**Оглавление**

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение………………………………………………………………………….** | 5 |
| **Глава 1. Проблемы совершенствования казначейских технологий исполнения бюджета ………………………………………………………….** | 8 |
| 1.1. Казначейская система как фактор повышения эффективности управления бюджетными средствами………………………………………. | 8 |
| 1.1.1. Зарубежный опыт деятельности казначейства…….….……………. | 8 |
| 1.1.2. Генезис создания и развития казначейства в России…………….. | 22 |
| 1.1.3. Причины воссоздания казначейской системы в РФ.………………. | 37 |
| 1.2. Федеральное казначейство в Российской Федерации: опыт формирования и развития…………………………………………………….. | 48 |
| 1.2.1. Динамика создания и развития органов федерального казначейства России…………………………………………………………… | 48 |
| 1.2.2. Правовые основы функционирования органов федерального казначейства…………………………………………………………………….. | 59 |
| 1.2.3. Итоги реализации целевой программы развития казначейства…………………………………………………………………….. | 67 |
| **Глава 2. Пути совершенствования исполнения федерального бюджета на территориальном уровне…………………………………..** | 73 |
| 2.1. Управление доходами и регулирование межбюджетных отношений……………………………………………………………………….. | 73 |
| 2.1.1. Особенности казначейского исполнения федерального бюджета по доходам………………………………………………………………………. | 73 |
| 2.1.2. Анализ исполнения бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов………………………………………………………………………… | 89 |
| 2.1.3. Совершенствование технологий федерального бюджета в регулировании доходов всех уровней бюджетной системы…………………………………………………………………………… | 99 |
| 2.2. Роль федерального казначейства в повышении эффективности межбюджетных отношений…………..…………….…………………………. | 110 |
| 2.2.1. Методы регулирования межбюджетных отношений и выравнивания бюджетной обеспеченности регионов……………………. | 110 |
| 2.2.2. Перспективы реформы межбюджетных отношений……………….. | 121 |
| **Глава 3. Актуальные проблемы организации исполнения расходов на разных уровнях бюджетной системы РФ………………** | 133 |
| 3.1. Организация финансирования расходов федерального бюджета…………………………………………………………………………... | 133 |
| 3.1.1. Этапы санкционирования федеральных расходов………………… | 133 |
| 3.1.2. Расчетно-кассовое обслуживание получателей средств федерального бюджета……………………………………………………….. | 153 |
| 3.2. Казначейская система исполнения региональных и местных бюджетов…………………………………………………………………………. | 178 |
| 3.2.1. Анализ возможных вариантов казначейского исполнения региональных и местных бюджетов…………………………………………. | 178 |
| 3.2.2. Эффективность управления бюджетными средствами и казначейская система: опыт Санкт-Петербурга и В.Новгорода………… | 192 |
| **Глава 4. Проблемы организации контроля исполнения бюджета…** | 203 |
| 4.1. Организация контрольной деятельности органов федерального казначейства…………………………………………………………………….. | 203 |
| 4.1.1. Система реализации контрольных функций органами казначейства……………………………………………………………………... | 203 |
| 4.1.2. Организация взаимодействия с другими организациями в системе контроля……………………………………………………………….. | 236 |
| 4.1.3. Планирование и координация контрольной работы……………….. | 244 |
| 4.2. Анализ результатов контрольной деятельности органов федерального казначейства России………………………………………… | 251 |
| **Глава 5. Совершенствование деятельности федерального казначейства……………………………………………………………………..** | 270 |
| 5.1. Проблемы и преимущество единого казначейского счета………... | 270 |
| 5.2. Создание единой государственной финансовой информационной системы…………………………………………………………………………… | 282 |
| 5.3. Совершенствование технологий взаимодействия участников бюджетного процесса…………………………………………………………… | 290 |
| **Заключение……………………………………………………………………….** | 299 |
| **Библиографический список…………………………………………………** | 302 |
| **Приложения………………………………………………………………………** | 310 |

**ВВЕДЕНИЕ**

По мере перехода российской экономики к рыночным отношениям все большее значение приобретает рациональное управление государственными финансами. К середине 1992 года Российская Федерация пришла к состоянию, когда исполнение федерального бюджета практически вышло из под контроля Правительства.

Международный опыт и практика функционирования отечественной финансовой системы дали практически безальтернативное решение в сложившейся ситуации – решение об организации в Министерстве финансов Российской Федерации системы органов Федерального казначейства и переводе федерального бюджета на казначейскую систему исполнения как первого этапа по установлению контроля Правительства Российской Федерации за государственными финансами. К 2001 году создание органов казначейства на территории Российской Федерации было практически завершено.

Основное предназначение казначейской системы – содействие оптимальному управлению государственными финансовыми ресурсами.

Успешное развитие экономики любого государства во многом зависит от достоверности и оперативности получения информации о состоянии государственных финансовых и материальных ресурсов, а также возможности эффективного управления ими. Правительство Российской Федерации должно знать, сколько у него денег, сколько оно должно из них отдать, когда и кому, а также прогнозировать, сколько и когда оно получит доходов. Основным поставщиком этой информации для Правительства РФ выступает Федеральное казначейство.

Собранная Казначейством информация позволяет Правительству оценить работу органов государственного управления и получить более ясное представление об экономических последствиях проводимой ими бюджетной политики. Правительство страны может увидеть, кто и как тратит бюджетные средства, в системе какого министерства есть неиспользованные средства, а кто испытывает затруднения. Осуществляя контроль за всеми поступлениями и выплатами Правительства, в структуре государственной исполнительной власти Федеральное казначейство выполняет роль «кассира» и «главного бухгалтера». Причем эта роль не должна ограничиваться только работой с бюджетными деньгами, речь идет и о государственных внебюджетных средствах, а в конечном итоге – о всех государственных финансовых ресурсах.

Зная, когда и какие расходы будут осуществлять бюджетные учреждения, Казначейство, оперативно управляя свободными остатками средств, может вносить предложения по сокращению привлечения краткосрочных источников погашения внутрикассовых разрывов, что, в конечном счете, приведет к экономии бюджетных средств, направляемых на обслуживание государственного долга.

Цель дипломной работы состоит в определении роли и места органов федерального казначейства в процессе исполнения федерального бюджета и реализации российской модели бюджетного федерализма; выработке рекомендаций по совершенствованию казначейских бюджетных технологий; в теоретическом обосновании и выработке практических рекомендаций по формированию эффективного исполнения федерального бюджета и управления государственными финансами.

Методологической основой работы послужили труды отечественных экономистов в области теории и практики государственных финансов и межбюджетных отношений, законодательные и нормативные акты по проблемам бюджетной системы и бюджетной политики, материалы семинаров и конференций по вопросам внедрения казначейской системы исполнения бюджетов, совершенствования исполнения федерального бюджета и межбюджетных отношений; методические и инструктивные документы Министерства Финансов, Главного Управления Федерального Казначейства; материалы периодических изданий по исследуемым вопросам; отчеты по исполнению федерального, областного и местного бюджета на территории Новгородской области.

Практическая значимость исследования заключается в том, что в работе сформулированы теоретические положения и выводы, которые используются при исполнении бюджета и реализации принципов бюджетного федерализма. Выработанные на основе проведенного анализа предложения по совершенствованию применяемых процедур позволят модернизировать исполнение бюджетов, перейти к казначейской системе исполнения бюджетов всех уровней.

Объем и структура работы обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Данная работа представлена комплексным исследованием, подготовленной группой слушателей:

Проблемы совершенствования казначейский технологий исполнения бюджета – Гарипова Н. А.;

Пути совершенствования исполнения федерального бюджета на территориальном уровне – Голубкова Г. Ф.;

Актуальные проблемы организации исполнения расходов на различных уровнях бюджетной системы РФ – Касаткина Т. А.;

Проблемы организации контроля исполнения бюджета – Кищенко В.

Таким образом, за десять лет функционирования казначейства сделано главное – создана система, позволяющая все операции со средствами федерального бюджета проводить по счетам федерального казначейства, обеспечивая при этом контроль за соблюдением бюджетного законодательства и своевременный учет этих операций. А в работе, в том числе направленной на реформирование финансовой системы России, следует не только достойно продолжать традиции предшественников, но и использовать лучшие мировые образцы устройства государственных финансов.

**ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**1.1. Казначейская система как фактор повышения эффективности управления бюджетными средствами**

**1.1.1. Зарубежный опыт деятельности казначейства**

В любой стране бюджет – это наиболее точная форма выражения существа государственной власти, а взаимоотношения отдельных звеньев бюджетной системы в различных странах имеют свои особенности. В настоящее время различают два варианта бюджетного устройства страны: унитарные и федеративные бюджетные системы. Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Странам с федеративной бюджетной системой присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма.

Различные варианты бюджетного устройства страны определенным образом влияют на процесс исполнения бюджета, и, прежде всего, на организацию межбюджетных отношений. Поэтому представляет интерес изучение процессов исполнения бюджетов как в федеративных, так и в унитарных странах. Для анализа процедур исполнения бюджетов рассмотрим опыт Австралии, Бразилии, Испании, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Швеции, Франции и Японии, исполнение бюджетов в которых осуществляется по казначейской системе. В таблице 1.1. приведена классификация вышеперечисленных государств по типу государственного устройства.

Таблица 1.1.

Классификация стран по типам государственного устройства

|  |  |
| --- | --- |
| Страна | Тип государственного устройства |
| Австралия, Бразилия, США | Федеративный |
| Испания, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Швеция, Франция, Япония | Унитарный |

Основным предназначением национального казначейства во всех странах является содействие оптимальному финансовому управлению государственными ресурсами. Казначейство своевременно обеспечивает бюджетные учреждения необходимыми средствами для их функционирования. Однако международный опыт показывает, что учреждения, которые называются одинаково – Казначейство, - выполняют различные обязанности из того диапазона функций, которые входят в управление государственными финансами.

С учетом исторических и других факторов, экономического положения страны, соотношения сил между государственными учреждениями, отвечающими за вопросы управления экономикой, Казначейство выполняет различные функции в следующих областях:

- планирование и контроль исполнения бюджета центрального правительства и контроль за операциями внебюджетных фондов, органов управления регионального и местного уровня;

- текущее управление наличностью, включая контроль за поступлениями и выплатами по правительственным счетам в банковской системе;

- управление государственным долгом;

- управление государственными финансовыми активами, включая пакеты акций в государственных предприятиях;

- учет операций органов государственного управления, разработка и обеспечение функционирования государственной финансовой информационной системы.

Роль казначейства в различных странах может быть пассивной, когда Казначейство лишь выделяет ресурсы бюджетным учреждениям согласно их утвержденным сметам, и активной, когда Казначейство вправе устанавливать лимиты на обязательства и на оплату расходов на основе заранее установленных критериев. Казначейство в различной степени участвует в управлении государственным долгом. Наконец, Казначейство может отвечать за выполнение учетных функций.

Единой модели управления государственными финансами и организационной структуры Казначейства не существует. Число его отделов и управлений, их конкретные функции определяются в каждой стране по-разному. Кроме того, функции Казначейства со временем могут изменяться.

Проанализируем, как распределяются казначейские функции между различными государственными структурами на примере некоторых стран.

В Австралии существует казначейский департамент, который имеет статус Министерства и подчиняется Правительству. Основная его функция - макроэкономическая политика и сбор поступлений. В составе Казначейского департамента находится налоговое управление, через которое Казначейство контактирует с налогоплательщиками и получает налоговые платежи, за исключением внешних поступлений, сбором которых занимается Таможенная служба.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется по запросам бюджетополучателей. В стране установлены юридические нормы по принятию бюджетных обязательств бюджетополучателя и способы проверки целевого и рационального использования бюджетных средств, которые реализуются отраслевыми министерствами. Казначейский департамент при этом играет пассивную роль.

Казначейству Австралии поручено управление государственным долгом. В этой части оно контролирует выпуск ценных бумаг, решает вопросы объема их выпуска, сроков погашения, структуры и т.д.

