***Министерство образования РФ***

***Новосибирская Государственная Академия Экономики и Управления***

# Институт экономики, учета и статистики

### **Кафедра финансов**

*курсовая работа*

*по финансам*

*на тему: «Казначейская система исполнения федерального бюджета, ее роль и пути укрепления в РФ****»***

Исполнитель

студентка группы \_\_\_\_ Смирнова Е.И.

evsm@yandex.ru

Руководитель Степанова Л.Ю.

## Новосибирск 2000

**СОДЕРЖАНИЕ:**

Введение: -стр. 3

Глава 1 (теоретическая): Основы

казначейского исполнения бюджета:

* 1. Исполнение федерального бюджета

и необходимость организации

Федерального казначейства:

* 1. Задачи и функции органов

федерального казначейства:

* 1. Права и обязанности органов

Федерального казначейства:

* 1. Организационная структура

Федерального казначейства РФ:

Глава 2 (практическая): Осуществление

Федеральным казначейством управления

исполнением федерального бюджета на практике:

2.1. Лицевые счета органов казначейства в банках:

2.2. Порядок исполнения федерального

бюджета по доходам:

2.3. Порядок исполнения федерального

бюджета по расходам:

2.4. Порядок открытия и обслуживания лицевых

счетов в органах федерального казначейства:

2.5. Заключительные обороты по счетам

Федерального казначейства:

Глава 3 (итоги и перспективы): Роль казначейской

системы исполнения федерального бюджета,

пути укрепления и итоги работы

Федерального казначейства в РФ:

**Введение:**

В современном мире бюджет – это не только и не столько экономическая основа для осуществления традиционных функций государства (поддержание обороноспособности, безопасности, правопорядка), сколько важнейший инструмент государственного регулирования экономики.

В странах с рыночной экономикой, где отсутствует тотальное планирование образца СССР, государственный бюджет является по существу единственным народнохозяйственным планом, определяющим и темпы экономического роста, и межотраслевые пропорции, и динамику уровня жизни.

Качество бюджетного планирования и эффективность кассового исполнения государственного бюджета являются определяющим условием регулирования рыночной стихии, имеющей не только огромный созидательный, но и разрушительный потенциал. Поэтому исполнение бюджета через казначейскую систему, или проще сказать, кассовое исполнение бюджета, сегодня является настолько важным, что вполне заслуживает отдельного рассмотрения.

Цель данной курсовой работы – ответить на вопрос, почему необходимо именно казначейское исполнение федерального бюджета в РФ, что оно собой представляет и как его можно совершенствовать в дальнейшем.

В первой части данной курсовой работы рассматриваются причины, которые привели к необходимости воссоздания института казначейства, структура, права и задачи этого органа.

Во второй части уделяется внимание практической деятельности казначейских органов, их рабочему взаимодействию с банками, бюджетными организациями.

Перспективы, проблемы и пути развития института казначейства в РФ освещаются в третьей части работы.

**Глава 1 (теоретическая): Основы казначейского исполнения бюджета:**

**1.1. Исполнение федерального бюджета и необходимость организации Федерального казначейства:**

Во-первых, чтобы осуществить исполнение бюджета, необходимо его принять законодательно, поэтому сначала бюджет государства на финансовый год утверждается Государственной думой РФ и принимается в виде закона. Федеральный бюджет имеет две основные составляющие:

1. доходная часть – формируется на основе плана поступления налогов, платежей и неналоговых поступлений от юридических и физических лиц, являющихся резидентами и нерезидентами РФ, в соответствии с налоговым законодательством;

2. расходная часть – формируется, исходя из планируемых объемов поступления доходов, и должна обеспечивать потребности государства в содержании и развитии всех сфер экономики.

Непосредственно само исполнение бюджета начинается после его утверждения законодательными (представительными) органами власти. Эта стадия бюджетного процесса имеет своей целью выполнение доходной и расходной частей бюджетов: федерального, территориальных, местных (органов местного самоуправления). Согласно статье 245 Бюджетного кодекса РФ (БК), «Исполнение доходов федерального бюджета», исполнение федерального бюджета по доходам предусматривает:

-перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет федерального бюджета;

-распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов;

-возврат излишне уплаченных сумм доходов;

-учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Важнейшие задачи исполнения бюджета – обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей, а также доходов в целом и по каждому источнику, финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм в течение того финансового года, на который утвержден бюджет.

При исполнении бюджета важное место принадлежит также правильному и экономически обоснованному распределению всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета, осуществляемому по бюджетной росписи доходов и расходов, который представляет собой основной оперативный план распределения доходов и расходов по подразделениям бюджетной классификации в форме поквартальной разбивки и в разрезе распорядителей бюджетных ассигнований.

Основной принцип исполнения бюджета – принцип единства кассы. Он предусматривает зачисление всех поступающих доходов и средств заимствования на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов и платежей с единого бюджетного счета. Кассовое исполнение бюджета осуществляется учреждениями банков, в которых открыты счета соответствующего бюджета. Бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ исполняются на основе принципа единства кассы. (Статья 216 БК: Принцип единства кассы).

Органом, осуществляющим управление исполнением бюджета выступает созданное в составе Министерства финансов РФ федеральное казначейство (указ Президента РФ от 8 декабря 1992 года и постановление Правительства РФ от 27 августа 1993 года).

Появление новой структуры связано с развитием рыночных отношений, сопровождавшихся образованием разрозненной массы коммерческих банков. Ликвидация Центральным Банком России Управления по исполнению государственного бюджета привела к недопополнению доходов бюджета, к ослаблению контроля за целевым и рациональным использованием государственных средств. ЦБР, сосредоточив свои усилия на вопросах денежно-кредитного обращения, значительно снизил приоритетность вопросов исполнения бюджета. Был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие банки на местах устранились от контроля за использованием бюджетных средств, будучи заинтересованы в его отсутствии.

Таким образом, действующий механизм использования федеральных финансовых ресурсов был слабо адаптирован к современным экономическим условиям, не способен обеспечить «прозрачность» бюджета и эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, характеризовался низкой оперативностью и раздробленностью, не позволял определить величину кассовых расходов и совершать разумный маневр государственными финансовыми ресурсами в условиях их дефицитности и создавал возможности их нецелевого использования.

В сложившейся обстановке встал вопрос о создании централизованной системы органов Федерального казначейства, подчиненного Министерству финансов.

Главной задачей казначейства является организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета и контроль за исполнение вне бюджетных фондов. Ему вменяется в обязанность прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов; оперативное управление ими. Казначейство занимается также сбором, обработкой и анализом информации о состоянии бюджетной системы. Совместно с Центральным Банком органы Казначейства осуществляют управление и обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга России.

**1.2. Задачи и функции органов федерального казначейства:**

Таким образом, органам казначейства отводится в деле исполнения бюджетов первостепенная роль, а их главнейшими функциями и задачами являются:

1) учет налогов и платежей, поступивших в доход федерального бюджета на счета казначейства в банках;

2) распределение в установленном порядке и размерах доходов между бюджетами различного уровня;

3) возврат и зачет между бюджетами сумм, ошибочно или излишне уплаченных;

4) учет льгот и отсрочек, предоставленных налогоплательщикам органами исполнительной власти, и перерасчет сумм налогов и платежей между бюджетами;

5) взаимные расчеты между бюджетами различного уровня по отдельным постановлениям и решениям уполномоченных органов;

6) доведение лимитов и осуществление финансирования распорядителей средств федерального бюджета;

7) обеспечение целевого и эффективного расходования средств путем предварительного, текущего и последующего контроля;

8) управление доходами и расходами федерального бюджета на счетах казначейства в банках.

Первая и главная задача, которую обязано было решить казначейство, - это поставить под четкий контроль каждодневное прохождение федеральных счетов на уровне субъектов Федерации, на уровне районов и городов, а также на местном уровне. Ситуация, сложившаяся с конца 1991 года и усугубившаяся в 1992 году, характеризовалась тем, что ЦБР не смог сохранить за собой функцию обслуживания всех бюджетных счетов, как это было раньше в Госбанке СССР. По объективным причинам он не смог это сделать, занимаясь вопросами регулирования целого сектора коммерческих банков. Деньги у очень крупных бюджетополучателей остались в коммерческих банках, которые не могли обеспечить и не могли дать гарантии сохранности средств. Средства пропадали на пути движения из Центра вниз; задерживались на счетах в банках. Банки, в одних случаях умышленно, в других, - по объективным причинам, не доводили средства до бюджетополучателей. Этот процесс в бюджетном хозяйстве страны был локализован, а потом и полностью изжит, когда деньги, проходя только через счета федерального казначейства, стали поступать в учреждения федеральной бюджетной сферы на соответствующей территории субъекта Федерации, района или города. На решение этой на первый взгляд простой проблемы ушло очень много времени, поскольку правовые основы исполнения бюджета прежде не предусматривали никаких подобных институтов, действий и инструментов.

Вторая задача, которая более важна, - это создание методологической основы работы федерального казначейства. Главная задача состоит не только в том, чтобы обеспечить контроль за прохождением средств сверху вниз, а также наладить жесточайший предварительный и текущий контроль за выделением средств.

