэффициент эффективности составил 0,097.

Таблица 1 - Расчет эффективности проверок получателей средств федерального бюджета по текущему финансированию и выплатам средств по социальным программам¹

Наименование показателя	годы			
	2008	2009	2010	2011
Количество проверок, S	1354	1703	959	572
Количество нарушений, N	54	35	22	20
Коэффициент эффективности, ЭФК	0,041	0,021	0,024	0,033

Таким образом, последующий контроль, «оторванный» от текущего контроля не позволяет влиять на эффективность и целевое использование государственных средств. Средства федерального бюджета на исполнение государственных целевых программ, выделение различных ссуд и кредитов на возвратной основе должны проходить исключительно через счета, открытые в органах федерального казначейства, а такие действия требуют предварительного контроля.

4 Разработаны направления оптимизации деятельности казначейской системы, сосредотачивающие функции по документарному и техническому исполнению бюджета в компетенции казначейства, и варианты совершенствования казначейской системы, действующей на региональном уровне, заключающиеся в деятельности казначейских и финансовых органов на паритетных началах, в слиянии финансовых и казначейских органов в учреждение единого финансово-казначейского управления, в формировании экономико-функциональной модели регионального казначейства

В целях диссертационного исследования управление бюджетным процессом рассматривается как длинная цепь, первым звеном которой является составление бюджета, уточнение бюджетных позиций по доходам и расходам. Далее в процесс включается учет возникающих налоговых и других долговых обязательств и их исполнение. Параллельно обеспечивается распределение доходов между уровнями бюджетной системы в порядке межбюджетных отношений, учет лимитов бюджетных обязательств, закупки товаров и услуг и их оплата. Завершающим звеном бюджетного процесса является составление отчета об исполнении бюджета. Неотъемлемой частью бюджетного процесса являются аналитические расчеты, оценка их результатов и выработка необходимых регулирующих мер в случае обнаружения отклонений от плановых бюджетных заданий.

Ни один из участников бюджетного процесса не может принимать несогласованные бюджетные решения в сфере публичных финансов. Бюджетная

¹ цифры условные

сфера функционирует как сложная и многоуровневая система, все звенья которой должны находиться в структуре жестких функциональных взаимосвязей, обусловленных политическими, экономическими и социальными целями развития государства.

На наш взгляд, необходимость прямого участия казначейских органов в управлении бюджетным процессом обуславливается внедрением в процесс макроэкономического планирования и прогнозирования элементов стратегирования и бюджетирования, программно-целевых методов. Для устранения большей части проблем деятельности казначейской системы необходимо полномасштабное внедрение информационных технологий в процесс исполнения федерального бюджета, что, в свою очередь, требует реорганизации экономико-функциональной структуры казначейских органов.

Для улучшения регламента казначейского обслуживания исполнения бюджета субъекта Федерации можно рассматривать три возможных варианта реорганизации структуры органов, участвующих в бюджетном процессе:

Первый вариант - казначейские и финансовые органы региональных администраций управляют бюджетным процессом на паритетных началах. В этих условиях экономико-функциональная структура казначейских органов не реформируется, а производятся лишь некоторые улучшения.

Второй вариант - реорганизация организационной и функциональной структур регионального казначейства путем формирования экономико-функциональной модели казначейской системы. Данный вариант рассматривается в диссертации как предпочтительный в условиях современного состояния системы бюджетных правоотношений.

Третий вариант - слияние финансовых и казначейских органов в учреждение единого финансово-казначейского управления в составе Минфина России. При реализации данной стратегии реорганизации бюджетная политика органа исполнительной власти будет представлена одним финансовым органом, что исключит дальнейшее ограничение роли казначейских органов в регулировании бюджетных потоков между субъектом РФ и Российской Федерацией, а также внутри региона.

Полагаем, что в настоящее время органы Федерального казначейства должны рассматриваться, прежде всего, в качестве ведущих институциональных образований, на базе которых могут сконцентрироваться все вектора управления бюджетными потоками на уровне государства, регионов и муниципалитетов.

5 Разработана экономико-функциональная модель регионального казначейства, ориентированная на конвергенцию формальной и неформальной формы структуризации системы управления, учитывающая горизонтальные и вертикальные, линейные и функциональные внутренние связи между отделами, которая в отличие от существующей внедряет институт кураторства по оперативным вопросам управлений Федерального казначейства по федеральным округам, а также сформированы условия реализации модели, включающие децентрализацию управления и улучшение методического обеспечения учетной, аналитической и контрольной функций казначейских органов

В бюджетной сфере управления процессами исполнения доходов и расходов государства и его регионов утвердилась централизованная функциональная структура управления, при которой центральные службы разрабатывают для подразделений оперативные и долгосрочные планы на основе прогнозирования объема доходов по их видам и территориальной принадлежности, а также направлений бюджетного финансирования в разрезе разделов, статей бюджетной классификации и территориальной принадлежности бюджетных ассигнований. В течение года сверстанные бюджетные планы пересматриваются с учетом изменения бюджетных назначений, состава налоговых поступлений.