Кроме казначейского департамента, казначейские функции в Австралии выполняет Финансовый департамент. В его компетенцию входят контроль расходов, разработка бюджета, регулирование бухгалтерского учета и ведение центральной регистрационной системы. Государственные средства страны концентрируются на едином счете Казначейства. Финансовый департамент устанавливает процедуры и условия действия механизма единого банковского счета.

Региональные и местные органы власти в Австралии контролируют исполнение своих бюджетов сами. Вместе с тем, лимиты на их потребление в заимствовании устанавливаются в рамках общих потребностей в заимствовании государственного сектора.

ВБразилии организация управления государственными финансами несколько отличается от австралийской. Основные функции возложены на Казначейский секретариат (КС) – подразделение второго уровня в Министерстве финансов. Кроме того, в подчинении Министерства финансов находятся Секретариат федеральных доходов и Секретариат федерального контроля, которые также выполняют некоторые казначейские функции.

В функции Казначейского секретариата входят контроль всех поступлений и выплат по единому счету и установление кассовых лимитов по типам расходов каждого министерства. Министерства распределяют лимиты среди своих бюджетополучателей и через систему Казначейского секретариата выполняют все административные действия по принятию обязательств, проверке и оплате при условии, что соблюдаются бюджетные и финансовые лимиты. Хотя бюджетополучатели и осуществляют непосредственный контроль, Казначейский секретариат через свою информационную систему жестко контролирует ситуацию и имеет широкие полномочия по ведению наличных лимитов. Он также координирует и контролирует процесс выплат. С этой целью Казначейский секретариат готовит скользящий финансовый план с разбивкой по месяцам и по текущему месяцу с разбивкой по дням.

Казначейство участвует в обсуждении макроэкономических параметров, прогнозов поступлений и финансового долга на начальных этапах составления бюджета.

Казначейский секретариат контролирует внешний и внутренний долг. Он определяет сроки, объемы и условия любого заимствования в тесной координации с Центральным банком, который выступает в качестве агента на аукционах и в обслуживании долга, осуществляет контроль за ссудами, выдаваемыми правительством. Установление нормативов бухгалтерского учета также относится к функциям КС. Он определяет процессы учета, которым автоматически следует информационная система, заполняет неавтоматизированные учетные регистры и координирует подготовку правительственных годовых отчетов. Сбор налогов координируется Секретариатом федеральных доходов.

Хочется остановиться на действующей в Бразилии государственной информационной финансовой системе. Она позволяет производить обработку всех государственных операций, бюджетных или внебюджетных, всех центральных органов государственного управления, включая судебные и законодательные органы, учреждения социального обеспечения, самостоятельные ведомства, фонды и некоторые государственные предприятия. Система автоматически составляет реестры и готовит все виды финансовой и учетной информации. Все этапы бюджетных операций регистрируются и автоматически контролируются системой, которая не допускает проведения операций, выходящих за рамки бюджетных и финансовых лимитов. Система работает в диалоговом режиме в реальном масштабе времени, детальная информация представляется оперативно.

Во Франциифункции исполнения бюджета поделены между Казначейством и Генеральной дирекцией государственного учета (ГДГУ). Обе организации являются подразделениями второго порядка: Казначейство находится в составе Министерства финансов, а ГДГУ – Бюджетного министерства. Все государственные финансовые ресурсы Франции сосредоточиваются на едином счете Казначейства. Казначейство контролирует поступления и выплаты по этому счету, который находится в Центральном банке. Вместе с тем, в решении операционных задач по доходам оно не участвует. За сбор поступлений отвечает Генеральная дирекция государственного учета. 2000 крупных плательщиков НДС вносят платежи непосредственно на единый счет в Центральном банке. Остальные налоги собираются Директоратом поступлений (около 50%), ГДГУ (около 35%) и таможенной службой (около 15%).

Исполнение бюджета по расходам контролируется Бюджетным директоратом (БД). БД через свою финансовую систему финансовых контролеров может контролировать темпы расходования средств. Расходы контролируются весьма жестко: на этапе принятия обязательств и платежных поручений финансовыми контролерами и на этапе оплаты ГДГУ. Казначейство во Франции, аналогично Австралии и Бразилии, управляет внутренним и внешним государственным долгом. Оно контролирует выпуск ценных бумаг, решает вопросы объема их выпуска, сроков и структуры.

Во Франции разработана и успешно действует государственная финансовая информационная система. В данной системе осуществляется подготовка бюджета, публикация бюджетных документов и исполнение бюджета. Для получения сводной информации, на основе проводок по единому счету, необходим один день, детальная информация поступает еженедельно.

Бюджетная система Франции является одной из наиболее централизованных. Около 95% поступлений и расходов местных бюджетов проводится через ГДГУ. Кроме того, широко развита система контроля при исполнении бюджетов. Административный контроль построен по строго иерархической структуре системы учета. Главные бухгалтера вышестоящего уровня контролируют нижестоящий уровень и подчиняются главному казначею.

В Японии государственная организационная схема выполнения казначейских функций также имеет свои особенности. В этой стране казначейские функции возложены на казначейский отдел, Отдел управления долгом, Финансовый отдел, Отдел исполнения бюджета и Юридический отдел. Эти отделы входят в состав Бюджетного и Финансового бюро, которые являются подразделениями Министерства финансов. Таким образом, в Японии управление государственными финансами возложено на подразделения, имеющие узкую специализацию. Так, Казначейский отдел готовит финансовый план с разбивкой по дням. Совместно с отделом исполнения бюджетов он также контролирует поступления и выплаты по государственному счету в Банке Японии.

За сбор поступлений отвечают Национальная налоговая служба и Таможенный департамент (оба – подразделения Минфина). Налоги могут уплачиваться в Банке Японии, уполномоченных коммерческих банках, почтовой системе и местных отделениях Национальной налоговой службы и таможенного департамента.

Вопрос выпуска ценных бумаг, их объема, сроков, структуры решает Отдел управления долгом, используя в качестве агента банк Японии. Отдел исполнения бюджета утверждает график платежей, в пределах которого бюджетные министерства расходуют свои средства. По некоторым расходным статьям требуется согласие Министерства финансов на этапе принятия обязательств. Банк Японии контролирует выполнение министерствами бюджетных и кассовых лимитов.

Все государственные средства аккумулируются в Банке Японии на сводном счете Правительства. Однако, для отраслевых министерств открыты субсчета, которые используются для кредитования и контроля их лимитов на расходы. Банк Японии не может выдавать кредиты Правительству на суммы кассового разрыва, за исключением краткосрочного финансирования. Кредитование осуществляется за счет покупки Банком непроданной части финансовых обязательств государства, что обычно производится с интервалом в один день. Существует общий лимит в бюджете на выпуск этих обязательств, и они должны быть полностью погашены к концу года.

В стране существуют две основные информационные системы. Используются они для подготовки бюджета, публикации бюджетных документов, исполнения бюджета и бухгалтерского учета.

В Японии существует механизм распределения налогов, при котором средства направляются местным бюджетам, находящимся в трудном финансовом положении. Кроме того, связь государственного бюджета с местными бюджетами осуществляется по линии выдачи субсидий.

В Испании казначейские функции делят между собой Канцелярия заместителя Секретаря по финансам (СФ) и Генеральный директорат казначейства (ГДК); оба являются подразделениями второго уровня в Министерстве финансов. В стране существует единый счет Казначейства в Центральном банке. Все поступления и выплаты по нему контролирует ГДК. Несмотря на то, что контроль за поступлениями на единый счет возложен на казначейство, прямого участия в сборе налогов он не принимает, за исключением некоторых неналоговых доходов. Налоговое управление, которое является отдельным подразделением МФ, собирает налоги через банковскую систему и выступает в роли налоговой инспекции.

В вопросе исполнения бюджета по расходам Казначейство устанавливает обязательный график месячных или квартальных выплат, оставляя за собой исключительное право откладывать выплаты по некоторым категориям расходов. Решение о принятии обязательств, проверке их обеспеченности ассигнованиями и финансировании принимаются бюджетными учреждениями в рамках, установленных Казначейством. Платежные поручения выписываются ГДК, который также ведет надзор за фактическим выделением средств. Контроль осуществляют отраслевые департаменты с учетом бюджетных ассигнований и графика наличных выплат. Объем, сроки и условия любого государственного заимствования определяет ГДК.

Ценные бумаги выпускаются с использованием Центрального банка в качестве агента, однако внешнее или иное заимствование осуществляется непосредственно ГДК. Казначейство обладает широкими полномочиями по регулированию вторичного рынка государственных ценных бумаг.

На канцелярию заместителя секретаря по финансам (СФ) возложены функции по контролю за расходами и организации учета. СФ контролирует общее исполнение бюджета. Он готовит общий скользящий финансовый план на месячной основе и определяет бухгалтерские стандарты. За внутренний контроль и аудит СФ отвечает через своих финансовых контролеров.

Бюджеты региональных автономных правительств и местных органов государственного управления не контролируются. Однако оба этих уровня зависят от государственных трансфертов, и на них распространяются действующие правила заимствования.

В стране действует государственная информационная система, за которую отвечает Министерство финансов через СФ. Все без исключения правительственные операции проходят через систему, которая регистрирует шесть различных этапов исполнения бюджета: бюджетные ассигнования, принятие обязательств, проверка обеспеченности, платежное требование, платежное поручение и фактическое выделение средств. Подготовка бюджета осуществляется через информационную систему. Она обеспечивает различные уровни информации в диалоговом режиме для бюджетных учреждений и руководства МФ.

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии управление государственными финансами построено по следующей схеме: Казначейство осуществляет управление долгом; Ведомство генерального казначея – обработку и регистрацию счетов. Поступления в бюджет собираются через внутреннюю налоговую службу и таможню, а сборы с пользователей – департаментами (министерствами). Казначейство контролирует общие поступления в консолидированный фонд, который выступает как единый счет Казначейства. Ежедневно осуществляется перевод средств из отдельного национального ссудного фонда в консолидированный фонд. Выплаты, производимые с консолидированного фонда, также находятся под контролем казначейства.

В целях сбалансированности поступлений и расходов казначейство ежемесячно разрабатывает финансовый план. Он используется при определении потребностей в краткосрочном финансировании.

Управление государственным долгом, как уже было отмечено ранее, является функцией Казначейства, поэтому оно определяет объем, сроки и структуру выпуска государственных ценных бумаг. В качестве агента выступает банк Англии. Казначейство осуществляет контроль через лимиты на внешнее финансирование государственных предприятий и является держателем финансовых активов, за исключением «золотых» акций в приватизированных отраслях, которые держит соответствующий департамент. Ведомство генерального казначея производит выплаты по поручению департаментов в пределах соответствующих бюджетных ассигнований. Он же осуществляет учет платежей. Внутренний контроль и аудит министерства проводят своими силами.

Государственная финансовая информационная система находится в ведении Казначейства. Министерства имеют свои собственные информационные системы, которые связаны с государственной информационной системой. На региональные и местные ораны власти распространяются многочисленные механизмы контроля со стороны центрального правительства, в том числе лимиты на заимствование и контроль над уровнем местных налогов.

В Соединенных Штатах АмерикиМинистерство финансов (Казначейство) – является подразделением, подчиненным непосредственно Президенту, и выполняет широкий круг экономических и финансовых функций. Другими учреждениями, задействованными в бюджетном процессе, являются Административно-бюджетное управление (АБУ), отвечающее за подготовку бюджета, и Главное бюджетно-контрольное управление (ГБКУ), осуществляющее ряд учетных и аудиторских функций. Налоговое управление и таможенное управление являются частью Казначейства.

Казначейство контролирует все поступления и выплаты по генеральному счету Казначейства в Федеральном резервном банке в Нью-Йорке, а также контролирует банковские счета Правительства. Казначейство собирает налоги и таможенные пошлины, обеспечивает централизованный сбор платы за пользование и услуги для некоторых учреждений. Для сбора поступлений используется банковская система. Контроль над решениями о расходовании средств осуществляют отраслевые департаменты. Расходы оплачиваются Казначейством по запросу бюджетополучателя в пределах выделенных соответствующему департаменту бюджетных ассигнований. В качестве платежных средств используются чеки или чаще электронные переводы.