В общем, эта задача решается двумя путями.

Во-первых, казначейство концентрирует на своих счетах все платежные операции федерального бюджета.

Во-вторых, оно осуществляет постоянный контроль на стадии, предшествующей выделению средств из федерального бюджета и платежам с этих счетов.

Процесс осуществления Федеральным казначейством этих задач на практике подробно рассматривается во второй главе работы.

**1.3. Права и обязанности органов Федерального казначейства:**

Основным документом, регулирующим права и обязанности органов Федерального казначейства, является Бюджетный кодекс РФ от 31 июня 1998 года № 145-ФЗ, вступивший в действие с 1 января 2000 года.

Казначейское исполнение бюджетов признано в Бюджетном кодексе единственно допустимым способом без каких-либо условий, которые будут предшествовать массовому внедрению его в практику. На органы казначейства повсеместно возлагаются функции по управлению счетами бюджетов и бюджетными средствами, по осуществлению платежей за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Последнее означает, что всем бюджетополучателям будут закрыты бюджетные счета в банковских учреждениях, а органы казначейства возьмут на себя роль плательщиков расходов бюджета.

Согласно статье 243 БК, «Основы казначейского исполнения федерального бюджета», в РФ устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства.

В процессе исполнения федерального бюджета запрещается осуществление операций, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства. Последующие статьи раздела VIII БК развивают основную концептуальную установку на казначейское исполнение бюджетов.

По статье 244 БК «Счета Федерального казначейства», Федеральное казначейство имеет право открывать и закрывать счета федерального бюджета, определять их режим. Кроме того, единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) должен находиться в Банке России.

В целях управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей Федеральному казначейству предоставлено право открывать и закрывать иные счета федерального бюджета.

Счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима без соответствующего решения Федерального казначейства не допускаются.

Согласно статье 246, «Сводная бюджетная роспись федерального бюджета», на исполнение Федеральному казначейству передается утвержденная министром финансов РФ сводная бюджетная роспись федерального бюджета. Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Министерством финансов РФ и утверждается министром финансов РФ в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете.

Статья 247, «Санкционирование расходов федерального бюджета», разъясняет процедуру санкционирования расходов федерального бюджета, порядок и правила санкционирования устанавливаются Федеральным казначейством в соответствии с Бюджетным кодексом.

Процедуры санкционирования расходов федерального бюджета действуют в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета. Санкционирование расходов федерального бюджета включает:

-утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям;

-утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств;

-принятие денежных обязательств получателями средств федерального бюджета;

-подтверждение денежных обязательств федерального бюджета.

В соответствии со статьей 248, «Уведомление о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета», на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из федерального бюджета, сообщенных Федеральным казначейством, орган, исполняющий бюджет, в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи федерального бюджета доводит по установленной форме объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через органы Федерального казначейства.

По статье 249 БК, «Уведомления о лимитах бюджетных обязательств федерального бюджета», объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие денежных обязательств федерального бюджета устанавливается в порядке утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств.

Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета формируются на период, не превышающий три месяца, на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета утверждаются Федеральным казначейством.

Свод лимитов бюджетных обязательств по всем получателям средств федерального бюджета в едином реестре лимитов бюджетных обязательств направляется Федеральным казначейством для сведения в Счетную палату РФ.

Статья 251, «Подтверждение платежных обязательств федерального бюджета», дает право Федеральному казначейству совершать расходование средств федерального бюджета только после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расхода, а также требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Федеральное казначейство осуществляет процедуры выверки и подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления документов совершает разрешительную надпись, при этом объем принятых денежных обязательств не может превышать лимиты бюджетных обязательств.

Согласно статье 252, «Финансирование расходов федерального бюджета», финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством и представляет собой последовательно совершаемые действия, включая:

-разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;

-осуществление платежа;

Осуществление платежа из федерального бюджета осуществляется органами Федерального казначейства в соответствии со статьей 253 БК. Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж на основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов, оформленных надлежащим образом. Платеж осуществляется путем списания средства с единого счета федерального бюджета, при этом выполненная операция отражается казначейством на лицевом счете.

В процессе осуществления платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц. А сумма платежа из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах.

Согласно статье 254, «Лицевые счета бюджетных средств», исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета.

Лицевой счет распорядителя либо получателя средств федерального бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Территориальный орган Федерального казначейства обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета.

Федеральное казначейство осуществляет управление доходами и расходами федерального бюджета, исходя из принципа единства кассы. Это означает, что все мобилизованные государственные доходы направляются на единый счет казначейства в Центральном Банке, с которого производятся все расходы государства. Центральный Банк выступает главным кассиром правительства.

При новом порядке исполнения бюджета казначейство освобождает Центральный Банк РФ от функции ведения учета средств федерального бюджета и контроля за целевым их использованием.

Вводить Бюджетный кодекс в действие после его принятия предполагается последовательно, в течение трех лет. С 2001 года планируется повсеместное функционирование казначейской системы исполнения местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В процессе осуществления процедуры исполнения федерального бюджета органы казначейства обладают правом на осуществление контрольных функций. Основные направления контрольной деятельности органов казначейства можно сформулировать следующим образом:

1) проверка коммерческих банков и учреждений Центрального банка РФ по срокам списания, перечисления и зачисления доходов и средств федерального бюджета по счетам получателей;

2) текущий и последующий контроль за целевым расходованием средств федерального бюджета распорядителями;

3) проверка территориальных органов казначейства вышестоящими органами по соблюдению действующего законодательства и нормативных актов при исполнении федерального бюджета;

4) участие в проверках по заданиям уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти и органов прокуратуры на местах;

Для выполнения указанных контрольных функций органы казначейства наделяются большими правами. Согласно нормам Указа Президента РФ «О федеральном казначействе», органам федерального казначейства предоставляются следующие права:

-право проводить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях, основанных на любых формах собственности, включая совместные предприятия, проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета, а также право получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках;

-право получать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих средства федерального бюджета, а также внебюджетные (федеральные) средства;

-право требовать от руководителей и иных должностных лиц проверяемых органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций устранения выявленных нарушений порядка исполнения федерального бюджета, контролировать их устранение;

-право приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций (включая банки и иные финансово-кредитные учреждения), использующих средства федерального бюджета, в случаях непредставления (или отказа предъявить) органам казначейства и их должностным лицам бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием этих средств;

-право изымать у предприятий, учреждений, организаций документы, свидетельствующие о нарушениях порядка исполнения федерального бюджета и совершения операций с внебюджетными (федеральными) средствами. Основанием для изъятия соответствующих документов является письменное постановление должностного лица органа казначейства.

Начальник ГУФК и руководители территориальных органов федерального казначейства вправе предусматривать взыскание в бесспорном порядке с предприятий, учреждений, организаций средства, выделенные из федерального бюджета, используемые не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере действующей учетной ставки ЦБР.

Деятельность органов казначейства также является подконтрольной и может быть проверена со стороны других уполномоченных органов:

-по финансово-хозяйственной деятельности – налоговой инспекцией, представителями внебюджетных фондов;

-по исполнению федерального бюджета – счетной палатой, контрольно-ревизионным Управлением Министерства финансов РФ, Прокуратурой РФ и др.

**1.4. Организационная структура Федерального казначейства РФ:**

Органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную систему, созданную по территориальному принципу и входящую в состав министерства финансов РФ. Структура территориальных органов казначейства является трехуровневой:

1 уровень – Главное управление Федерального казначейства (ГУФК), возглавляется начальником в ранге заместителя Министра финансов. Осуществляет сводный учет доходов и расходов федерального бюджета и управляет движением средств на счетах казначейства. Информирует высшие исполнительные и законодательные органы власти о результатах исполнения федерального бюджета по доходам и расходам. Руководит работой нижестоящих органов казначейства, получает от них оперативную информацию и отчетные данные о доходах и средствах федерального бюджета и обеспечивает исполнение ими бюджета в соответствии с действующим законодательством.

2 уровень – Управление федерального казначейства (УФК) по республикам в составе РФ, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу возглавляется начальником, назначаемым на должность и освобождаемым начальником ГУФК. Обеспечивает через нижестоящие органы казначейства исполнение всех решений о формировании доходной части и расходовании средств федерального бюджета, на территории Российской Федерации по состоянию на 1999 год было создано 88 управлений федерального казначейства (с учетом отсутствующего органа казначейства в республике Татарстан).

3 уровень – Отделения федерального казначейства по городам, районам и районам в городах (кроме городов районного подчинения) (ОФК) возглавляются начальниками, назначаемыми и освобождаемыми от должности начальником УФК. Осуществляют формирование доходной части федерального бюджета на территории и обеспечивают целевое финансирование расходов по бюджетополучателям. Обеспечивают учет операций по движению средств на счетах казначейства и представляют вышестоящим органам казначейства информацию об исполнении доходов и расходов бюджета по территории.

Все органы федерального казначейства – юридические лица, относятся к органам исполнительной власти и руководствуются в своей деятельности законодательными и нормативными документами, утвержденными Президентом, Правительством, Министерством финансов РФ или по согласованию с ним.