Единый управляющий центр, в роли которого выступает Минфин России, отвечает как за оперативные, так и за стратегические управленческие решения в сфере бюджетного регламента наполнения казны государства доходами и их расходованием по строго целевому назначению. На наш взгляд, такая структура Казначейства не обеспечивает достаточной гибкости управления на разных уровнях исполнения бюджета.

Предлагаемая экономико-функциональная модель управления кассовым обслуживанием исполнения регионального бюджета ориентирована на конвергенцию формальной и неформальной формы структуризации системы управления в УФК. Качественная конвергенция позволит УФК реализовать на практике принципы менеджмента качества.

Экономико-функциональная модель строится на вертикальном и горизонтальном разделении трудовых функций, при этом горизонтальная специализация направлена на дифференциацию функций и установление взаимосвязи между различными видами функциональных обязанностей.

В настоящее время наиболее предпочтительным и адекватным условиям развития бюджетного процесса вариантом организации функционирования органов казначейства в субъектах РФ является реорганизации их внутренней

структуры. Полагаем, что региональное руководство кассового обслуживания исполнения может инициировать создание новых центров ответственности в своем Управлении, что в определенной степени позволит расширить его права и ответственность за качество кассового исполнения территориального бюджета.

Новым аспектом управления в системе Федерального казначейства является решение о распределении курирования по оперативным вопросам управлений Федерального казначейства по федеральным округам за заместителями руководителя Федерального казначейства.

Институт кураторства позволит более подробно и точно знать ситуацию на местах, в конкретных управлениях Федерального казначейства, в том числе и по вопросам, не относящимся прямо к функционалу, который курирует тот или иной заместитель. Решающую роль в деятельности современных управленческих структур, в том числе УФК, играет разработка и реализация стратегии, основанной на ключевой компетенции.

Ключевая компетенция УФК должна определяться по совокупности технологических процессов кассового обслуживания исполнения регионального бюджета, связанных с информационным обеспечением региональных органов власти и управления, Федерального казначейства и других центральных органов управления бюджетных процессов и публичными финансами в целом.

Стратегия, основанная на ключевой компетенции, принята за основу разработки Концепции построения экономико-функциональной модели и реорганизации структурных подразделений казначейства. Основным мотивом такого выбора является наличие возможности эффективно реализовать имеющиеся организационные и функциональные резервы по каждому из центров ответственности, профессиональные навыки сотрудников, а также возможности применения в УФК аутсорсинга в отношении разработки новых методов, приемов и технологий казначейского исполнения бюджета, информационных технологий системного контроля и управления бюджетными процессами.

Таким образом, новая Концепция оптимизации структуры управления в казначействе, синтезированная в соответствии с принципами синергетики, позволит активизировать и существенно повысить эффективность казначейского исполнения регионального бюджета.

Можно допустить такую перспективу развития казначейства (органа, фактически исполняющего бюджет), когда оно трансформируется из государственного кассира, обслуживающего исполнение бюджетов бюджетной

системы РФ, в орган «динамического равновесия», сглаживающий возможные колебания запланированного хода этого процесса. Иными словами, в сфере денежного обращения казначейство может выступать не только как кассир, но и как орган, имеющий самостоятельные кредитные ресурсы и покрывающий за счет них, а также за счет ссуд как временные кассовые разрывы, так и расходы бюджета, недофинансированные из-за превышения уровня дефицита бюджета.

К числу объективно необходимых условий, способствующих результативному функционированию на практике предлагаемой экономико-функциональной модели регионального казначейства, относятся децентрализация управления и улучшение методик осуществления функций казначейских органов.

В связи с этим развитие казначейской системы исполнения бюджетов будет сопровождаться двумя тесно переплетающимися процессами: увеличением количества выполняемых функций с одновременным возрастанием требований к качеству их предоставления и усилением роли региональных казначейских управлений с параллельным сокращением их местных отделений. В перспективе должны быть развиты такие функции казначейских органов, как:

- анализ и функциональное планирование, включающее мониторинг и анализ операций со средствами казны государства; планирование финансовой деятельности; оценка хода выполнения бюджета; анализ текущей и прошлой информации о состоянии бюджетных потоков и сопоставимости учетных данных для оценки бюджетной стратегии;

- казначейский контроль за результатами деятельности внебюджетных фондов, позволяющий регулировать финансовые потоки между этими фондами и бюджетной системой.

Формализация внутреннего контроля деятельности специалистов Федерального казначейства дает возможность определить, насколько адекватны, эффективны и результативны существующие контрольные процедуры.

3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В теоретическом плане уточнено понятие «казначейское исполнение бюджета», а также выявлена роль и значение казначейской системы в бюджетном процессе, разработана общая схема выполнения казначейской системой основных функциональных процедур, сформированы теоретико-методические положения по реализации учетной функции казначейства, направления активизации коммуникационной функции и функции казначейского контроля.