Казначейство в США, как и в большинстве других стран, контролирует выпуск и учет государственных ценных бумаг, решает вопросы объема, сроков и структуры разрешаемых на аукционах выпусков. Казначейство устанавливает также правила для вторичного рынка казначейских ценных бумаг. Для покрытия краткосрочных кассовых потребностей Казначейство производит регулярные еженедельные выпуски ценных бумаг, которые могут включать векселя управления наличностью.

Казначейство отвечает за бухгалтерский учет, подготовку инструкций для учреждений, получение их запросов и подготовку месячных отчетов и годовых финансовых ведомостей. Функцию внутреннего контроля и аудита выполняют генеральные инспекторы в отраслевых департаментах.

В США налажена четкая координация между Казначейством и бюджетным департаментом. Казначейство готовит оценку бюджетных поступлений и участвует в выработке макроэкономических прогнозов, осуществляет управление денежными потоками и учет долговых обязательств.

Органы власти и местные органы обладают правом формировать свой собственный бюджет. Они могут вводить налоги и осуществлять другие мероприятия по наполнению бюджета, однако это осуществляется в рамках перечня налогов, утвержденного на федеральном уровне. По законодательству США федеральное правительство не несет ответственности за устранение дефицита нижестоящих бюджетов. Федеральное правительство осуществляет лишь надзор за программами штатов и местными программами, которые финансируются за счет федеральных средств.

В отличие от России, региональный уровень вШвеции - ландстинги, функционально значительно слабее. Основная бюджетная нагрузка приходится на местный уровень или коммуны, за ними по законодательству закреплено право взимать налоги и устанавливать их ставки. Вместе с тем, хотя эти органы и отличаются большой самостоятельностью, государство определяет рамки и источники доходов, в которых они должны действовать.

Отличительной особенностью шведкой системы финансирования является то, что средства ландстингам и коммунам в течение года выделяются в размерах, определенных бюджетами, независимо от фактических налоговых поступлений. Плательщики уплачивают все налоги (государственные, региональные, местные) одной суммой. Разбивка налога по видам и уровням бюджетной системы производится на следующий год, когда сделан окончательный расчет по декларациям. Налоги уплачиваются через государственную платежную систему на счета территориальных налоговых инспекций, откуда они ежедневно перечисляются на центральный расчетный счет в Риксбанке Швеции, которым ведает Управление государственным долгом, входящее в состав Министерства финансов.

Положительным примеров для России может служить порядок уплаты подоходного налога с физических лиц в Швеции. Несмотря на то, что налог уплачивается по месту работы физических лиц, он перечисляется в муниципалитет по месту жительства физического лица. Единая информационная система позволяет идентифицировать плательщика по месту его жительства и вести учет поступающего налога.

Система финансирования бюджетных учреждений схожа с казначейской системой России. Комитеты и учреждения имеют лицевые счета в финансовом органе муниципалитета, на которые ежемесячно зачисляются средства согласно утвержденным бюджетам. Оплата потребленных услуг и товаров осуществляется со счета финансового органа муниципалитета. Средства для финансирования выделяются общей суммой, без детализации по направлениям расходования. Существует лишь разделение на текущие затраты и инвестиции. Таким образом, реализуется практически полная самостоятельность комитетов и учреждений в выборе направлений расходования средств.

В настоящее время многие страны, независимо от принципов бюджетного устройства, проводят политику децентрализации системы государственных финансов. Среди побуждающих к этому причин можно выделить следующие:

- такая система лучше учитывает общественные потребности, так как в данном случае решения принимаются на местном уровне, что позволяет брать в расчет все экономические и социальные особенности региона;

- децентрализация придает деятельности государственных органов большую открытость;

- усиливается реальное влияние граждан на принимаемые решения.

Анализ государственного финансового управления в различных странах показал, что казначейства выполняют преимущественно активную роль. Однако механический перенос зарубежной практики в российские условия вряд ли обеспечит успех.

Вместе с тем опыт функционирования и развития казначейства других стран показывает, что в России необходимо создание государственной финансовой информационной системы, которая представит органам власти и управления оперативную и достоверную информацию о состоянии государственных финансов, что позволит обеспечить эффективное управление ими.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать вывод, что использование позитивного зарубежного опыта будет способствовать успешному продвижению передовых казначейских технологий в России.

**1.1.2. Генезис создания и развития казначейства в России**

Слово "казна", "казначей", "казначейство" в России существуют давно. От казны боярина, государя до казны государства, в виде казначейства, таков эволюционный путь развития этих исторических экономических институтов. Именно поэтому, прежде, чем проанализировать казначейскую систему исполнения бюджетов и развитие казначейства, как органа финансовой системы, следует рассмотреть истоки становления, причины упразднения и последующего возрождения этого института управления финансами государства.

Государственные финансы появились и совершенствовались одновременно с возникновением и развитием последнего. История эволюции государственных финансов интересна и поучительна как с практической, так и с теоретической точки зрения. Поскольку в истории принято выделять периоды и этапы, то, применительно к истории государственных финансов, на мой взгляд, можно выделить пять этапов формирования и развития финансов России. К первому этапу следует отнести период становления и развития централизованного Московского государства, ко второму – реформы финансов эпохи Петра Великого; к третьему – реформирование финансов периода правления от Александра II до Николая II; четвертым этапом стал советский период развития финансов СССР; пятым – эпоха реформ и преобразований финансовой системы современной России.

История развития государственных финансов России сложна и многообразна, а сам процесс формирования финансового хозяйства страны начинается со времени возникновения Московского государства. Уже в самом начале возникновения государственности на Руси зарождаются элементы организации и упорядочения ведения сначала казны, а затем бюджета государства. Поступление налогов сосредотачивается сначала в приказах стрелецком, ямском, большой казны. В это время впервые вводятся общие правила по сбору налогов.

Весь предшествующий опыт развития бюджетной системы нашей страны показывает, что исполнение бюджета осуществлялось пятью способами: на основе приказной, петровской казначейской, банковской, смешанной и современной казначейской систем исполнения бюджета.

Рассмотрим приказную систему исполнения бюджета русского государства. До момента образования единого централизованного государства рассуждать о бюджете и казне государства сложно. Но по мере того, как Московское княжество преобразовывалось в великорусское государство, в нем усложнялись административные задачи. При этом появлялись и утверждались новые учреждения, ликвидировались старые. Приказ-поручение, приказ-изба, палата, дворец, четверть, приказ-учреждение - вот те этапы, через которые прошла приказная система управления на Руси. Приказы стали существенным звеном государственного аппарата формирующейся монархии в России.

Величайшую роль в процессе создания приказной системы сыграли две реформы XV века. Существо этих реформ заключалось в выделении великокняжеской казны из состава дворцового ведомства (Дворца) в самостоятельное ведомство, а также специализации великокняжеских дьяков преимущественно по какому-то одному определенному кругу дел. Казна, являясь частью великокняжеской канцелярии, выполняла ряд общегосударственных функций. Она была центральным финансовым ведомством, государственным архивом, а также принимала участие в организации дипломатической службы, приобрела значение государственного центрального финансового ведомства. В нее стали поступать доходы преимущественно с земель, не входивших в комплекс дворцового хозяйства.

Таким образом, приказная система управления прошла несколько этапов. Первым этапом развития приказной системы была эволюция органов дворцового управления и казны государя в учреждения приказного типа: Большой Дворец и Казна. Образование внутри этих дворцовых учреждений особых ведомственных отделений, возглавляемых дьяками, которые руководили конкретными отраслями управления Большого Дворца и казны, стало вторым этапом развития приказной системы. Третьим этапом стал период утверждения приказов как приказной формы органов центрального управления с закреплением за ними официального наименования "приказ".

В связи с тем, что приказная система с ее централизацией и бюрократизмом порождала волокиту, злоупотребления и взяточничество, она пришла в упадок, и ее сменила более прогрессивная система управления – коллегиальная.

Начало преобразований положил указ Петра I от 08 декабря 1710 года о составлении ведомости государственных доходов и расходов. Предписывалось вести учет о том: сколько со всего государства поступило доходов, а также с каждой губернии; сколько потрачено порознь по губерниям и всего в государстве на армию, флоты и гарнизоны; сколько, кроме того, произведено иных расходов по губерниям и всего по стране.

В дальнейшем были предприняты более радикальные меры и начата реформа управления государством, включая и государственные финансы. Эпоха приказной системы управления государством и приказной системы исполнения казны государства заканчивалась и зарождалась петровская казначейская система исполнения бюджета государства. Самым очевидным отличием этих систем было то, что петровские реформы предусматривали ведомственное ведение дел, изменение пространственного распределения дел. Например, было упразднено управление отдельными приказами нескольких территорий, были существенно изменены порядки ведения дел.

Казначейство состояло при губернской канцелярии, а в столицу деньги поступали в главную казенную палату, откуда производились расходы по центральному управлению.

При реформах Петра Великого в стране резко увеличилось количество налогов (дополнительно были введены налоги на погреба, на печные трубы, на топоры и бороды), возросли их ставки, были существенно реформированы финансовые учреждения, разработаны инструкции и положения по бюджетным процедурам и исполнению бюджета. Быстрое развитие промышленности (в конце царствования Петра в стране действовали 233 завода и фабрики), строительство флота требовали огромных расходов. Значительное количество средств расходовалось на приобретение оборудования за рубежом, оплату иностранных специалистов и обучение россиян за границей. Тяжелым бременем на бюджете страны лежала Северная война. Эти и другие обстоятельства стали причиной существенных изменений в финансовой системе страны, произошедших в последующие годы развития российского государства.

Период, отделяющий правление Петра I и Екатерины II, принято считать эпохой разрушений петровских реформ и преобразований. И только Екатерина II предприняла решительные меры по упорядочению управления страной в целом и ее государственными финансами.

В 1763 году реформируется Сенат, который разделяется на шесть департаментов. Первому департаменту в числе других поручались дела по управлению финансами, в этот департамент входил генерал – прокурор.

В соответствии с "Положением об учреждениях для управления губерниями" от 07 ноября 1775 года были образованы уездные казначейства. Основные принципы работы казначейств определялись данным положением, в котором говорилось следующее:

"Предметы ведомства казначейства суть:

1. Прием и хранение всех принадлежащих Государственному казначейству в уезде доходов, поступающих в казначейство или прямо от плательщиков, или от мест и лиц для сбора казенных, а также прием и хранение депозитов и специальных средств правительственных мест и лиц.

2. Производство расходов и высылка сумм из поступающих в казначейство доходов.

3. Продажа всякого рода гербовой бумаги, гербовых марок, бандеролей, бланков, свидетельств и патентов по питейному, табачному и другим акцизным сборам.

4. Выдача промысловых свидетельств и промысловых билетов.

5. Счетоводство по всем поступающим в казначейство доходам и возложенным на них расходов".

Подробнейшим образом были расписаны правила хранения денежной казны, предписывающие хранение ее исключительно в каменных кладовых, защищенных от огня и кражи и под замками и печатью. В кладовую нельзя было входить одному лицу, а только троим присяжным вместе. Трое присяжных обязаны были готовить собранные доходы к отправке и для сопровождения денежной казны назначать караул.

Первым государственным казначеем Российской империи согласно высочайшему именному указу императора Павла I от 04 декабря 1796 года был назначен граф Алексей Иванович Васильев.

Интересным и актуальным даже для сегодняшнего дня является сам текст этого указа, который гласил: "При самом вступлении в важную должность на вас возлагаемую, приложите старания собрать сведения и Нам, как наискорее, доставить о всех доходах, о штатных, чрезвычайных или временных расходах, дабы Мы, рассмотря оные и распорядя сообразно прямым нуждам государственным, могли поставить Вас в лучшую удобность управлять сею частию и отвратить всякий недостаток или затруднение"[[1]](#footnote-1)1. Таким образом, по истечении 206 лет задачи казначейства концептуально изменились незначительно.

А.И. Васильев упорядочил составление смет доходов и расходов, отчеты по казначейству, устройство бухгалтерии. Но 22 ноября 1800 года он был уволен со всех своих должностей и вместо него Государственным Казначеем назначается Г.Р. Державин.

В первые годы правления Александра I была проведена министерская реформа.