**Глава 2 (практическая): Осуществление Федеральным казначейством управления исполнением федерального бюджета на практике:**

**2.1. Лицевые счета органов казначейства в банках:**

Исполнение федерального бюджета осуществляется органами казначейства на счетах, открытых для учета доходов и средств в Центральном банке РФ и его учреждениях (главных управлениях или расчетно-кассовых центрах). В отдельных случаях счета казначейства могут быть открыты в других кредитных организациях, уполномоченных Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики и определенных на конкурсной основе. Такие банки называются уполномоченными. В настоящее время уполномоченным банком является Сберегательный банк Российской Федерации.

Между банком и органом федерального казначейства заключается договор на обслуживание счета. Банки несут ответственность за своевременное и правильное зачисление и списание средств на основании расчетно-денежных документов по счетам казначейства в пределах остатка средств на них. Банки не отвечают по обязательствам органов казначейства, а также не могут осуществлять списание средств со счетов в бесспорном порядке без акцепта казначейства. Количество счетов, открываемых органом федерального казначейства, определяется нормативными документами.

В настоящее время у территориальных органов федерального казначейства открыты лицевые счета в банках на балансовых счетах второго порядка:

№ 40101 – «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства»;

№ 40102 – «Доходы федерального бюджета»;

№ 40103 – «Доходы федерального бюджета, перечисляемые на финансирование расходов»;

№ 40105 - «Средства федерального бюджета».

Как правило, отделения федерального казначейства на территории имеют 2 счета доходов и 2 счета расходов средств федерального бюджета.

Если органы федерального казначейства по соглашению с местными органами исполнительной власти осуществляют функции по исполнению других бюджетов, кроме федерального, количество счетов увеличивается.

**2.2. Порядок исполнения федерального бюджета по доходам:**

Источники поступления налогов, платежей и других видов неналоговых поступлений в бюджеты всех уровней, в том числе и федеральный, - отчисления юридических и физических лиц, которые выступают налогоплательщиками.

Законом о бюджете на соответствующий год за каждым уровнем бюджета закрепляются налоги, полностью перечисляемые в доход федерального или регионального бюджета, - это т.н. закрепленные налоги. Кроме того, определяется перечень налогов, по которым устанавливается размер отчислений по уровням бюджетов – это регулирующие налоги. Получатели закрепленных и регулирующих налогов – органы федерального казначейства на территории. Каждый налогоплательщик должен перечислять налоги и платежи тому органу казначейства, с которым работает территориальный орган государственной налоговой инспекции, зарегистрировавшей самого налогоплательщика. Это связано с тем, что органы федерального казначейства решают все вопросы по учету, возврату и перезачету налогов по уровням бюджетов с соответствующим территориальным органом налоговой инспекции.

Таким образом, участники процесса формирования доходной части федерального бюджета:

-налогоплательщики – обеспечивают перечисление налогов и платежей;

-коммерческие банки и учреждения Центрального банка РФ – осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем средств;

-органы федерального казначейства – обеспечивают получение и учет поступивших налогов и платежей;

-органы государственной налоговой инспекции – регулируют отношения между плательщиком и получателем по возврату и зачету налогов и платежей из федерального бюджета.

Все участники процесса имеют свои права и обязанности по отношению к бюджету. Налогоплательщики обязаны своевременно и в полном объеме перечислить налоги и платежи в доход бюджета, представив в банк до наступления срока платежа соответствующие платежные документы. Налогоплательщики имеют право обратиться в органы налоговой инспекции с заявлением о возврате или зачете в уплату других налогов ошибочно или излишне уплаченных сумм.

Коммерческие банки или учреждения Центрального банка РФ независимо от состояния расчетного счета плательщика и корреспондентского счета самого банка должны принять платежные документы к исполнению. Банки имеют право не принять расчетно-платежные документы в случае ненадлежащего их оформления. Банки обязаны соблюдать сроки списания средств с лицевых счетов плательщиков. Списание средств с корреспондентских счетов банков-плательщиков и зачисление их на корреспондентские счета банков-получателей осуществляется учреждениями Центрального банка РФ. Сроки прохождения платежа от плательщика до получателя находятся под контролем органов федерального казначейства.

Как было сказано выше, получатели доходов федерального бюджета и регулирующих налогов на территории органы федерального казначейства, которым открыты лицевые счета в банках. Закрепленные налоги зачисляются на лицевые счета территориальных ОФК балансового счета № 40102 «Доходы федерального бюджета», регулирующие налоги – на лицевые счета балансового счета № 40101 «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства».

Каждый налогоплательщик может узнать реквизиты органа казначейства для зачисления налогов и платежей в территориальном органе налоговой инспекции по месту регистрации, в банке или непосредственно в ОФК.

Зачисление доходов на лицевые счета органа федерального казначейства осуществляется ежедневно, что подтверждается выпиской банка по каждому лицевому счету с копиями платежных документов к ней. Задача казначейства состоит в учете всех поступивших сумм по видам налогов и платежей. По каждому платежному документу учитывается вид и сумма налога. Все виды налогов, платежей и иных неналоговых поступлений систематизированы и имеют код в соответствии с Бюджетной классификацией РФ. Согласно коду, присвоенному налогу или платежу, осуществляется учет и формируется ежедневный отчет о суммах поступивших доходов в федеральный бюджет. Регулирующие налоги учитываются отдельно, т.к. требуют распределения. Распределение регулирующих налогов строго регламентировано законом о бюджете на соответствующий год. Например, в 1997 финансовом году, распределяемыми налогами являлись:

-налог на добавленную стоимость;

-специальный налог, уплаченный за прошлый период;

-подоходный налог с физических лиц, уплаченный за прошлый период.

Если органы казначейства исполняют кроме федерального еще бюджет субъекта РФ или местный бюджет, то перечень распределяемых налогов может быть расширен. Все поступившие налоги должны быть распределены согласно утвержденным нормативам. Итогом распределения за каждый день являются суммы, предназначенные к перечислению в бюджеты соответствующего уровня. Орган федерального казначейства готовит платежные поручения, в которых плательщиком средств выступает само казначейство, а получателем – финансовый орган от лица исполняемого бюджета или казначейство от лица федерального бюджета.

Следует отметить, что органы казначейства при исполнении бюджета по регулирующим налогам являются плательщиком и получателем средств одновременно, отличаются лишь лицевые счета: сумма списывается с лицевого счета балансового счета № 40101, а зачисляется на лицевой счет балансового счета № 40102. Однако органы казначейства не могут осуществить эту операцию по внутреннему бухгалтерскому учету, т.к. исполнение федерального бюджета осуществляется на счетах казначейства в банках. Органы казначейства обязаны представить платежные поручения на перечисление средств по уровням бюджетов не позднее дня, следующего за днем получения выписки банка на зачисление регулирующих налогов.

Банк принимает платежные поручения органа казначейства и осуществляет списание средств в пределах остатка по лицевому счету. Поступления регулирующих налогов не равномерны по дням месяца, кроме того, в установленном порядке осуществляются возвраты ранее зачисленных сумм, поэтому возникают ситуации, когда по отдельным видам налогов образуется отрицательное сальдо. Однако в целом по лицевому счету такой ситуации быть не может.

Сумма поступивших налогов и платежей на территории не всегда пропорциональна количеству платежных документов. Размер доходов зависит главным образом от объемов финансово-хозяйственной деятельности предприятий-налогоплательщиков. По территориям субъектов Российской Федерации доходы собираются неравномерно, и их количество зависит от уровня научно-производственного потенциала региона. Несмотря на то, что сеть предприятий малого и среднего бизнеса на территориях уже достаточно многочисленна, их доля в доходной части федерального бюджета составляет чуть более 10%. Основной источник доходов федерального бюджета – поступления от крупных и средних промышленных предприятий. Этот момент принципиален при понимания процесса исполнения федерального бюджета по расходам, когда доходов, собранных на территории, недостаточно для финансирования всех бюджетополучателей.

Еще одна обязанность органов федерального казначейства при исполнении федерального бюджета по доходам – подготовка и передача территориальной налоговой инспекции сводного реестра поступлений доходов по закрепленным и регулирующим налогам. Реестр заполняется по форме и к нему прилагаются копии платежных документов, полученных из банка. При этом выписка банка остается у органа казначейства и подшивается к документам дня по правилам бухгалтерского учета.

Государственные налоговые инспекции (ГНИ) учитывают правильность и своевременность уплаты по видам налогов по каждому налогоплательщику. В случае переплаты одного вида налога и недоимки по другим или при переплате по всем видам налогов ГНИ уполномочены принять решение о зачете или возврате сумм налогов, для чего оформляется заключение, которое передается для исполнения органу федерального казначейства. Казначейство обязано исполнить заключение и оформить в установленном порядке чек на возврат или зачет налога. Операции по возврату и зачету налогов юридическим лицам осуществляются в порядке безналичных расчетов. Возврат налога физическому лицу осуществляется путем оформления денежного чека на имя физического лица и получения им наличных денежных средств в банке, где открыт лицевой счет доходов органа федерального казначейства. Все операции по возврату и зачету осуществляются банком в пределах остатка средств на счете казначейства и отражаются в выписке по лицевому счету.