В практическом плане разработаны направления оптимизации и варианты совершенствования казначейской системы, действующей на региональном уровне, разработана экономико-функциональная модель территориального казначейства, ориентированная на конвергенцию формальной и неформальной формы структуризации системы управления, и сформированы условия ее реализации.

4. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных журналах, рекомендованных ВАК

1. Епифанова В.И. Периодизация становления и основные направления развития в России системы казначейских органов / В.И. Епифанова // Управленческий учет. – 2012. - № 10. – 0,6 п.л.
2. Епифанова В.И. Теоретические и практические аспекты кассового обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов / В.И. Епифанова // Экономические науки. – 2010. - № 6 (67). – 0,5 п.л.
3. Епифанова В.И. Развитие института администрирования поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации / В.И. Епифанова // Экономические науки. – 2009. - № 11 (60). – 0,7 п.л.

Монографии

4. Епифанова В.И. Казначейская система аккумулирования доходов государства: монография / В.И. Епифанова. - Курск: ООО «Учитель». - 2010. – 12,3 п.л.

Статьи в других научных изданиях

5. Епифанова В.И. Развитие казначейских технологий / В.И. Епифанова // Курские ведомости, Федеральное издание в регионе. – Курск: ООО «ИД «Славянка» - 2012. - № 6 (174). – 0,5 п.л.
6. Епифанова В.И. Казначейские технологии администрирования доходов / В.И. Епифанова // Курские ведомости. Федеральное издание в регионе. - Курск: ООО «ИД «Славянка». – 2011. - № 4 (160). – 0,4 п.л.
7. Епифанова В.И. Возможности активизации коммуникационной функции казначейства в структуре финансовой системы России / В.И. Епифанова // сборник научных статей VI Международной научно-практической конференции «Международная банковская конкуренция: теория и практика» (26-27 мая 2011 г.): в 2 т. / Украинская Академия банковского дела Национального банка Украины. – Сумы: ДВНЗ «УАБД НБЦ», 2011. – т. 2 – 191 (0,1 п.л.)
8. Епифанова В.И. Оптимизация и совершенствование организационно-функциональной структуры казначейства / В.И. Епифанова // Материалы IX Международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы» (Курск, 20 мая 2011 г.) / под ред. к.э.н. Л.А. Дремовой. – Курск: ВЗФЭИ, 2011. – 280 с. (0,5 п.л.).
9. Епифанова В.И. Роль органов федерального казначейства в бюджетном процессе / В.И. Епифанова // Научные труды Курского филиала ВЗФЭИ. Том шестой. Материалы IX Международной научно-практической

конференции «Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы» (г. Курск, 28 мая 2010 г.) / Под ред. к.э.н. Л.А. Дремовой. – Курск: ВЗФЭИ, 2010. - 356 с. (0,4 п.л.)

10. Епифанова В.И. Совершенствование администрирования как инструмента регулирования бюджетных отношений в региональной экономике (глава в монографии) / В.И. Епифанова // Финансовые инструменты в механизме функционирования региональной экономики: Монография. Под ред. д.э.н. В.А. Чемыхина и к.э.н. Л.А. Дремовой. - Курск, Издательство Филиала ВЗФЭИ в г. Курске. - 2010. - 290 с. (2,6 п.л.)

11. Епифанова В.И. Институт администрирования как важнейший инструмент регулирования бюджетных отношений в региональной экономике (глава в монографии) / В.И. Епифанова // Финансово-кредитные инструменты и их применение в развитии экономики региона: монография / Под общ. ред. д.э.н., проф. В.А. Чемыхина. - Старый Оскол: ТНТ, 2010.- 272 с. (2,1 п.л.)

12. Епифанова В.И. Основные новации в сфере бюджетной политики / В.И. Епифанова // Научные труды Курского филиала ВЗФЭИ. Том пятый. Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие России в условиях вступления в ВТО: проблемы, тенденции, перспективы» (г. Курск, 5 июня 2009 г.) / Под ред. к.э.н. Л.А. Дремовой. – Курск: ВЗФЭИ, 2009. - 250 с. (0,6 п.л.)

13. Епифанова В.И. Доходы, расходы и казначейский контроль // Курские ведомости. Федеральное издание в регионе. – Курск: ООО «ИД «Славянка». – 2009. - № 3 (135). – 0,3 п.л.

14. Епифанова В.И. В рамках бюджетного кодекса // Курские ведомости. Федеральное издание в регионе. – Курск: ООО «ИД «Славянка». – 2008. - № 12 (132). – 0,4 п.л.

Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс

Лицензия № 00670 от 05.01.2000

Подписано к печати 9.11.2012 Формат 60 x 841/16

Печать офсетная. Объем 1,0 усл. печ. л. Тираж 100 экз.

Заказ № _____

Отпечатано с готового оригинал-макета

На полиграфической базе Госуниверситет - УНПК

302030, г. Орел, ул. Московская, 65.