Структура Министерства финансов и пределы его компетенции определялись Манифестом императора Александра I от 25 июня 1811 года об "Общем учреждении министерств". Этим манифестом было определено, что управление государственными доходами и расходами делится на три главные части. Министерству финансов (первая часть) поручалось ведение всех источников государственных доходов: государственное имущество, горные и соляные, различные прочие дела, подати, сборы и пошлины, а также таможенные доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности. К компетенции Государственного казначейства (вторая часть) отнесены вопросы движения сумм. Третьей части под названием ревизия государственных счетов поручалось проведение проверок счетов по всем военным и гражданским департаментам.

Министерство финансов получало в конце года от всех министерств табели расходов, на основе которых формировались статьи расходов на очередной финансовый год. Представленный министром финансов документ утверждался императором и отсылался государственному казначею для исполнения, который не имел права самостоятельного расходования денег без воли императора.

Однако проблемы были значительнее и масштабнее, чем меры по совершенствованию управления бюджетными средствами. Сметы министерств носили общий характер, не подлежали проверке Министерством финансов. После утверждения государственной росписи министерства могли просить дополнительные суммы, проводя их как чрезвычайные расходы, возникшие вследствие непредвиденных обстоятельств. Поэтому государственная роспись существенно отличалась от фактического исполнения бюджета.

Вместе с тем финансовое состояние России в это время неуклонно ухудшалось. Дефицит бюджета достигал огромных размеров, что требовало поиска дополнительных источников. В 1808 году дефицит бюджета составил 124 млн. руб., а в 1809 году – 143 млн. руб. Для покрытия такого дефицита продолжался практически бесконтрольный выпуск бумажных денег, в результате чего обесценивался рубль. Предпринимались шаги к совершенствованию управления государственными финансами. В качестве первоочередных мер стабилизации финансового положения можно назвать идеи Сперанского, который предлагал: во-первых, ограничить выпуск ассигнаций; во-вторых, сократить расходы; в-третьих, установить контроль над государственными расходами; в-четвертых, ввести новые налоги.

О том, что реформа финансов государства тормозилась на всех уровнях государственной власти, свидетельствует письмо М.М.Сперанского императору Александру I из ссылки, в котором он пишет, что правительство, в целом одобрив план переустройства финансов, вместе с тем стремится "всемерно затруднять его, и тот, кто должен был быть главным его исполнителем, министр финансов, не отрекаясь от него на словах, стал первым его противником на деле."[[2]](#footnote-2)1

Таким образом, при императоре Александре I в Российской империи произошло важное событие – была подготовлена и установлена новая, современная система государственных исполнительных органов власти – Россия перешла от коллегиального управления к министерскому, в результате чего и было создано Министерство финансов. После этих преобразований деятельность казначейства неразрывно связана с Министерством финансов.

Характеризуя функции, организацию управления и предметы ведения этого министерства, М.М.Сперанский писал: "Предмет сей части определяется самим его имянованием. Все источники казенных доходов должны состоять в одном министерстве, ибо нет н одного из них, который бы с другим не имел тесной связи. Слабость или истощение одного должно быть заменяемо другим, а сего без общего соображения сделать невозможно".

Это звучит современно в свете рассмотрения принципа "общего покрытия", а также вопросов, связанных со средствами от внебюджетной деятельности бюджетных учреждений.

Наиболее последовательно и решительно проводились реформы в области государственных финансов в период царствования Александра II. Государственные реформы этого периода начались на фоне резкого роста дефицита бюджета, который в 1855 году составил 257 млн. руб., а в 1856 году – 258 млн.руб. Но именно в этот период в России были установлены существенные бюджетные процедуры, которые явились значительным шагом в совершенствовании бюджетного процесса страны. Начало этих преобразований было положено введением гласности в финансовых делах государства, а в последующем – установлением единого порядка составления государственной росписи, единства кассы, усилением контроля за всеми операциями, как с денежными средствами, так и с материальными ценностями.

Началом реформ этого времени можно считать 1858 год, когда царь одобрил главные ее направления. Так, 22 мая 1862 года по велению Александра II были утверждены правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных управлений. Все кассы Министерства финансов были подразделены на доходные и расходные. К доходным отнесены все казначейства в губерниях и уездных городах и кассы специальных сборщиков (почтовые конторы, таможни и другие). Расходными кассами стали Главное казначейство в Санкт-Петербурге, касса Комиссии погашения долгов и губернские казначейства с расходными отделениями в некоторых местностях. Доходные кассы принимали государственные доходы, вели полное счетоводство и представляли отчетность учреждениям Государственного Контроля. Одновременно им было разрешено производить и некоторые расходы на основании разрешений расходных касс. Расходные кассы, в свою очередь, помимо расходных операций, имели право и обязаны были принимать некоторые доходы, которые в полном объеме передавались в доходные кассы.

Начиная с 1862 года в России открыто публикуются отчеты Министерства финансов о доходах и расходах, а с 1866 года и отчеты государственного контроля.

Следующим шагом реформирования было введение принципа единства кассы. В 1863 году были введены в действие "Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных управлений". С 1 января 1864 года принцип единства кассы был введен только в Санкт-Петербурге, а затем, в порядке эксперимента в 12 губерниях, и только с 1 января 1866 года – повсеместно. В ходе реформы были упразднены кассы министерств, а все государственные доходы, специальные средства и депозиты стали поступать непосредственно в кассы Министерства финансов. В 1872 году была издана единая для всех казначейств инструкция, в которой излагались правила приема казначействами разного рода монет и кредитных бумаг, пересылки сумм, правила выплаты единовременных и постоянных пенсий и пособий, процентов по ценным бумагам, а также правила хранения, расходования и учета квитанционных листов, записей сумм в приходной книге. Установленный порядок, однако, привел к двойному счету, когда все расходы, выполненные уездными казначействами, проводились повторно по счетам губернских казначейств и только после этого принимались Государственным контролёром. С 1879 года этот недостаток казначейской системы исполнения бюджета был устранен путем проведения по счетам губернских казначейств расходов, проведенных уездными казначействами. Кассы при этом перестали делить на доходные и расходные, поручив прием доходов и ведение расходов всем казначействам без исключения, а общую по губернии отчетность поручили вести казенным палатам.

Новое в организации казначейств заключалось в том, что они были освобождены от ведения сметного счетоводства по приходу сумм государственных доходов, от составления по этим доходам отчетности, от ведения расчетных книг по недоимкам, а также от составления массы срочных сведений, представляемых в связи с отсутствием в казенных палатах информации об оборотах сумм Государственного казначейства.

В 1890 году происходит значительное возрастание штатов и изменение структуры казначейств и одновременное увеличение числа приходно – расходных статей, числа отдельных счетов в бухгалтерских книгах казначейств. Независимо от расчетов по казенным сборам казначейства вели расчеты с плательщиками по земским, казачьим и некоторым другим местным сборам. Некоторые новые налоги, такие, как раскладочный сбор и квартирный налог, являлись обременительными в кассовом отношении, так как суммы распределялись между огромным числом плательщиков. Значительно увеличился объем работы казначейства по хранению множества мелких залогов, выдаче процентов по этим залогам. Достаточно трудоёмким было ведение счета и сортировка серебряной и медной монеты, которую в больших количествах сдавали в казначейства сборщики доходов от казенной продажи вина. Значительно увеличилась продажа гербовых, торговых документов, разного рода патентов и бандеролей.

По штатам 1890 года все казначейства разделялись на два разряда, отличающихся как по классам должностей, так и по окладам содержания должностных лиц. С введением банковских операций деятельность многих уездных казначейств настолько усложнилась, что они, как по сумме оборотов, так и по разнообразию операций, не только сравнялись с теми губернскими казначействами, в которых банковские операции не введены, но даже превзошли их. Поскольку денежная наличность уездных казначейств значительно увеличилась, то и по отношению к ответственности, связанной с сохранностью крупных денежных сумм, уездные казначейства мало отличались от губернских.

Исходя из этих соображений, министр финансов принял решение о разделении всех казначейств на семь разрядов в зависимости от размера деятельности отдельных казначейств и условий существования в различных городах. К первым четырем разрядам были отнесены все губернские казначейства и те из уездных и местных казначейств, которые по размерам своей деятельности сравнялись с губернскими казначействами. Остальные казначейства (окружные, уездные и местные) были разделены на три разряда.

Вся исполнительная власть в казначействах принадлежала одному казначею. Он осуществлял надзор за деятельностью чинов казначейства, нес ответственность за сохранность денежных сумм и прочего казенного имущества, за правильность действий казначейства вообще и за своевременность представления срочных сведений и отчетности.

С 1897 года на казначейства был возложен прием золотых и серебряных изделий для отправки в окружные пробирные управления для испытаний на подлинность, обратная выдача изделий мастерам и взимание с последних пробирных пошлин, а также ведение книг и отчетности по этой операции. В дополнение ко всему, на казначейства с 1897 года были возложены некоторые банковские операции, порядок производства которых определялся особыми правилами, утвержденными министром финансов. Первоначально казначейства производили размен монет, покупку и продажу билетов государственного казначейства, уплату процентов по купонам от главнейших процентных бумаг и капитала по бумагам, переводные операции, операции сберегательных касс. Все названные операции были разрешены в казначействах тех городов, в которых нет учреждений Государственного Банка. Таких казначейств в 1897 году оказалось 594. В 1900 году банковские операции выполнялись уже 727 казначействами.

Таким образом, сфера деятельности казначейства настолько возросла, что хотя для усиления его состава Государственным Банком и были ассигнованы некоторые средства, казначейства с трудом справлялись со своим кругом обязанностей. 10 июня 1900 года был утвержден новый штат Департамента государственного казначейства, по которому вместо 9 вводились 14 отделений, вместо 109 единиц штатная численность была доведена до 158 единиц служащих. Были пересмотрены также условия работы и штаты местных казначейств.

К 1917 году численность и функции казначейств существенно не менялись. После Октябрьской революции на базе казначейств были образованы приходно-расходные кассы Наркомфина, а с середины 20-х годов они были переданы Государственному банку. Функции казначейства были рассредоточены между Наркомфином СССР и Госбанком СССР, другими ведомствами и службами. Таким образом, Государственное казначейство, как отдельная структура в Министерстве финансов, перестало существовать и его заменила банковская система исполнения бюджетов. Начало этому положила кассовая реформа, в результате которой завершился переход от казначейской системы исполнения бюджетов к банковской системе. В октябре 1925 года наличность приходно-расходных касс Наркомфина СССР была слита с наличностью Госбанка СССР. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1928 года "О кассовом исполнении единого государственного бюджета Союза СССР и местных бюджетов" кассовое исполнение государственного бюджета было возложено на учреждения Госбанка, упразднялись казначейские части и приходно-расходные кассы Наркомфина. С этого времени в России устанавливается банковская система исполнения бюджета, которая просуществовала свыше 70 лет.

Таким образом, в историю развития казначейства, как институционального органа финансовой системы, и в историю функционирования казначейской системы исполнения бюджета России была вписана значительная страница. Именно в этот период сформировалась единая централизованная трехзвенная система казначейских органов, был внедрен принцип единства кассы и были разработаны и применены казначейские технологии исполнения бюджетов, которые после существенного обновления нашли свое отражение в современных бюджетных технологиях.

Как было отмечено ранее, переход к банковской системе исполнения бюджета был осуществлен в 1925-1928 годах. Действовавшая в СССР банковская система исполнения бюджета была основана на принципе единства касс, когда все платежи, поступающие в государственный бюджет СССР, сосредотачивались в Госбанке СССР, а все бюджетные расходы осуществлялись через сеть учреждений Госбанка.