Территориальные органы федерального казначейства ежедневно отчитываются перед вышестоящим органом казначейства о суммах, поступивших в федеральный бюджет, и один раз в пять дней – о суммах, поступивших на счет распределяемых налогов. Порядок и сроки отчетности определяет вышестоящий орган федерального казначейства. Кроме того, осуществляется учет доходов нарастающим итогом и представляется в установленном порядке месячная, квартальная и годовая отчетность. Доходы, собранные на территории, с лицевых счетов отделений федерального казначейства в установленном порядке поступают на лицевой счет управления федерального казначейства, открытый на балансовом счете № 40103 «Доходы федерального бюджета, предназначенные для финансирования расходов».

Управлениям федерального казначейства (УФК) дано право за счет доходов, собранных на территории, осуществлять финансирование расходов. Порядок финансирования определен совместно Министерством финансов РФ, Госналогслужбой РФ и Центральным банком РФ. Для этого управлениям федерального казначейства открыты лицевые счета на балансовом счете № 40103 «Доходы федерального бюджета, предназначенные для финансирования расходов». Средства на этом счете не могут накапливаться и оставаться постоянно. Как уже отмечалось выше, поступления доходов в федеральный бюджет неравномерны не только по времени поступления, но и по территориям. Именно по этому исполнение федерального бюджета должно осуществляться по принципу единства кассы. Это значит, что доходы должны зачисляться на единый счет Главного управления федерального казначейства и расходоваться по назначению на всем бюджетном пространстве Российской Федерации.

Предусмотрен следующий механизм использования доходов: Центральный банк РФ зачисляет на счет Главного управления федерального казначейства суммы с транзитных счетов доходов федерального бюджета каждые пять дней – на 3-е, 8-е, 13-е, 18-е, 23-е, 28-е число каждого месяца и отчитывается по установленной форме (ф. 746). Территориальные органы федерального казначейства отчитываются и с их счетов списываются суммы также один раз в пять дней – на 5-е, 10-е, 15-е, 20-е, 25-е, 30-е число каждого месяца. Таким образом, на финансирование расходов на территории предназначаются суммы доходов, поступившие между отчетными датами банка и казначейства. Каждое управление федерального казначейства рассчитывает сумму, которую можно перечислить на финансирование расходов по определенной форме.

УФК готовит платежное поручение и вместе с формой расчета представляет его в учреждение Центрального банка РФ, где после проверки и согласования осуществляется списание средств с лицевого счета УФК на балансовом счете № 40103 и зачисление на лицевой счет УФК на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета». Таким образом, исполнение федерального бюджета органами федерального казначейства по доходам переходит в следующую стадию – исполнение федерального бюджета по расходам.

**2.3. Порядок исполнения федерального бюджета по расходам:**

Основание для расходов – закон о бюджете на соответствующий год. При этом если доходная часть бюджета – величина планируемая, то расходная часть формируется расчетно и при использовании полностью зависит от доходов. Расходы федерального бюджета сформированы исходя из потребностей содержания и развития экономических структурных образований по нескольким принципам:

-территориальный – расходы для субъектов Российской Федерации;

-отраслевой – расходы министерств и ведомств;

-функциональный – расходы на социальные, научные, конверсионные, экологические и другие целевые программы.

Совершенно очевидно, что все расходы бюджета так или иначе предназначены для достижения цели на конкретном предприятии, в учреждении, организации или органе исполнительной, законодательной, судебной власти. Получатели средств федерального бюджета расположены на территориях, т.е. там, где созданы органы федерального казначейства. Именно поэтому казначейская система исполнения федерального бюджета обеспечивает максимально возможное приближение к распорядителю средств и контроль за целевым использованием средств бюджета.

Как уже отмечалось, органы федерального казначейства не имеют права самостоятельно принимать решения об объемах и назначении расходов, определять получателей, они обязаны исполнять закон о бюджете. Министерством финансов РФ и Главным управлением федерального казначейства осуществляется роспись бюджета по распорядителям и формируется реестр к перечислению бюджетных средств по управлениям федерального казначейства. Все расходы бюджета систематизированы и имеют коды бюджетной классификации: глава, раздел и подраздел, целевая статья, вид расходов, статья экономической классификации. Реестры формируются, как правило, по подведомственной сети министерств, поступают в УФК ежемесячно и содержат информацию о суммах лимитов финансирования по всем распорядителям, расположенным на территории субъекта Федерации.

Практика работы органов казначейства предполагает финансирование главных распорядителей и их подведомственной сети, находящейся на территориях других субъектов Российской Федерации, а также отдельных наиболее важных бюджетополучателей непосредственно через УФК. На остальных получателей УФК готовит реестр на перечисление бюджетных средств по отделениям федерального казначейства. Назначение платежа и сумма лимита финансирования по получателям соответствуют реестру Главного управления. Одновременно УФК получает реестры по нескольким министерствам, а отделению федерального казначейства формируется сводный реестр по получателям из разных министерств. Формы реестров по территориям могут различаться, но все должны содержать набор необходимой информации по получателю и назначению финансирования.

Полученный органами казначейства реестр еще не означает факта финансирования, для этого необходимо зачисление средств на лицевые счета расходов органов федерального казначейства. Если собранных на территории субъекта Федерации доходов достаточно для финансирования расходов, то ГУФК присылает безденежные реестры, если доходов на территории недостаточно, то платежным поручением ГУФК перечисляет на лицевой счет УФК сумму финансирования и тогда реестр считается денежным.

На практике, в связи с дефицитом финансовых ресурсов и напряженным исполнением бюджета, для оперативного контроля и финансирования неотложных расходов финансовыми органами кроме росписи доходов и расходов могут составляться кассовые планы исполнения бюджета – на месяц с распределением на пяти- и десятидневки; со сроками поступления платежей и сроками финансирования первоочередных расходов. Кроме того, достаточно широко практикуется лимитирование расходов, когда финансирование осуществляется в пределах установленных лимитов, зачастую в суммах реально поступающих доходов.

Важный момент казначейской системы исполнения бюджета – работа с защищенными статьями, т.е. со средствами на выплату заработной платы и начислений по ней, денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел, пособий, стипендий, компенсаций и иных социальных выплат. Всем органам федерального казначейства, распорядителям и получателям средств федерального и местного бюджетов открыты лицевые счета с отличительным признаком «7». Средства бюджетов, поступившие на указанные счета, не могут быть перечислены на расчетные или иные счета, списаны в безакцептном порядке или использованы на иные цели. Целевое расходование средств федерального бюджета по защищенным статьям находится под контролем органов казначейства.

Казначейская система исполнения бюджета приобрела новое качество с переходом на финансирование распорядителей через лицевые счета, открытые им в органах казначейства. Переход осуществлялся директивным порядком, сроки открытия лицевых счетов по территориям субъектов Федерации определялись Министерством финансов РФ.

Процесс перехода на работу по лицевым счетам сопровождается обязательным закрытием всех бюджетных счетов распорядителей в любых учреждениях банков. Порядок закрытия бюджетных счетов регламентирован, также как и порядок расчетно-кассового обслуживания счетов органов казначейства в банках.

**2.4. Порядок открытия и обслуживания лицевых счетов в органах федерального казначейства:**

Порядок открытия лицевых счетов в органах федерального казначейства аналогичен порядку открытия счета в банке. Распорядитель представляет пакет документов на открытие счета:

-заявление на открытие счета;

-копии учредительных документов;

-справки установленной формы из Государственной налоговой инспекции и внебюджетных фондов;

-карточки с образцами подписей лиц, уполномоченных распоряжаться средствами федерального бюджета на лицевых счетах.

Каждый распорядитель должен открыть несколько лицевых счетов, что зависит от целевой статьи, по которой финансируется распорядитель. Все распорядители в обязательном порядке открывают лицевые счета с признаком «7». Каждому лицевому счету присваивается номер и осуществляется запись в книге регистрации. На каждого распорядителя оформляется юридическое дело. Орган казначейства заключает с распорядителями договор на обслуживание, где оговариваются права и ответственность сторон по работе с лицевыми счетами. Таким образом, можно констатировать, что органы федерального казначейства с момента открытия лицевых счетов распорядителей выступают перед ними в качестве банка.

Порядок введения лицевых счетов распорядителей регламентирован. Средства на лицевые счета распорядителей зачисляются согласно реестрам, полученным от вышестоящего органа федерального казначейства. Как уже было отмечено, финансирование расходов может осуществляться либо за счет доходов, собранных на территории и перечисленных с лицевого счета УФК, либо за счет централизованного финансирования из ГУФК. Зачисление средств на лицевые счета распорядителей осуществляется не только по сумме, но и по статье экономической классификации.

Для осуществления расходов распорядитель оформляет и представляет в орган казначейства расчетно-платежные документы. Ответственность за целевой характер расходования и своевременность оформления платежных документов несет распорядитель. Особенность оформления платежных документов в том, что плательщиком в них выступает не сам распорядитель, а орган федерального казначейства, в котором открыт его лицевой счет. Все реквизиты плательщика в денежном документе заполняются от имени казначейства: ИНН (индификационный номер налогоплательщика), банк плательщика, номер его лицевого счета. Реквизиты получателя, назначение платежа и сумму определяет сам распорядитель и оформляет в установленном порядке платежное поручение.

Орган федерального казначейства, выступая в роли банка, проверяет каждые платежный документ на правильность заполнения и целевой характер платежа. Платежные документы не принимаются, если не обеспечено целевое использование средств:

-сумма платежа превышает остаток средств по указанной в платежном поручении статье экономической классификации;

-расходы не предусмотрены сметой;

-расходы осуществляются без предъявления документов, подтверждающих правомерность оплаты (договор, акт выполнения работ, счет-фактура и т.д.)

-сумма платежа превышает установленные нормативы отчислений (например, во внебюджетные фонды – процент отчислений от начисленной заработной платы) и др.

Таким образом, осуществляется текущий контроль за целевым использованием средств федерального бюджета распорядителями. Особенность казначейской системы исполнения бюджета в том, что банки осуществляют операции по расчетно-денежным документам в пределах остатка средств на лицевом счете распорядителя и не контролируют назначение платежа, а органы казначейства – в пределах остатка по статье экономической классификации с контролем назначения платежа.

Особый порядок предусмотрен для получения распорядителями наличных денежных средств, выдачей которых казначейства не занимаются. Орган казначейства в установленном порядке оформляет денежный чек на доверенное лицо распорядителя, которое получает денежную наличность в банке, где открыт лицевой счет органа казначейства.

Являясь банком для получателей средств бюджета, орган казначейства сам выступает в роли распорядителя средствами бюджета по отношению к банку, где открыт его лицевой счет расходов. Как клиент, казначейство представляет в банк все платежные документы, принятые от распорядителей, для совершения операций по счету. Первый экземпляр платежных документов заверяется печатью и подписями уполномоченных лиц органа казначейства. Банк вправе вернуть платежные документы при наличии ошибок, допущенных при их заполнении. Банк не несет ответственности за сумму и назначение платежа и осуществляет операции по лицевому счету казначейства в пределах остатка средств на нем. Банк обязан списать средства со счета казначейства этим же операционным днем или следующим, если документы приняты в конце дня. В противном случае органы казначейства вправе проверить банк и предъявить штрафные санкции за нарушение срока платежа.

Таким образом, через лицевой счет казначейства в банке исполняются все платежные документы бюджетных организаций. Орган казначейства в установленном порядке, на следующий день после операции по счету, получает выписку банка с копиями платежных документов на списание и зачисление средств. На основании полученных документов осуществляется зачисление и списание средств по лицевым счетам распорядителей, открытых в казначействе. Орган казначейства по каждому лицевому счету распорядителя выдает выписку с приложением копий платежных документов, подтверждающих факт списания и зачисления средств по счету. Учет средств на лицевых счетах ведется по статьям экономической классификации, а выписка готовится в стандартном банковском виде и отражает движение в целом по лицевому счету.

Органы федерального казначейства в установленном порядке обеспечивают полный, сводный, систематический и стандартизированный учет по исполнению федерального бюджета. Отчетность по формам, содержанию и срокам представления утверждается Главным управлением федерального казначейства.

**2.5. Заключительные обороты по счетам Федерального казначейства:**

Процесс исполнения федерального бюджета осуществляется в рамках финансового года и завершается ежегодно заключительными оборотами, после чего формируется отчет за год. Все юридические лица, не связанные со средствами бюджета, осуществляют учет и отчетность по календарному году – с 1 января по 31 декабря. Банки не осуществляют заключительных оборотов по расчетным счетам юридических лиц. Для всех участников бюджетного процесса порядок окончания финансового года устанавливается Центральным банком РФ и Министерством финансов. Органы федерального казначейства – непосредственные участники и исполнители операций по заключительным оборотам. Суть их состоит в том, что операции по счетам органов казначейства и всех бюджетных учреждений и организаций осуществляются в новом году, но подлежат учету и включаются в отчетность как операции прошлого года.

Заключительные обороты по счетам доходов федерального бюджета осуществляются в новом году до установленной даты. Все платежные документы на перечисление налогов и платежей с датой начальной проводки до 31 декабря прошедшего года зачисляются на счета доходов федерального казначейства прошлым годом. Доходы по платежным документам, принятые в новом году, подлежат зачислению на лицевые счета казначейства и учету уже новым годом. Таким образом, у казначейства одновременно осуществляются поступление и учет доходов по прошлому и новому финансовому году. На установленную дату все банки и органы федерального казначейства обязаны завершить операции по зачислению доходов прошлого года. Все их лицевые счета «обнуляются», и доходы зачисляются на один счет Главного управления Федерального казначейства в Центральном банке РФ. В отчет о доходах за прошедший финансовый год включаются все суммы, прошедшие по заключительным оборотам.

Заключительные обороты по счетам расходов органов федерального казначейства устанавливают следующие этапы исполнения:

1. Неиспользованные остатки средств федерального бюджета на лицевых счетах распорядителей и соответственно на лицевых счетах органов федерального казначейства зачисляются на отдельный счет балансового счета № 40112 «Средства федерального бюджета прошлого года».
2. Устанавливается порядок учета, отчетности и расходования средств прошлого года в текущем году.
3. Устанавливается дата окончания заключительных оборотов по счетам расходов федерального бюджета.

В период заключительных оборотов операции по лицевым счетам со средствами прошлого года осуществляются до установленной даты. Эти операции и органами казначейства, и бюджетными организациями учитываются в отчете за прошлый год. Могут быть приняты разные решения по использованию остатков средств прошлого года:

-перечислить в федеральный бюджет на счет доходов;

-зачислить в счет финансирования текущего года;

-зачислить на текущий счет «Суммы по поручениям»;

-оставить на счете до полного их расходования.

В последний день заключительных оборотов по принятому решению осуществляется операция по перечислению средств прошлого года. На лицевых счетах как распорядителей, так и органов федерального казначейства образуются нулевые остатки. Финансовый год считается завершенным.

Итак, рассмотрен процесс исполнения федерального бюджета органами федерального казначейства.

**Глава 3 (итоги и перспективы): Роль казначейской системы исполнения федерального бюджета, пути укрепления и итоги работы Федерального казначейства в РФ:**

5 лет назад Президент РФ издал указ, в котором была высказана политическая воля на восстановление в России существовавшего ранее института казначейства – института, который, непосредственно находясь в системе органов исполнительной власти, занимается исполнением федерального бюджета. Все эти годы в стране исполнением бюджета занимался Государственный банк Советского Союза, а позже – Банк России.

Когда начинался переход на казначейскую систему, количество федеральных бюджетных счетов достигало порядка 160 тыс. (во многих странах количество счетов бюджетных организаций не превышает 10-20 тыс. единиц). Естественно, что маневрировать средствами федерального бюджета на таком огромном количестве счетов, по сути дела, невозможно. Учитывая то, что 50% этих счетов находилось в коммерческих банках, не было никаких возможностей маневра этими деньгами. Если учесть также и то, что сам процесс исполнения бюджета включал в себя лишь две стадии, т.е. выдачу бюджетной росписи и собственно платеж, то становится совершенно ясно, что никакого разумного маневра средствами федерального бюджета государство в тех условиях совершить не могло. Для этого не было ни механизма, ни возможностей, ни предпосылок. Сегодня такие предпосылки созданы.

Во-первых, федеральное казначейство концентрирует на своих счетах оба потока, которые возникают в процессе исполнения федерального бюджета: это доходный и расходный потоки. Такая совместимость двух потоков в руках одного и того же казначейского органа позволяет существенно ускорить процесс финансирования. При этом не нужно дожидаться того момента, когда на счет низового органа казначейства поступят деньги от казначейства вышестоящего. Поступление средств на счета управления федерального казначейства в виде налогов и доходов создает устойчивую базу для оперативного финансирования расходов федерального бюджета на этой же территории. Разница передается в Центр и распределяется.

Во-вторых, решение задачи осуществления предварительного контроля заключается в том, что казначейство становится своеобразным банком для всей бюджетной клиентуры, которую оно обслуживает. Сегодня федеральное казначейство подошло вплотную к осуществлению этой задачи. В соответствии со вступившим в действие с 1 января 2000 года БК РФ, в органах казначейства, в его учетных регистрах подлежат открытию счета всех федеральных бюджетополучателей. Соответственно, счета бюджетополучателей в банках (в любых – будь то Центральный банк или коммерческий банк) подлежат закрытию и закрываются. Задача эта решается казначейскими органами уже давно, а после введения в действие БК РФ подошла к своему разрешению, хотя и в настоящее время некоторые бюджетные суммы проходят по счетам комбанков (см. приложение).

Такая концентрация средств вызывает, естественно, и определенную зависимость бюджетополучателя от органа федерального казначейства в вопросах выделения ему денег. Однако эта зависимость не связана с узурпированием власти над деньгами, а обеспечивает расходование средств федерального бюджета при строгом соблюдении бюджетной дисциплины. Т.е. учреждения, организации используют свои деньги только на те цели, которые предусмотрены в бюджете, которые предусмотрены росписью бюджета и бюджетными ассигнованиями, доведенными до соответствующего бюджетополучателя.