Единство кассы обеспечивало централизацию средств и балансирование доходов и расходов каждого из бюджетов, образовывавших в совокупности бюджетную систему государства, позволяло проводить операции по кассовому исполнению союзного бюджета на всей территории страны, каждого республиканского и местного бюджета – на территории, подведомственной соответствующему органу власти. Осуществление кассового исполнения бюджетов учреждениями банка давало возможность разграничить функции распоряжения бюджетными средствами, которые выполняют финансовые органы и распорядители кредитов, и функции приема, выдачи, хранения этих средств. В результате были созданы необходимые условия для контроля за правильным и целевым направлением бюджетных ассигнований. Концентрация бюджетных доходов и расходов в Госбанке СССР упрощала и облегчала расчеты с бюджетом государственных, кооперативных, общественных предприятий, организаций, учреждений, счета которых находились в учреждениях банка. Госбанку СССР было предоставлено право использовать свободные ресурсы государственного бюджета для кредитования народного хозяйства.

В процессе исполнения бюджетов учреждения Госбанка:

- принимали бюджетные средства на счета соответствующих бюджетов – союзного, республиканского и местных;

- производили в установленных размерах распределение сумм налогов и доходов между союзным бюджетом и республиканскими бюджетами союзных республик, отчисления от поступлений по государственным налогам и доходам в республиканские бюджеты автономных республик и местные бюджеты;

- выдавали средства союзного, республиканских и местных бюджетов в пределах сумм, имеющихся на счетах этих бюджетов;

- принимали и выдавали внебюджетные средства учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР;

- вели учет доходов и расходов союзного и республиканских бюджетов союзных республик и представляли в установленные сроки отчеты о кассовом исполнении этих бюджетов соответствующим финансовым органам;

- учитывали кредиты, открытые по союзному и республиканским бюджетам союзных республик, и переводили эти кредиты из одного учреждения Госбанка в другое;

- осуществляли учет средств республиканских бюджетов автономных республик и местных бюджетов.

Платежи в государственный бюджет СССР от юридических и физических лиц принимались всеми учреждениями Госбанка СССР, а налоги и другие платежи в бюджет, уплачиваемые населением, принимали, как правило, сберегательные кассы, а в сельской местности – сельские Советы народных депутатов.

Предприятия, учреждения и организации получали со своих бюджетных счетов денежные средства на оплату товаров и услуг, а также на оплату труда работникам бюджетной сферы как наличными деньгами, так и путем безналичных перечислений на основании расчетно-денежных документов установленных форм. Бюджетные учреждения всех уровней должны были при проведении расходов со своих бюджетных счетов соблюдать их целевое назначение и в расчетно-денежных документах, представляемых в учреждения Госбанка СССР, обязаны были указывать целевое назначение сумм, которые подлежали списанию с бюджетных счетов.

Бюджетные учреждения обязаны были хранить свои внебюджетные средства также в учреждениях Госбанка СССР, хотя эти средства не включались в Государственный бюджет страны. Внебюджетные средства расходовались строго по целевому назначению и подразделялись на специальные средства, суммы по поручениям, депозитные суммы, другие внебюджетные средства.

Активная экономическая реформа, отмеченные выше недостатки стали предпосылками замены банковской системы исполнения бюджетов на казначейскую.

Таким образом экскурс в двухсотлетнюю историю Министерства финансов России позволил показать, что задачи системы казначейства на современном этапе развития страны незначительно отличаются от задач, сформулированных нашими предшественниками. Современными их делают новые технологии, позволяющие ускорять обработку информации и повышать при этом степень ее надежности и достоверности.

**1.1.3 Причины воссоздания казначейской системы в РФ**

В конце 80-х годов в связи с изменением политической и экономической систем общества и последовавшим вслед за этим провозглашением независимости РФ бюджетная система потребовала реформирования. С выходом экономики из рамок централизованного планирования стала изменяться банковская система. Образование коммерческих банков и переориентация функций Центрального банка привели к тому, что был серьёзно ослаблен банковский учет бюджетных средств. Как результат, возникали задержки в перечислении бюджетных средств, допускалось их нецелевое использование. Кроме того, существенным недостатком банковского исполнения бюджета стало наращивание инфляционных процессов, так как кредитование дефицита бюджета осуществлялось автоматически и носило эмиссионный характер.

С момента демократических преобразований началось создание нового бюджетного законодательства, в котором, в частности, нашло отражение разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Федерации по формированию, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов.

Региональные и местные финансовые органы практически устранились от обязательного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета. Распоряжения органов федеральной исполнительной власти стали необязательны к исполнению органами исполнительной власти субъектов Федерации. По этой причине ослаб контроль за движением федеральных бюджетных средств. Суммы бюджетного финансирования поступали на счета главных распорядителей, то есть министерств и ведомств, и перераспределялись далее с помощью коммерческих банков. Банковская система многоступенчата, что замедляло скорость прохождения средств. В известной степени Минфин, как главный распорядитель бюджетных ассигнований, был лишен возможности контролировать прохождение и целевое использование этих средств.

Что касается исполнения доходной части федерального бюджета, то выход налоговых органов из подчинения Минфину РФ привел к ведомственному разрыву в передаче информации, необходимой для оперативного управления процессом исполнения федерального бюджета. По каналам Государственной налоговой службы стали проходить главным образом сведения о начисленных суммах налоговых платежей, в то же время Минфин России лишился возможности своевременно получать от своих территориальных органов достоверную информацию о фактически перечисляемых в доход федерального бюджета суммах, что приводило к задержке реального финансирования.

Схема перечисления бюджетных средств при банковской системе исполнения бюджетов рассмотрена на рисунке 1.1.

Приведенная схема и практика организации исполнения бюджетов банками имела следующие существенные недостатки:

1. Учет доходов бюджетов осуществлялся ЦБ РФ, который только 4 раза в месяц информировал о суммах поступивших доходов на счета доходов соответствующих бюджетов, открытых в системе ЦБ , а также в коммерческих банках. Один раз в месяц ЦБ представлял отчетность по видам поступивших доходов. Но в этой отчетности отражались лишь важнейшие виды налогов и платежей.

2. Система аккумуляции и учета доходов бюджетов была неоперативной, поскольку между датами сбора, представления информации и реального зачисления сумм поступивших налогов и платежей проходило несколько дней, а отчетность в разрезе видов доходов поступала лишь в конце месяца, следующего за отчетным.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Министерство финансов РФ | | | | | | |
| Центральный банк РФ | | | | | | |
| средства  средства  отчет  отчет | | | | | | |
| Главный распорядитель средств  Уполномоченный банк | | Оплата товаров, работ и услуг  счета к оплате | | | Главный распорядитель средств  РКЦ Центрального банка РФ | |
| средства  средства  отчет  отчет | | | | | | |
| Распорядители средств 2-й и 3-й ступени  Банк |  | Подрядчик государственного заказа  (получатели средств)  Банк | |  | | Учреждения и организации подведомственной сети (получатели средств)  Банк |
| средства  отчет | | | | | | |
| Учреждения и организации подведомственной сети  (получатели средств)  Банк | | |  | | | |

Рис. 1.1. Схема банковского исполнения федерального бюджета.

3. Система финансирования расходов бюджетов позволяла учитывать, контролировать и достоверно информировать лишь о суммах перечислений с главного счета расходов бюджета на счета главных распорядителей. Средств. Дальнейшие денежные потоки не просматривались, прохождение средств через банковскую систему не контролировалось, соблюдение целевого характера использования бюджетных средств не гарантировалось.

4. Понятие "единства кассы" было неприменимо, так как существовали множественность и многоуровневость счетов по учету бюджетных средств.

5. Недоступность для сбора и изучения информации о движении средств на лицевые счета бюджетополучателей и поставщиков товаров и услуг.

6. Отсутствовал контроль за объемом принимаемых бюджетополучателями на себя обязательств, которые оплачиваются за счет средств соответствующего бюджета. Это приводило к неконтролируемому росту кредиторской задолженности и, соответственно, к увеличению неплатежей в народном хозяйстве.

7. Удлиненный путь следования средств до бюджетополучателя, что вызывало задержки в осуществлении социально значимых расходов и рост задолженности бюджетной сферы перед кредиторами.

8. Существовало неоправданное, неконтролируемое и неуправляемое увеличение остатков средств на счетах бюджетополучателей.

9. Сохранялись возможности нецелевого, неэффективного использования средств федерального бюджета.

Таким образом, в условиях перехода к рыночной экономике и дефицита бюджетных средств использование банковской схемы исполнения бюджета привело к следующим негативным последствиям:

- наблюдалась низкая оперативность в зачислении доходов, а отсутствие единой методики распределения регулирующих налогов лишало процесс управления бюджетными ресурсами оперативности;

- отсутствовала оперативная информация о полученных доходах и проведенных расходах. Как следствие, было затруднено точное определение минимальных потребностей в заемных средствах;

- в ходе исполнения бюджета финансировались лишь два показателя: объемы бюджетных назначений и суммы фактического платежа, что исключало возможность разумного маневра средствами федерального бюджета;

- усложнился контроль за целевым использованием бюджетных средств распорядителями кредитов, существовала возможность нецелевого использования и злоупотреблений;

- "пробег" бюджетных средств до конечных получателей был очень долгим, следствием этого являлся срыв сроков выплаты заработной платы и социально значимых выплат, что, в свою очередь, приводило к росту социальной напряженности;

- сложился высокий уровень средних остатков бюджетных средств на счетах коммерческих банков.

Анализ результатов исполнения бюджета показывает, что в начале 90-х годов в России назрела необходимость более четкой реализации функций, связанных с пополнением государственной казны и обеспечением подконтрольности расходования ее ресурсов.

Таким образом, со всей остротой встал вопрос о создании нового государственного финансового органа, способного осуществлять исполнение федерального бюджета. Указом Президента РФ от 08 декабря 1992 года № 1556 в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств была создана единая централизованная система органов Федерального казначейства с подчинением ее Министру финансов РФ. Основной целью создания казначейской системы исполнения федерального бюджета является обеспечение устойчивости финансовой системы.

Процесс формирования органов Федерального казначейства шел в условиях острой дискуссии о целесообразности их создания. Одним из доводов против создания казначейства являлся следующий "Центр, таким образом, грубо вмешивается в дела региона, ущемляя их законные права". В.К. Зайцев в публикации "Федеральное казначейство воссоздается поэтапно" в ответ на это выдвинул следующий аргумент: "Организация федерального казначейства не изменяет легитимно установленного распределения объема полномочий в области бюджета между федеральной властью и властью на уровне субъектов Федерации"[[3]](#footnote-3)1. В дальнейшем процесс создания казначейства подтвердил, что, реализуя свои функции, федеральное казначейство не вторгалось и не может вторгаться в сферу, лежащую за рамками интересов Федерации. Следует привести в качестве аргумента необходимости создания казначейства и то, что "важным фактором, способствующим выбору именно казначейской системы, было отсутствие в то время должного контроля за движением, использование государственных федеральных бюджетных средств". О том, что это так, свидетельствует факт, что в результате проверок органами казначейства в 1998 году выявлено несвоевременно зачисленных сумм в доход федерального бюджета и на счета бюджетополучателей 4 млрд. 149,1 млн. рублей.

В качестве доводов против создания казначейства выдвигался даже такой аргумент, что "практика казначейства для нас чужеродна, не имеет корней в российской истории". Однако история говорит об обратном. Разделяет точку зрения о возрождении казначейства М.В. Гумилевская, которая отмечает, что "для России слово "казначейство" не ново, и родилась эта структура не по задумке какого-нибудь мудрого современного политика или экономиста. Казначейство в Росси прошло длинный и сложный путь эволюции"[[4]](#footnote-4).

Для того, чтобы определить преимущества казначейской системы исполнения бюджета перед банковской, рассмотрим более детально обе модели. При банковской системе исполнения федерального бюджета по доходам основными участниками этого процесса были: налогоплательщики, банки, налоговые органы, Центральный банк и Минфин. Средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых органов, открытые в Центральном банке или коммерческих банках. Один раз в пять дней все банки отчитывались перед Центральным банком о суммах поступивших доходов федерального бюджета, обобщенная информация в эти же сроки поступала в Минфин.