Раздаются голоса о том, что есть опасность в узурпации казначейском финансовой власти, что в руках одного органа будут сконцентрированы колоссальные ресурсы. Гарантией того, что этому не бывать, служит Бюджетный кодекс, который вступил в силу 1 января 2000 года.

В Бюджетном кодексе прописаны чрезвычайно жесткие (по дням) процедуры для всех органов, которые занимаются вопросами исполнения федерального бюджета. Основная мысль здесь состоит в том, что казначейство не имеет никаких прав распоряжаться бюджетными средствами: все права – у тех распорядителей средств, в адрес которых они выделены Парламентом. Казначейство является системой контроля и системой, осуществляющей платежи.

Согласно Бюджетному кодексу, все бюджетные организации обязаны закрыть счета по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности, в кредитных организациях и учреждениях ЦБР и перечислить эти средства на свои лицевые счета, но уже в Федеральном казначействе.

Бюджетный кодекс предоставляет бюджетным организациям право получать доходы от использования закрепленного за ними государственного имущества и от оказания платных услуг, равно как и право самостоятельного расходования этих средств. Требование при этом только одно – все эти доходы и расходы должны быть отражены в смете. Именно проверяя правильность составления и исполнения смет, государственные органы, в т.ч. и Федеральное казначейство, смогут контролировать использование этих денег.

В целом, процесс формирования и развития органов федерального казначейства нельзя назвать быстрым. Это объясняется наличием не только сторонников, но и противников создания новой структуры исполнительной власти, которой делегированы большие полномочия по управлению бюджетными потоками, что затрагивает интересы многих органов и структур, а именно:

-министерства и ведомства, или главные распорядители средств федерального бюджета, утрачивают возможность осуществлять управление денежными потоками по счетам средств бюджета; за ними остается только право распределения лимитов федерального бюджета по подведомственной сети;

-непосредственные бюджетополучатели средств на территории попадают

под жесткий контроль за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета;

-из коммерческих банков повсеместно изымаются счета по доходам и средствам федерального бюджета, на которых находились значительные, если не основные денежные средства, используемые в обороте. Операции по движению денежных средств федерального бюджета по счетам в банках начинают консолидироваться по срокам прохождения;

-органы исполнительной власти субъектов РФ, получающие дотации, субвенции, кредиты, займы, трансферты и другие средства из федерального бюджета утрачивают возможность единоличного принятия решений о фактическом расходовании средств не в соответствии с их назначениями.

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что органы федерального казначейства, представляя интересы государства, ставят под контроль действия участников процесса исполнения федерального бюджета. Поэтому, начиная с 1997 года, задача перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета становится для Правительства РФ приоритетной. Особенностью Бюджетного кодекса является казначейское исполнение бюджетов всех уровней. Этот путь предстоит пройти всем, поскольку в стране не могут существовать две системы исполнения бюджета.

В настоящее время процесс перехода на казначейское исполнение федерального бюджета практически завершен, и последними его осуществляют «силовые» министерства: МЧС, ФАПСИ, МВД, ФПС, Министерство обороны России.

В конце марта текущего года Владимир Путин среди важнейших задач оборонной отрасли назвал «совершенствование оборонного заказа». Речь шла о прозрачности прохождения средств и их целевом использовании. Беспокойство и.о. президента вызвал слабый контроль за расходованием бюджетных денег: «Несмотря на установленные лимиты, траты нередко завышались».

С 1997 года бюджетные счета переводятся в казначейство по распоряжению президента, и сегодня в казначействе оказались все расходные счета бюджета – кроме счетов Минобороны. Главным аргументом генералитета было то, что перевод счетов в казначейство может привести к разглашению военной тайны. Поэтому о судьбе денег, выделяемых Минобороны, до сих пор доподлинно не было известно на одному ведомству. Официально они поступают на счета министерства в ЦБ и Сбербанке, что с ними случается потом – военная тайна.

В связи с этим, расчеты по государственному оборонному заказу будут полностью переведены в систему Федерального казначейства. Соответствующий приказ, подписанный Михаилом Касьяновым 14 апреля, ставит точку в многолетнем споре Минобороны и казначейства о том, кто должен контролировать многомиллиардные финансовые операции военных.

Финансирование государственного оборонного заказа будет проводиться через спецотделения Федерального казначейства. Средства из бюджета будут по-прежнему распределяться Минобороны, но лимиты по закупке вооружения и НИОКР будут находиться в казначействе, которое будет следить за целевым использованием этих средств.

Что касается положения с казначействами субъектов РФ, то до недавнего времени из 89 субъектов РФ казначейская система отсутствовала только в Татарстане (всего на 1999 год существовало 88 управлений федерального казначейства), в 2000 году Татария также перешла на казначейское исполнение республиканского бюджета. В настоящее время все запланированные на текущий год расходы республиканского бюджета в объеме 19,5 млрд руб. осуществляются через казначейство республики. В ближайшее время будет завершен перевод на казначейское исполнение бюджетов всех городов и районов. Однако все еще остается открытым вопрос о возможности участия Татарии в Федеральной казначейской системе и о перспективах открытия в Казани отделения Главного управления Федерального казначейства РФ. В настоящее время в Татарии лишь два банка работают со средствами бюджетов – Национальный банк Татарстана (региональное подразделение ЦБ РФ), обслуживающий доходную часть бюджета республики, и банк «Ак барс» (АББ), выполняющий расходные операции. Татария закрепляет их полномочия ежегодными законами о бюджете.

На следующих этапах развития казначейской системы исполнения федерального бюджета необходимо принять к исполнению следующие функции и задачи:

-регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств;

-управление и обслуживание совместно с Центральным банком РФ и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга.

Усилиями ГУФК была разработана программа развития казначейской системы на предстоящие два года. Осуществление этой программы позволит на основе современных информационных технологий обеспечить полный учет государственных бюджетных и внебюджетных средств, жестко контролировать процесс исполнения федерального бюджета, эффективно управлять его средствами.

Необходимо также отметить, что, хотя система Федерального казначейства – относительно молодая структура, тем не менее развивается она динамично и быстро наращивает выполняемые функции и эффективность работы. Практически на всей территории страны созданы региональные управления Казначейства, завершается создание разветвленной сети казначейских отделений. И хотя главная задача состоит в обеспечении перевода всех средств бюджета на казначейскую систему исполнения, это – не самоцель. Задачей на перспективу является необходимость обеспечить профессионально грамотное управление финансовыми ресурсами государства, обеспечить бесперебойное в полном соответствии с законом исполнение бюджета и контроль за целевым использованием получателями бюджетных средств. Исходя из этих главных задач, и строится вся работа Федерального казначейства.

Еще один вопрос всероссийского масштаба, нуждающийся в безотлагательном решении – это определение путей, по которым пойдет развитие казначейской системы в регионах и муниципальных образованиях, а также принципов взаимодействия Федерального казначейства с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Кризис региональных и муниципальных бюджетов настоятельно ставит вопрос о порядке создания и механизме работы соответствующих казначейских органов.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что региональные и местные бюджеты формируются и исполняются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления самостоятельно. С точки зрения экономии денег налогоплательщиков и достижения тех целей, ради которых создается казначейская система, желательно использование единой организационно-правовой основы, стандартов и бюджетных технологий на всех уровнях бюджетной системы. Очень полезным для дела было бы создание единой системы казначейских органов во главе с ГУФК. Это ни в коей мере не ущемляло бы права принятия решений региональными и муниципальными финансовыми органами, но исключило бы конфликт интересов, который неизбежен, когда один и тот же орган власти и принимает решение, и исполняет его, и контролирует исполнение. Создание такой системы должно базироваться на необходимом правовом фундаменте.

Переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, как известно, принес несомненную пользу. Повысилась эффективность использования бюджетных средств, усилился контроль за их прохождением, однако пока не во всех местных органах самоуправления функционирует казначейская система, что отрицательно сказывается в повседневной работе. В законе «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» есть положение, дающее возможность местным органам власти создавать муниципальное казначейство. Однако целесообразность этого вызывает большие сомнения, поскольку объем бюджетных средств во многих местах не столь уж велик, чтобы наряду с финансовым органом иметь еще отдельный орган управления финансами.

Система для передачи информации с жестким мониторингом всех доходов и расходов, с возможностью передачи конфиденциальной информации – слишком дорогая система, чтобы каждый город или район создавал такую же свою. Но если работа Федерального казначейства будет бесперебойной, эффективной, качественной, с максимумом соответствия закону о бюджете и удобств для бюджетополучателей, то местные органы власти и органы власти субъектов Федерации сами обратятся к органам Федерального казначейства с просьбой взять их бюджеты на исполнение

Потому что, открыв лицевые счета для федеральных бюджетополучателей в региональном отделении казначейства, казначейство по добровольном соглашениям с областями вправе открыть такие же счета получателям из региональных бюджетов.

При этом необходимо подчеркнуть, что казначейство не претендует на какие-либо распорядительные функции в отношении самих средств в регионе на его счетах, и в состоянии ежедневно предоставлять администрации любого региона справку о том, какие налоги собраны, какие расходы предстоят, причем с разбивкой на региональные и федеральные. И готово выполнить любое указание об отправке этих средств адресатам. Естественно, что это не нарушает установленного характера бюджетных назначений.

Актуальной остается и задача соединения ГУФК и УФК, т.е. центра с субъектами Федерации. В этой области у Казначейства работает Федеральное агентство правительственной связи, которое создает систему передачи информации. Дальнейшая задача – соединение УФК и ОФК, т.е. дойти до уровня районов. Все это делается для выполнения главной функции Казначейства – оперативного управления финансовыми ресурсами государства.

Вторая задача Казначейства – контроль обеспечения правильного, в соответствии с законом, исполнения бюджета. Здесь нам прежде всего необходим основополагающий документ – качественный бюджет государства, бюджет каждого министерства, бюджет, детально расписанный по всем позициям, по всем ступеням классификации бюджетных расходов. Если есть такой качественный документ, где все регламентировано законом, исполнять его очень легко, легко предотвратить любые попытки незаконного использования бюджетных средств. Поэтому закон о бюджете должен быть разработан до такой степени детализации, которая необходима для исполнения бюджета, и конечно, необходимо, чтобы закон о бюджете принимался до начала бюджетного года.

По расходам Казначейство должно перейти на предварительный и текущий контроль. Последующий контроль – после факта совершения сделки – это проблема скорее Контрольно-ревизионного управления Минфина РФ и других контрольных органов. Контрольная функция же Казначейства во многом именно в предварительном контроле, т.е. на стадии заключения договоров, утверждения сметы учреждений, вот здесь оно должно смотреть очень жестко на полнейшее соответствие бюджету; и в текущем контроле, когда оплата производится уже по факту выполненных работ, - в этом случае должны быть представлены все необходимые документы о том, что работа на самом деле выполнена и ее оплата предусмотрена бюджетом.

Есть разные точки зрения и на принадлежность Федерального казначейства: сохранить в составе Минфина, или вывести и выделить в независимое ведомство. Если рассуждать чисто теоретически, исходя, например, из принципа конфликта интересов, то орган, который составляет бюджет, не должен быть органом, который его исполняет. Для безупречного исполнения необходимо исключить любую возможность вмешательства в процесс исполнения. Ведь бюджет принимается Парламентом, подписывается Президентом России, поэтому федеральный бюджет – это не детище Минфина, с которым можно делать, что захочется. Если говорить о перспективе, о логике развития событий, то было бы более правильно выделить Федеральное казначейство в отдельное независимое ведомство.

Но сегодня бюджетная политика определяется не только на момент принятия бюджета, а ежеквартально, ежемесячно, даже ежедневно. В таких условиях Федеральное казначейство должно находиться в составе Министерства финансов. Сегодня разорвать бюджетную политику между разными ведомствами невозможно, во всяком случае нецелесообразно.

А в будущем, когда будут установлены все необходимые правила игры и эти правила всеми неукоснительно будут выполняться, когда бюджет будет приниматься своевременно, когда установятся оптимальные графики финансирования, когда будут решены все информационные, технические, организационные и иные проблемы, когда система исполнения бюджета заработает в автоматическом режиме, тогда, наверное, и станет актуальной проблема отделения Федерального казначейства от Министерства финансов, но не раньше.

Государству необходимо самому управлять бюджетными средствами и самому определять, где, когда, кому, сколько нужно денег, кого необходимо финансировать, а где можно попридержать, чтобы в конечном счете суммарный эффект был максимальным. Умение управлять – это умение обходиться минимальными ресурсами с тем, чтобы меньше заимствовать, и как можно меньше потом за эти заимствования платить.

Нет сомнения, что система правильного, профессионально грамотного управления финансовыми ресурсами бюджета приведет в итоге к необходимости уменьшения кассы бюджета. А это в свою очередь приведет к тем желательным последствиям, к которым мы все стремимся, - уменьшению налогообложения. Ведь главная задача любого государства – создавать эффективную налоговую систему и эффективно управлять государственными финансами.

Заключение:

Развитие демократических процессов в стране принесло много не только положительных моментов, но и проблемы, потому что в вопросах бюджетной дисциплины появилось много вольности, ослабла дисциплина расходования бюджетных средств.

Экономический кризис, который вызвал практически повсеместный дефицит бюджетных средств практически на всех уровнях бюджетной системы, заставил искать новые пути и усиливать контроль за расходованием бюджетных средств. Именно для этой цели и было воссоздан институт Федерального казначейства в РФ. Федеральное казначейство является структурным подразделением Министерства финансов РФ. И оно меняет сложившуюся практику исполнения федерального бюджета, которой ранее занимался Государственный банк СССР и его звенья.

В настоящей курсовой работе были проанализированы:

* в первой части: необходимость именно казначейского исполнения федерального бюджета в РФ, рассмотрена структура, права и обязанности казначейских органов в соответствии с введенным в действие 1 января 2000 года Бюджетным кодексом РФ, который вносит значительные изменения в казначейскую систему исполнения бюджета;
* во второй части: практическое осуществление казначейскими органами своих функций, взаимодействие в повседневной работе с банками и бюджетными организациями;
* в третьей части: задачи и пути дальнейшего развития Федерального казначейства в РФ.

Безусловно одно: казначейская система исполнения бюджета – основа развития бюджетных экономических отношений в России на перспективу.

Приложение:

Деньги банков хочет считать казначейство (Борис Бойко, Коммерсантъ, №60 7 апреля 2000г.):

6 апреля думский комитет по банкам рекомендовал Думе обязать банки предоставлять информацию об операциях и счетах юридических лиц и граждан-предпринимателей органам Федерального казначейства. Если таким образом будет расширен закон «О банках и банковской деятельности», от банковской тайны останется совсем немного.

До сих пор банки были обязаны предоставлять информацию об операциях арбитражным судам, Счетной палате, Госналогслужбе и налоговой полиции, Таможенному комитету и, при наличии согласия прокурора, органам предварительного следствия по находящимся в их производстве делам. Теперь на эту информацию, составляющую по законам банковскую тайну, претендует и Федеральное казначейство. Вчера главный казначей Татьяна Нестеренко на заседании комитета объясняла, почему казначейству необходимо отслеживать прохождение бюджетных денег. По вступившему в действие с 1 января этого года Бюджетному кодексу, все бюджетные деньги должны идти через счета казначейства. Но отделения казначейства есть не во всех регионах, поэтому бюджетные деньги идут и через комбанки. И надо ужесточить контроль за их прохождением. Примечательно, что законопроект относительно казначейства был внесен в Думу еще два года назад, когда Бюджетного кодекса еще не было, а все бюджетные деньги шли через комбанки. Тогда у казначейства была необходимость их отслеживать. Но принятие такого закона сейчас, когда все бюджетные деньги вот-вот будут проходить через казначейство, не совсем понятно.

Банкиры по-разному относятся к предложению дать казначейству право доступа к их конфиденциальной информации. «Насколько я понимаю, эти поправки являются шагом к достижению максимальной прозрачности бюджетных организаций, - считает член правления Автобанка Владимир Рашевский. – Не вижу в этом никаких проблем». А президент Пробизнесбанка Сергей Леонтьев считает, что закон можно принимать только с пояснениями, по каким видам операций и относительно каких клиентов должна предоставляться такая информация. Банковский комитет Думы также поддержал принятие закона с условием внесения дополнений.

Использованная литература:

1. «Комментарий к Бюджетному кодексу РФ», под ред. М.В. Романовского, М.: «Юрайт», 2000
2. Баранова Л.Г. «Бюджетный процесс в РФ», М.: «Инфра-М», 98
3. Баранова Л.Г. «Бюджетная система РФ», 99
4. Глущенко В.В. «Финансы», Железнодорожный: «Крылья», 98
5. Романовский М.В. «Основы теории и практики государственных финансов», СПб, изд-во СПбГУЭФ, 98
6. Романовский М.В. «Бюджетная система РФ», М.: «Юрайт», 98.
7. Самсонов Н.Ф. «Финансы на макроуровне», М.: «Высшая школа», 98
8. Сидорович О.Б. «Бюджетное устройство в РФ», М.: «Инфра-М», 97
9. Воронин Д.В. «Эффективная система планирования и кассового

исполнения государственного бюджета» //Банковское дело, №11, 97

1. Нестеренко Т.Г. «Федеральное казначейство: пять лет работы»

(интервью с заместителем министра финансов РФ–начальником Главного управления федерального казначейства Т.Г. Нестеренко) //Финансы №3, 98

11. Нестеренко Т.Г. «Завершается создание казначейской системы» //Финансы, №12, 98

12. Петров В.А. «Основы бюджетного кодекса РФ» //Финансы, №7, 98

1. Смирнов А. «Возрождение и развитие казначейской системы исполнения бюджета» //Федерализм, №2, 98

14. «Целевое использование бюджетных средств», сборник статей, //«Бюджетные и некоммерческие организации» - биб-ка журнала

15. Ю. Панфилова, В. Буза «Военная касса ушла в казначейство» // «Коммерсантъ» №77, 3 мая 2000

1. Смирнов А. «Уполномочат ли Федеральное казначейство?», Российская газета, 19 апреля, 1997

17. «Татария переходит на казначейскую систему» // «Интерфакс-АФИ», «Коммерсантъ» №77, 3 мая 2000

Отчет о поступлении налогов в федеральный бюджет

Отделения федерального казначейства №1 по г.Санкт-Петербургу на счет 40101-2 (условный пример):

С «\_\_» \_\_\_\_\_\_ 199\_ г. по «\_\_» \_\_\_\_\_\_\_ 199\_ г.