Функции налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояли в распределении регулирующих налогов, возврате излишне уплаченных сумм и учете поступлений доходов в бюджет. Госналогслужба два раза в месяц осуществляла сбор информации о поступивших налогах и иных сборах на территории РФ, обобщала ее и представляла в Министерство финансов. Действовавшая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объемах поступающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, установлении реальных лимитов по расходам, предусмотренным в бюджете, а следовательно, и на своевременности финансирования. Кроме того, не была обеспечена идентичность данных отчетности Госналогслужбы и Центрального банка вследствие неполноты учета доходов органами налоговой службы и отсутствия сверки. Схема движения документов по зачислению доходов в федеральный бюджет при банковской системе кассового исполнения бюджета представлена на рисунке 1.2.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Центральный банк Российской Федерации | Отчет (1раз в 5дней) | Министерство финансов Российской Федерации | Отчет (2 раза в месяц) | Государственная налоговая служба Российской Федерации |
| Отчет (1раз в 5 дней |  |  | отчет |  |
| ГРКЦ ГУ ЦБ |  |  | Областная Государственная налоговая инспекция | |
| Отчет (1раз в 5дней) |  |  | Отчет (2 раза в месяц |  |
| Коммерческий банк | |  | Местные налоговые органы | |
| Платежные поручения | |  |  |  |
| Налогоплательщики | |  |  |  |

Рис. 1.2. Схема движения документов при банковской системе кассового исполнения федерального бюджета по зачислению доходов в бюджет

Исполнение федерального бюджета по расходам при банковской системе осуществлялось через счета отраслевых министерств и ведомств (рисунок 1.3). При этом фиксировались лишь две стадии бюджетного финансирования: первая – выделение объемов бюджетных назначений и вторая – осуществление кассовых расходов бюджетополучателями.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Министерство финансов Российской Федерации | платежные  поручения | Счета главных распорядителей бюджетных средств |
|  |  | Центробанк |
|  |  |  |
|  |  | Счета распорядителей средств |
|  |  |  |
| Расчетные и текущие счета поставщиков |  | Счета бюджетополучателей (коммерческие банки) |

Рис.1.3. Схема финансирования федеральных расходов при банковской системе кассового исполнения бюджета

Доведение бюджетных средств до бюджетополучателей осуществлялось в основном через коммерческие банки, что давало возможность последним "прокручивать" эти средства, участвовать на рынке государственных ценных бумаг, пополнять кредитные ресурсы за счет этих средств.

Напомню, что банковская система исполнения бюджетов действовала в России с 1925 года. Эта система посредством государственного банка обеспечивала кассовое исполнение бюджетов, включая сбор и учет доходов бюджетов, межбюджетное перераспределение доходов, открытие и ведение лицевых счетов бюджетополучателей, организацию учета и отчетности по всем операциям с бюджетными средствами.

Применение казначейской системы исполнения бюджета отличается от банковской прежде всего тем, что казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета, - доходный и расходный – на одном счете. Такой порядок позволяет существенно ускорить процесс финансирования. Следует отметить, что современное законодательство не дает четкого определения понятия "казначейская система исполнения бюджета". В научной литературе наиболее удачно определение А.И. Романенкова: "при казначейской системе обязательства бюджетополучателей по принятию к исполнению и последующему непосредственному осуществлению платежей за предоставленные товары, выполненные работы и оказанные услуги от имени и по поручению их берет на себя и осуществляет казначейство, обеспечивая при этом целевое использование бюджетных средств"[[5]](#footnote-5)1.

При казначейской системе процесс исполнения бюджета гораздо более детализирован. Он позволяет четко контролировать следующие показатели:

- объемы бюджетных назначений;

- гарантированные лимиты финансирования (исходя из степени реальной обеспеченности расходов источниками финансирования, в пределах которых бюджетная единица приобретает право принимать на себя финансовые обязательства);

- объемы фактически заключенных соглашений (в пределах предоставленных прав по финансовым обязательствам), объемы произведенных авансовых платежей по заключенным договорам, суммы счетов, предъявляемых к оплате, объемы других необходимых выплат;

- сумму средств, причитающихся к выплате после проверки обоснованности предъявленных счетов – фактур, подтверждения оприходования товарно-материальных ценностей и объемов выполненных работ, начисления заработной платы и других видов денежного содержания;

- сумму фактического перечисления средств со счета.

Наличие в Министерстве финансов сведений о состоянии и движении бюджетных средств по всему спектру показателей предоставляет ему и главным распорядителям средств широкие возможности для оперативного управления бюджетными ресурсами. С переходом к казначейской системе исполнения бюджетов не изменяется установленный порядок распределения полномочий в области бюджета между федеральной властью и властью на уровне субъектов Федерации.

За Федеральным казначейством закрепляется кассовое исполнение федерального бюджета. Права главных распорядителей средств бюджета, вертикальная подчиненность бюджетополучателей, экономический и организационный контроль – эта область вне деятельности органов казначейства.

Таким образом, в этом году исполняется 10 лет воссоздания в России казначейства. И главная заслуга в том, что казначейская система исполнения федерального бюджета позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств в части обеспечения целевой направленности, своевременности и рациональности их расходования; ускорить оборачиваемость бюджетных средств за счет сокращения пробега средств от распорядителя до конечных получателей.

**1.2. Федеральное казначейство в Российской Федерации: опыт формирования и развития**

**1.2.1. Динамика создания и развития органов федерального казначейства России**

Создание казначейской системы в России как инструмента управления исполнением федерального бюджета началось с января 1993 года. Указом Президента РФ от 08.12.1992 года №1556 в принципиальном, а Постановлением Правительства России от 27.08.1993 года №864 в организационном плане был решен вопрос о создании Федерального казначейства.

В рамках Министерства финансов создается Главное управление Федерального казначейства. Возглавляет данное управление заместитель министра финансов – начальник Главного управления, которого назначает министр финансов. В составе Главного управления федерального казначейства (ГУФК) в настоящее время создано 18 отделов.

Подготовка к переходу на новую систему исполнения бюджета включала кроме создания центрального органа формирование соответствующих территориальных органов. Как известно, в Российской Федерации реализована асимметричная модель государства. В ее составе, как определено в Конституции РФ, республики, края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения. В соответствии с территориальным делением страны сформирована структура органов казначейства, представленная на рисунке 1. 4.

Переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета происходил поэтапно, так как в составе Российской Федерации находится 89 национально-государственных и административно-территориальных образований, а также большое число главных распорядителей средств по федеральному бюджету.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Министерство финансов РФ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| УФК по  г.Санкт-Петербург | | | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | | | ГУФК | | | | | |  | | | | | УФК по г.Москве | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  | |  | |  | |  | |  | |  |  | | |  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | |  | | |  | | |  | |  | |  |  | |
|  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| УФК по автономным округам -10 | | | | | | | | | | | | |  | Республикан-ские  УФК -21 | | | | | | | |  | | Краевые  УФК -6 | | | |  | | Областное  УФК -49 | | | | | | | | |  | | | УФК по  автономной  области- 1 | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  |  | |  | |  | |  | |  |  | |  | | |  |  |  |  | |  |  | | |  |  |  |  | | | |  |  |  | | |  |  | | |  | | |  | |  | |  | | |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  | - ОФК - 2239 |

Рис. 1.4. Структура органов Федерального казначейства

Функционирование вновь создаваемой системы планировалось начать с передачи ей вопросов финансирования федеральных расходов. В 1993 году предполагалось осуществить формирование руководящего состава территориальных органов. Однако в этом году казначейские органы были созданы только в 17 субъектах Федерации.

Наиболее успешными для становления органов Федерального казначейства были 1994-1995 годы. В этот период сформировалась развернутая периферийная сеть, были отработаны схема и порядок взаимодействия всех уровней управления федеральными бюджетными средствами, начато практическое исполнение федерального бюджета системой Федерального казначейства.

Таблица 1.2.

Динамика создания и развития органов федерального казначейства России

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 11993 | 11994 | 11995 | 11996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Количество территориальных органов федерального казначейства, всего  В т.ч. в субъектах РФ  в городах и районах | 37 | 1410  56  1354 | 1718  65  1653 | 2094  83  2011 | 2181  87  2094 | 2230  87  2143 | 2234  87  2147 | 2239  87  2152 | 2248  88  2160 |
| Количество казначейств, осуществляющих операции по учету доходов федерального бюджета |  |  |  |  |  | 2193 | 2212 | 2156 | 2161 |
| Количество казначейств, осуществляющих операции по учету средств федерального бюджета |  |  |  |  |  | 2214 | 2226 | 2239 | 2246 |
| Количество казначейств, осуществляющих финансирование расходов через лицевые счета, открытые в органах казначейства |  |  |  |  |  | 2202 | 2219 | 2234 | 2237 |
| Количество бюджетополучателей, финансируемых по смете |  |  |  |  |  | 47831 | 49334 | 49521 | 49631 |
| Количество БП, переведенных на финансирование через лицевые счета казначейства |  |  |  |  |  | 37901 | 48091 | 48878 | 48951 |

С 1994 года территориальные органы Федерального казначейства стали сначала в порядке эксперимента, а затем на постоянной основе, вести учет и распределение федеральных доходов. С начала 1995 года казначейские органы в 20 субъектах Федерации работали с доходной частью бюджета, обеспечивая ежедневное расщепление и зачисление в каждый из уровней бюджетной системы причитающейся квоты. В 1997 году проделана большая организаторская работа по переводу всех бюджетополучателей из коммерческих банков в казначейство. В целом ситуация по становлению и развитию органов Федерального казначейства представлена в таблице 1.2 и на рисунке 1.5.



Рис. 1.5. Динамика количества территориальных органов федерального казначейства

По состоянию на 01 января 2001 года органы Федерального казначейства функционировали в 88 субъектах РФ. В марте 2001 года открыто управление Федерального казначейства по Республике Татарстан. С 01 января 2001 года на казначейскую систему были переведены флоты, отдельные армии и корпуса, с 01 июля 2001 года – крупные военные соединения. С 01 октября 2001 года был начат завершающий этап перевода воинских частей Министерства обороны на обслуживание в органы федерального казначейства. Таким образом, создание единой централизованной системы исполнения бюджета на всей территории России завершилось.

Органы казначейства Министерства финансов Российской Федерации, действуя в рамках законодательных, нормативных правовых актов и в пределах возложенных на них функций, обеспечивают полный и сопоставимый учет доходов и расходов федерального бюджета, регулирование межбюджетных отношений, целевое использование бюджетных средств. Для решения этих вопросов организован определенный порядок документооборота и обмена информацией с различными организациями и учреждениями. Среди них следует перечислить учреждения Центробанка РФ, территориальные органы министерства по налогам и сборам, контрольно – ревизионные управления Министерства финансов, органы защиты правопорядка и обеспечения законности и так далее. При взаимодействии указанных структур решаются следующие задачи:

- обеспечение достоверности данных по учету и отчетности исполнения федерального бюджета;

- распределение федеральных регулирующих налогов по различным уровням бюджетов;

- устранение диспропорции при зачислении доходов в разные уровни бюджетов, что связано с применением особых форм расчетов, с учетом льгот и отсрочек, предоставленных налогоплательщикам;

- обеспечение сопоставимости учета и отчетности различных органов по налогам и обязательным платежам, зачисляемым в бюджетную систему;

- использование оперативной и текущей информации для глубокой проработки и прогнозной оценки исполнения федерального бюджета;

- совместное решение организационных и методических вопросов при исполнении бюджета;

- повышение эффективности контроля за целевым использованием средств федерального бюджета;

- обеспечение координации действий при организации и проведении контрольной работы;

- совместное рассмотрение и решение организационных и методических вопросов при осуществлении последующего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета;

- реализация мер, принимаемых по фактам установленных нарушений бюджетного законодательства РФ.

Важным аспектом управления государственными финансовыми средствами является тип учреждения, в котором казначейство держит счета бюджета. Если обратиться к зарубежному опыту, то практически везде – это центральные банки. Такой выбор объясняется двумя основными причинами. Во-первых, во многих странах Центральный банк является прямым или косвенным кредитором правительства, которое зачастую платит проценты по взятым ссудам. Тем самым, имея счета в Центральном банке, правительство может использовать их балансовые остатки для сокращения своей чистой задолженности и таким образом также сокращать свои финансовые издержки. Во-вторых, сбор бюджетных поступлений и оплата государственных расходов зачастую приводят к значительным изменениям в ликвидности, поэтому органам денежно – кредитного регулирования необходимо весьма тщательно контролировать эти финансовые потоки, с тем, чтобы в соответствующих случаях своевременно принимать денежно- кредитные контрмеры. Также известны случаи, когда счета казначейства размещены в частных коммерческих банках. Этот вариант является для государства более дорогостоящим, так как остатки на счетах бюджета в коммерческих банках не уменьшают задолженности перед Банком России.

Учитывая нестабильность экономики в России и связанное с этим неустойчивое состояние коммерческих банков, в нашей стране принят следующий порядок. Согласно статьям 155 - 156 Бюджетного кодекса РФ, органы казначейства держат счета в учреждениях Центрального банка России. В случае отсутствия на территории учреждений ЦБ РФ счета размещают в уполномоченных коммерческих банках (таблица 1.3).

Таблица 1.3.

Количество счетов по учету доходов федерального бюджета, открытых банками для органов Федерального казначейства

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | На 01.07.97 | | На 01.10.98 | | На 01.01.99 | |
|  | Кол-во | % | Кол-во | % | Кол-во | % |
| В учреждениях Банка России | 3266 | 65,1 | 3224 | 62,8 | 3272 | 63,1 |
| В Сбербанке РФ | 1331 | 26,5 | 1758 | 34,4 | 1849 | 35,6 |
| В кредитных организациях | 421 | 8,4 | 151 | 2,9 | 70 | 1,3 |
| Всего: | 5018 | 100 | 5133 | 100 | 5191 | 100 |

Более наглядно данная картина представлена в диаграммах на рисунках 1.6, 1.7, 1.8, 1.9.



Рис. 1.6. Количество счетов по учету доходов федерального бюджета, открытых банками для органов Федерального казначейства по состоянию на 01.01.1997 года



Рис. 1.7. Количество счетов по учету доходов федерального бюджета, открытых банками для органов Федерального казначейства по состоянию на 01.01.1998 года

Рис. 1.8. Количество счетов по учету доходов федерального бюджета, открытых банками для органов Федерального казначейства по состоянию на 01.01.1999 года



Рис. 1.9. Количество счетов по учету доходов федерального бюджета, открытых банками для органов Федерального казначейства по состоянию на 01.01.2000 года

Данные таблицы 1.3 и рисунков свидетельствуют о том, что основное количество счетов органов казначейства открыто в Центральном банке России. Снижение доли участия Банка России в обслуживании счетов органов казначейства с 01.07.98 по 01.01.99 на 2 пункта произошло в связи с закрытием расчетно-кассовых центров на ряде территорий. Значительно увеличилась в обслуживании счетов казначейства доля Сбербанка России (на 10 пунктов).

С 01 января 2001 года Казначейством обрабатываются и распределяются платежные поручения на перечисление платежей в бюджеты государственных внебюджетных фондов. В 2002 году эта задача еще белее усложнилась: уже не 8, а 11 платежных документов на перечисление доходов, поступивших в уплату единого социального налога, необходимо обработать и учесть. При этом, когда платежи из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда осуществляются централизованно, и в этом вопросе не может быть никаких задержек, всем органам федерального казначейства необходимо точно и в срок представлять установленную информацию о поступлении данного налога.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ №806 от 15.07.99 года, Приказом МФ РФ №55-н от 13.08.99 года "О правилах учета территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета" в Казначействе ведется работа по учету обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. Казначейство учитывает бюджетные обязательства по договорам на поставку продукции, приобретаемой учреждением в течение финансового года на сумму более 200 установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда, по следующим кодам экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации: 110721 "Оплата отопления и технологических нужд"; 110722 "Оплата потребления газа"; 110723 "Оплата потребления котельно-печного топлива"; 110730 "Оплата потребления электрической энергии"; 110740 "Оплата водоснабжения помещений". Учет бюджетных обязательств, вытекающих из договора на поставку продукции, осуществляется на основании представленных учреждениями оригинала договора, а также Расшифровки к договору на поставку продукции, работ и услуг за счет средств федерального бюджета.

Учреждения при заключении договоров на поставку продукции (работ, услуг) обязаны исходить из доведенных им в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств, объем которых не может быть превышен принятыми денежными обязательствами.

В соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации, статьей 114 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год", приказом Минфина России от 21.06.01г. № 46н территориальные органы федерального казначейства провели в 2001 году работу по открытию лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетными учреждениями, находящимися в ведении главных распорядителей средств федерального бюджета. Основанием для открытия лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, являются генеральные разрешения на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, выданные Министерством финансов Российской Федерации главным распорядителям средств федерального бюджета.

Органы федерального казначейства ведут учет по исполнению федерального бюджета. Грамотно поставленный учет - одно из важнейших условий эффективного управления бюджетными средствами.

Аналитической основой бюджетного учета является бюджетная классификация Российской Федерации, которая по соответствующим кодам детализирует объекты бюджетного учета, учитываемые на соответствующих балансовых счетах. Минфином России ежегодно издаются нормативные правовые акты, регулирующие порядок формирования и представления годовой бухгалтерской отчетности об исполнении бюджета территориальными органами федерального казначейства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 года № 677 была утверждена федеральная целевая программа развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы. Определяющая цель программы – развитие системы органов федерального казначейства, необходимое для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Основными задачами Программы определены: совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов, упорядочение правовой основы федерального казначейства в целях создания достаточных условий для выполнения возлагаемых функций, развитие организационного, материального и технического обеспечения органов федерального казначейства.

Основным достижением казначейства я считаю тот факт, что в конце XX века в России была выбрана правильная концепция исполнения федерального бюджета. Можно гордиться, что в столь короткий срок казначейская система уже практически полностью создана. Несмотря на ограниченность финансовых ресурсов, казначейская система в основном полностью оформлена, создана методологическая основа деятельности, точно определена стратегия развития и разработка всех процедур, связанных с исполнением бюджета, на сегодняшний день завершена. Таким образом, сделано главное – создана система, позволяющая все операции со средствами федерального бюджета проводить по счетам федерального казначейства, обеспечивая при этом контроль за соблюдением бюджетного законодательства.

**1.2.2. Правовые основы функционирования органов федерального казначейства**

При переходе к рынку финансовая деятельность государства приобретает все большее значение, процессы перераспределения и накопления идут в основном через финансовые ресурсы, а поэтому государство создает специальные органы, занимающиеся исполнением бюджетов и контролем за финансовой деятельностью в стране. Одним из этих органов является Федеральное казначейство. До настоящего времени правовыми основами деятельности его органов были Указ Президента Российской Федерации № 1556 от 8 декабря 1992 года «О федеральном казначействе» и постановление Правительства Российской Федерации № 864 от 27 августа 1993 года «О федеральном казначействе Российской Федерации», которые определили основные принципы образования единой централизованной системы органов федерального казначейства. Процесс перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, начатый в Российской Федерации в 1992 году, свидетельствует о непоследовательности, а иногда и противоречивости актов, регламентирующих деятельность органов федерального казначейства, призванных осуществить данный переход.

До принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации все правовые коллизии, связанные с деятельностью новых финансовых органов Минфина России, регулировались подзаконными актами. И только принятие Закона Российской Федерации № 159-ФЗ от 09 июля 1999 года «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» позволило снять большинство проблем, так как признание утратившими силу значительного количества законов, регламентирующих бюджетную деятельность государства, и введение в действие с 1 января 1999 года новых норм бюджетного законодательства, вытекающих из Бюджетного кодекса, стало очередным этапом становления и развития Федерального казначейства.

Вместе с тем, вопросы казначейского исполнения федерального бюджета, как они были первоначально установлены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в последних нормативных актах Президента и Правительства страны, требуют переработки ранее принятых законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Т. Г. Нестеренко, начальник Главного управления федерального казначейства, определила значение принятия Бюджетного кодекса: «Положения Бюджетного кодекса позволили более четко провести черту между сферами правоприменения Налогового, Гражданского и Бюджетного законодательства. Кроме того, Бюджетным кодексом установлен правовой статус всех участников бюджетного процесса, основы и условия привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. В соответствии со статьей 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений, компетенция по распределению в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации»[[6]](#footnote-6)1.

Анализ Бюджетного кодекса позволяет сделать вывод о том, что в большинстве своем функции органов федерального казначейства законодательно оформлены и их можно представить в следующем виде (таблица 1.4):

Таблица 1.4.

### Анализ Бюджетного кодекса

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Функции органов Федерального казначейства, закрепленные в бюджетном кодексе | Формализованные  документы | Статьи БК РФ |
| Казначейское исполнение федерального бюджета по доходам | | |
| 1. Перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет | Платежные документы | Ст. 245 |
| 2. Распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов | Платежные документы | Ст. 245 |
| 3. Возврат излишне уплаченных сумм доходов | Платежные документы | Ст. 245 |
| 4. Учет доходов и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ | Главная книга, регистры учета | Ст.256,  263,264 |
| Казначейское исполнение федерального бюджета по расходам | | |
| 1. Составление бюджетной росписи | Бюджетная роспись | Ст. 246 |
| 2. Уточнение смет доходов и расходов распорядителей и получателей средств федерального бюджета | Сметы доходов и расходов | Ст. 247 |
| 3. Утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета | Уведомления о бюджетных ассигнованиях | Ст.247, 248 |
| 4. Утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств | Уведомления о бюджетных обязательствах, лимиты | Ст.247,  249 |
| 5. Принятие и подтверждение платежных обязательств федерального бюджета | Платежные документы, сметы, лимиты | Ст.250, 251 |
| 6. Разрешение на осуществление платежа | Распоряжение | Ст. 252 |
| 7. Осуществление платежа с единого счета через лицевые счета бюджетных организаций | Платежные документы | Ст.253,  254 |
| Учетные операции в органах федерального казначейства | | |
| 11. Учет операций со средствами федерального бюджета | Главная книга, регистры учета | Ст.256, 262 |
| 12. Отчетность об исполнении федерального бюджета | Оперативные, квартальные, годовые отчеты | Ст.263, 264 |

Особенностью Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 2000 года, является казначейское исполнение бюджетов всех уровней. Статья 215-я БК РФ предусматривает, что в Российской Федерации устанавливается казначейской исполнение бюджетов. В соответствии с этой статьей на органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Этот путь в настоящее время проходят все уровни бюджетной системы, поскольку применение двух систем исполнения бюджетов отрицательно сказывается на проведение любых мероприятий в рамках осуществления бюджетной реформы в России.

Следует отметить, что Законом РФ № 116-ФЗ от 05 августа 2000 года "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации" Бюджетный Кодекс РФ дополнен статьей 284, которая в полном объеме предоставила права руководителей органов федерального казначейства в области мер принуждения к надлежащему исполнению бюджетного законодательства руководителям органов, исполняющих бюджеты субъекты Федерации и местные бюджеты.

Данным Законом внесены изменения в раздел исполнения бюджетов. Так, в статье 232 Кодекса расширены права бюджетных учреждений в части возможности использовать доходы, фактически полученные ими от платных услуг и иной предпринимательской деятельности при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете и сверх сметы доходов и расходов, на финансирование расходов данной бюджетной организации.

Значительно изменены 229-я и 258-я статьи Бюджетной Кодекса по сокращению расходов. Теперь режим сокращения расходов можно вводить, если в процессе исполнения бюджета произойдет снижение объема поступления доходов бюджета, влекущее неполное финансирование расходов, не более чем на 10% против 5% в старой редакции.

Федеральным Законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации" принята бюджетная классификация.

Бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, применяется при составлении проектов бюджетов и исполнении бюджетов всех уровней, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация предусматривает присвоение объектам классификации соответствующих группировочных кодов, обеспечивающих единство формы бюджетной документации, представление необходимой информации для составления консолидированного бюджета Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также отчетов об их исполнении. Бюджетная классификация применяется также для составления и исполнения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Бюджетная классификация включает:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;

- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации. Функциональная классификация расходов бюджетов РФ является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства;

- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации. Она является группировкой расходов бюджетов всех уровней по их экономическому содержанию;

- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации.

- классификацию источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, видов муниципального долга, которая является группировкой долговых обязательств Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации;

- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета. Ведомственная классификация расходов федерального бюджета отражает распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета.

В Бюджетную классификацию РФ вносились изменения в 1998, 2000, 2001, 2002 году, но вместе с тем данный документ нуждается в глубокой доработке. Классификация должна обеспечить всесторонний охват бюджета в его расширенном понимании (включая внебюджетные средства и государственные внебюджетные фонды, такие, как Пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования), а также возможность сопоставления с данными международных систем бюджетной классификации.

Процессу развития казначейской системы исполнения бюджетов в целом и системы органов федерального казначейства способствовали меры, принимаемые по совершенствованию нормативной правовой базы. В 1999 году приказом министра финансов Российской Федерации введены в действие основные Инструкции, регламентирующие деятельность казначейских органов. Так, была утверждена Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов (приказ № 15-н от 17 февраля 1999 года), которая установила единый порядок ведения бухгалтерского учета исполнения бюджетов. «В настоящее время идет процесс реального применения указанной инструкции, но внедряется она тяжело, так как все уже отвыкли от жестких правил учета»,[[7]](#footnote-7)1- говорит Т.Г. Нестеренко.

Порядок открытия и ведения лицевых счетов органами федерального казначейства был установлен приказом министра финансов Российской Федерации № 106-н от 30 декабря 1999 года, который утвердил Инструкцию о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета.

Операции с доходами бюджетов, которые совершают органы федерального казначейства, осуществляются в соответствии с Инструкцией о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации (приказ Минфина Российской Федерации № 91-н от 14.12.1999 г.).

Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства, введенные в действие приказом министра финансов Российской Федерации № 46-н от 19 апреля 2000 года, определили отношения органов федерального казначейства при исполнении бюджетов территорий. Организация взаимоотношения по вопросу кассового исполнения региональных и местных бюджетов между органами казначейства и администрацией субъекта РФ (органом местного самоуправления) регламентируются соглашением. Типовое соглашение утверждено Приказом Министерства Финансов от 11 мая 1999 года №35-н.

Важным шагом в установлении единого порядка ведения бухгалтерского учета в бюджетных организациях стало введение в действие приказа Минфина Российской Федерации № 107-н от 30 декабря 1999 года Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях.

Следующим этапом формирования нормативно – правовой базы органов казначейства стало введение инструкции "О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства Финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов", утвержденной Приказом Минфина РФ от 21 июня 2001 года № 46н.

В соответствии с данным приказом территориальные органы федерального казначейства провели в 2001 году работу по открытию лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, бюджетным учреждениям, находящимися в ведении главных распорядителей средств федерального бюджета.

Концентрация бюджетных средств и платежей в органах федерального казначейства существенно меняет сферу распределения ответственности между институциональными элементами финансовой системы.

Таким образом, полномочия органов федерального казначейства, направленные на построение адекватных современным требованиям взаимоотношений с участниками бюджетного процесса, и их реализация предполагают формирование соответствующей нормативно-правовой базы, совершенствование казначейских технологий.

**1.2.3.Итоги реализации целевой программы развития казначейства**

Постановлением Правительства РФ от 23 июня 1999 года № 677 утверждена федеральная целевая Программа развития органов казначейства на 2000 – 2004 годы. Целью программы является развитие системы органов федерального казначейства, необходимое для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Основными задачами Программы являются:

- совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов;

- упорядочение правовой основы деятельности органов федерального казначейства в целях создания достаточных условий для выполнения возлагаемых на них функций;

- развитие организационного, материального и технического обеспечения органов федерального казначейства;

- развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

Сложность построения системы органов федерального казначейства, ее территориальная разобщенность и масштабность предопределяют поэтапный подход к решению задачи ее совершенствования.

Первый этап – в течение 2000 – 2001 годов:

- развитие базовых условий для функционирования органов федерального казначейства и, прежде всего, нормативной правовой основы казначейского исполнения федерального бюджета, а также эффективной мобилизации и управления государственными финансовыми ресурсами на едином счете казначейства;

- обеспечение регистрации всех операций, связанных с поступлением доходов, а также санкционированием и финансированием расходов, в Главной книге федерального казначейства. Для разработки Главной книги предполагается в приоритетном порядке ввести в действие план счетов федерального казначейства, отражающий учетную информацию в рамках бюджетной классификации РФ, а также обеспечивающий осуществление контрольных бухгалтерских операций;

- реализация отдельных элементов учета обязательств бюджетных учреждений по осуществлению расходов и платежей;

- завершение разработки и осуществление пилотного внедрения первоочередных мероприятий по созданию единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, позволяющих обеспечить на уровне Главного управления федерального казначейства, Минфина РФ и двух управлений казначейства по субъектам РФ возможность коллективной и распределенной обработки данных об исполнении федерального бюджета.

Второй этап – в течение 2002 – 2003 годов: обеспечение учета обязательств и кредиторской задолженности федерального бюджета в органах казначейства, а также повсеместное внедрение первоочередных мероприятий по созданию единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства.

Третий этап – в течение 2004 года: разработка и внедрение системы обеспечения учета денежных активов, а также завершение полномасштабного внедрения технологий эффективного контроля, защиты и управления государственными финансовыми ресурсами с учетом создания единого информационного пространства участников бюджетного процесса и обеспечения его комплексной безопасности.

В ходе реализации Федеральной целевой программы развития органов федерального казначейства в качестве одного из ключевых элементов предусмотрено решение задач последовательного и значительного сокращения количества банковских счетов по учету доходов и средств федерального бюджета.

При этом, в первую очередь, имеется ввиду внедрение единого счета доходов и средств федерального бюджета – единого счета федерального казначейства, актуальная информация о состоянии которого должна являться основой принятия эффективных решений по управлению государственными бюджетными средствами.

Сейчас завершен первый этап реализации программы. Его итогом стало принятие Концепции функционирования единого казначейского счета, которая была одобрена распоряжением Правительства РФ от 23 января 2001 года №107-р. Несмотря на все сложности, данная концепция с момента ее утверждения внедряется очень быстрыми темпами. Функционирование системы органов федерального казначейства в условиях использования единого казначейского счета является качественно новой технологией исполнения федерального бюджета.

В настоящее время в 89 управления федерального казначейства, которые имеют соответствующие технические условия и средства связи, осуществляются подготовительные работы и вводятся элементы единого казначейского счета, в том числе в 89 – по учету доходов федерального бюджета, в 41 – по учету доходов, распределяемых органами федерального казначейства, в 22 – по учету расходов федерального бюджета.

В декабре 2001 года казначейство ввело новую технологию прохождения средств федерального бюджета, в результате которой на счетах Главного управления федерального казначейства ежедневно аккумулируются все доходы федерального бюджета, поступившие со всей территории России. Это позволило ускорить доступность к финансовым ресурсам минимум на 5 дней и очень приблизило федеральное казначейство к формированию информации в Главной книге федерального казначейства, в которой ежедневно можно увидеть все доходы, поступающие в федеральный бюджет по соответствующим кодам бюджетной классификации.

Совершенствование этой технологии продолжается, и совместно с Информационно – техническим департаментом Министерства Финансов вводится режим, который позволяет ежедневно иметь не только сумму собранных на территории России доходов, но и информацию о том, за счет уплаты каких налогов и сборов получена эта сумма.

Со второго полугодия 2002 года итогом этих усилий стал ежедневный отчет по доходам федерального бюджета в разрезе всех кодов бюджетной классификации, что еще больше приблизило к реализации технологии главной книги федерального казначейства.

В ноябре 2001 года в четырех субъектах Федерации (Чувашия, Ульяновская, Саратовская и Камчатская области) был проведен эксперимент по ежедневному перечислению доходов федерального бюджета, поступивших на данных территориях, на счет Главного управления федерального казначейства.

Кроме того, в 2001 году сделана работа по включению управлений федерального казначейства в состав участников обмена электронными документами при осуществлении расчетов через расчетную сеть Банка России. По результатам данной работы все, за исключением девяти УФК по субъектам Федерации подключены к системе электронного документооборота с учреждениями Банка России.

В 2000 и 2001 годах:

- проведена инвентаризация активов и обязательств, учитываемых на балансе Минфина России и сформирован Реестр получателей средств федерального бюджета;

- благодаря усилиям органов казначейства стало возможным получать ежемесячный отчет об исполнении федерального бюджета по полной классификации (раньше это можно было делать один раз в месяц);

- впервые в новейшей истории России приняты законы об утверждении отчетов об исполнении бюджетов за 1999 и 2000 годы.

Сейчас проводится целенаправленная работа по созданию нового Плана счетов бюджетного учета, объединяющего план счетов по исполнению бюджетов, план счетов бюджетных учреждений и бюджетную классификацию. Новый План счетов будет единственным и обязательным для бюджетов всех уровней бюджетной системы (включая государственные внебюджетные фонды) и для всего сектора государственного управления.

Кроме того, новый План счетов должен применяться при переходе к учету в секторе государственных финансов, основанном на принципах начислений. Тогда в зависимости от ведомственной принадлежности можно будет увидеть, например, в балансе Налоговой службы такой актив, как объем начисленных налогов и сборов, в балансах других министерств, например, объем начисленных штрафов и так далее.

Таким образом, новая система учета позволит видеть не только потоки, возникающие в течение финансового года, но и их влияние на запасы государства и соотношение активов с обязательствами государства. Соответственно, этот план счетов будет основой построения Главной книги казначейства, в которой должны фиксироваться все операции, проводимые в рамках исполнения федерального бюджета, что позволит выдавать надежные и точные данные (отчеты) для прогноза движения наличных средств, оценки исполнения бюджета и планирования расходов.

В соответствии с Федеральной целевой программой развития органов казначейства с 2000 года началась работа по учету обязательств бюджетных учреждений, вытекающих из договоров на поставку работ (услуг), подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. В настоящее время технически возможно отслеживать только объемы договоров на оплату топливно – энергетических ресурсов. Практика показала эффективность такого контроля: существенно сократилась кредиторская задолженность, наведен порядок в договорных отношениях, поставщики этих услуг уверены, что если договор поставлен на учет в органе федерального казначейства, значит, предусмотренное в нем выделение средств будет осуществлено.

Таким образом, совершенствование процедуры казначейского исполнения бюджета осуществляется в соответствии с Федеральной целевой программой развития органов казначейства на 2000 – 2004 годы. Прошел первый этап внедрения Программы, в результате которого реализовывались мероприятия по расширению степени охвата бюджетной системы казначейскими технологиями, определению статуса бюджетных организаций, усовершенствованию функций и процедур исполнения бюджета, управлению ресурсами федерального бюджета, бюджетной отчетности, осуществлена работа по установлению нового порядка движения и учета средств федерального бюджета, завершен перевод счетов бюджетополучателей по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности из кредитных организаций в органы федерального казначейства.

Необходимость совершенствования работы Казначейства РФ была неоднократно подтверждена практикой его работы на протяжении всех последних лет, позволяющей утверждать, что без сбалансированной финансовой, материальной, кадровой и материальной поддержки со стороны государства невозможно создать систему Федерального казначейства, способную в полной мере стоять на страже интересов РФ.

1. 1 Министерство Финансов 1802-1902. В двух частях. Ч.1. Санкт-Петербург. Экспедиция заготовления государственных бумаг. 1902. Репринтное издание 1994 года. с.24. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. М., 1993. с.189. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Зайцев В.К. Федеральное казначейство воссоздается поэтапно // Финансы. –1994 г. - № 8. с.17. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гумилевская М.В. О Федеральном казначействе в России: что было и что стало // Финансы. – 1999 г. - № 7. с.8 [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 А.И.Романенков. Федеральное казначейство и бюджетная реформа. – Псков: псковский педагогический институт им. С.М.Кирова, 2000. – 250с. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Нестеренко Т.Г. Некоторые аспекты учета исполнения федерального бюджета в рамках положений Бюджетного кодекса Российской Федерации. // Финансы. – 2000. - №12. с.7. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Нестеренко Т.Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами // Финансы. – 2001 г. - №3. с.16 [↑](#footnote-ref-7)