они могут осуществлять проверки денежных документов на предприятиях, в учреждениях и в организациях любой формы собственности, включая совместные предприятия; взыскивать в бесспорном порядке средства, используемые не по назначению; приостанавливать операции по счетам и применять к нарушителям штрафные санкции.

На этапе перехода к рыночной системе отношений государству необходимо найти новые формы управления финансовыми потоками, в том числе и бюджетными. Таким образом, создаются предпосылки для образования новой структуры, обеспечивающей исполнение федерального бюджета. Нельзя сказать, что эта задача является новой в системе экономических отношений России или других стран. Многие экономически развитые страны осуществляют исполнение бюджета через систему казначейства: Швеция, ФРГ, США, Австралия, Бразилия, Израиль и другие.

В России упоминание о казначеях встречается еще в XV веке. По мере совершенствования экономических отношений развивалась и система приказных учреждений. Логическим завершением этого процесса явилось учреждение в 1821 году Александром I Департамента Государственного Казначейства. Указ гласил: «главные предметы Департамента Государственного Казначейства суть следующие:

1. Движение сумм по приходам и расходам всех Казначейств;
2. Главное счетоводство всех приходов и расходов.

Казначейство России исполняло государственный бюджет до 28 ноября 1917 года, когда Департамент Государственного Казначейства был упразднен. Правовая основа создания и деятельности органов федерального казначейства Российской Федерации определена в Указе Президента РФ от 08.12.92 года №1556 и в Положении о федеральном казначействе.

Осознание необходимости воссоздания казначейства произошло не сразу. Не сразу удалось подойти к пониманию того, какая модель исполнения бюджета предпочтительнее для Российской Федерации – банковская или казначейская. Главным фактором, способствовавшим выбору именно казначейской системы, было отсутствие в то время должного контроля за движением, использованием государственных бюджетных средств. ЦБР в то время испытывал перегрузки в вопросе перестройки своей деятельности, нацеливая основные усилия уже не на исполнение бюджета, а на регулирование активно порождающихся банковского и коммерческого секторов. В этих условиях была выбрана модель, при которой у государства создается свой орган, непосредственно занимающийся и контролем, и проверками, и совершением операций со средствами федерального бюджета.

(Самсонов Николай Федорович «Финансы на макроуровне», М.: Высшая школа, 98г.)

Оздоровление экономики, обеспечение социальных гарантий граждан, нормальное жизнеобеспечение каждого региона, каждого населенного пункта возможно двумя путями: первый – за счет увеличения доходов бюджета, второй – за счет рационального, экономного целевого расходования средств.

(Ред. М.В. Романовский «Бюджетная система Российской Федерации», М.: Юрайт, 98г.)

Чем заняты органы федерального казначейства?

Самое главное, что было сделано за время, прошедшее с выхода указа – это то, что организационно решена поставленная Президентом России задача. Развернута сеть территориальных органов федерального казначейства, которая сегодня имеет трехуровневую основу: 1) центральное ядро – Главное управление федерального казначейства; 2) сеть региональных управлений федерального казначейства; 3) сеть локальных звеньев казначейской системы на уровне районов и городов. Уже с 1995 года федеральное казначейство, преодолев в основном период организационного формирования, занимается практической работой.

Как взять под контроль принятие бюджетных обязательств.

Необходимо при этом подчеркнуть, что невозможно заниматься эффективным контролем только на стадии выдачи средств федерального бюджета. Нужно заниматься постоянным контролем на стадии принятия бюджетных обязательств.

Проблема основная – уже 6-й год кредиторская задолженность переходит с предыдущего года на текущий. Это означает, что огромная часть средств бюджета, предусмотренных на финансирование текущих бюджетных проблем, направляется на покрытие долгов прошлых лет. И если государство не имеет постоянного контроля над процессом принятия бюджетных обязательств со стороны бюджетополучателя, контракты подписываются бюджетными организациями вне зависимости от реального состояния бюджетного кармана – доходов и источников средств финансирования дефицита, которыми располагает федеральная казна.

Именно поэтому с 1998 года была введена система, которая предполагает контроль не просто за перечислением денег и не просто за выдачей денег с коллективных счетов.

Во-первых, ставится задача налаживания постоянного и действенного контроля за процессом принятия бюджетных обязательств. Для этого вводится глубокая система контроля, которая состоит прежде всего в том, что именно через органы казначейства должно осуществляться доведение до каждой бюджетной организации тех объемов ассигнований, которые предусмотрены в бюджетной росписи.

Во-вторых, на квартал вперед даются лимиты бюджетных обязательств, которые также доводятся до каждой бюджетной организации, в их пределах можно принимать решения и брать на себя денежные обязательства.

В-третьих, ни один контракт федеральной бюджетной организации не может быть заключен без регистрации в соответствующем казначейском органе. Соответственно, ни один поставщик не будет заключать контракт, если на контракте не окажется штампа казначейства. Все это делается для того, чтобы исключить принятие обязательств, которые явно выходят за пределы реальных кассовых возможностей федерального бюджета.

В-четвертых, для выполнения этого контракта вводится регистрация его исполнения. И только, когда организация подтверждает исполнение контракта, может быть совершен платеж.

Мы находимся на совершенно правильном пути, который позволяет государству решить главную проблему: уйти от появления или воспроизводства неоплаченной кредиторской задолженности бюджетной сферы, уйти от принятия нереалистичных договоров, заказов и создать необходимые условия для мониторинга государственных расходов. Сегодня, к сожалению, органы федерального казначейства столкнулись с тем, что ни одно министерство не имеет полной информации о положении дел в его системе внизу, т.к. оно не утверждает смету. Сметная дисциплина вообще крайне ослаблена, поскольку каждый составляет смету под себя. А в большинстве случаев смета просто отсутствует, как показывают казначейские проверки. Налаживание нормальной сметной дисциплины, которая полностью увязана с бюджетом, принимаемым Парламентом, тоже является одной из задач органов федерального казначейства и казначейской системы в целом.

Будет ли казначейство отнимать деньги:

Контрольная работа, которую проводит казначейство, весьма обширна. Это проверки и коммерческих банков, и бюджетных организаций, и организаций, использующих бюджетные средства. Здесь и проверки организаций, уплачивающих средства в федеральный бюджет.

Финансы А.М. Ковалева:

Основы Бюджетного кодекса РФ (В.А. Петров, Финансы, №7, 98):

В кодексе рассматриваются также полномочия, которыми наделяются органы государственного и муниципального контроля, созданные законодательными (представительные) и исполнительными органами власти. Контрольные органы представительной власти на всех уровнях осуществляют:

контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов (на федеральном и региональном уровнях);

проведение экспертизы проектов этих бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных актов бюджетного законодательства;

органы же контроля, создаваемые органами исполнительной власти, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов всех уровней, аналогичный контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов. Речь здесь идет прежде всего о финансовых органах (предварительный контроль), казначейских (текущий контроль) и органах КРУ (последующий контроль).

Полномочия контрольных органов определяются Бюджетным кодексом, Законом о счетной палате, а также законами о контрольных органах субъектов федерации и правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Кодекс предусматривает, что решения и действия контрольных органов местного самоуправления могут быть обжалованы в арбитражном суде. В.В. Истомина, директор Департамента финансов и цен г. Ярославля:

Опыт, накопленный в Ярославле с 1992 года, позволяет сказать, что казначейское исполнение муниципального бюджета – это не только хорошо, но и необходимо. Переход на казначейское исполнение бюджета позволяет экономить бюджетные средства, усилить контроль, сократить возможности для разбазаривания денег налогоплательщиков. Это также стимулирует руководителей бюджетных организаций более эффективно использовать выделенные бюджетные средства, искать пути, как сделать на эти деньги возможно больше.

Обычно вопросами эффективности использования бюджетных денег в городе занимаются только мэр и финансисты. В отраслях городского хозяйства нет заинтересованности в экономии денег, в том, чтобы научиться жить по средствам и при этом еще и развивать отрасль. В большинстве случаев расходы, которые финансисты должны оплатить, преподносят постфактум, а если эти расходы не оплачиваются, образуются и растут задолженности бюджета тем организациям и предприятиям, которые произвели какие-то услуги (работы) населению или бюджетным организациям.

Казначейское исполнение бюджета ставит работников на более высокую ступень, поскольку возрастает ответственность за планирование бюджетных расходов, направление и контроль использования бюджетных средств.

Ни в коем случае нельзя допустить, чтобы произошло разделение нынешних финансовых органов на тех, кто будет формировать бюджет (урезанные финансовые органы) и тех, кто будет исполнять бюджет (казначейство).

Если один занимается доходами и только за них отвечает, а другой – только за расходы, то понятно, что одному будет безразлично, сколько он соберет, а другому - сколько ни дай – все мало.

Появившись на свет в декабре 1992 года, Федеральное казначейство отнюдь не сразу «взяло быка за рога». Общая цель была ясна: обеспечить прозрачность исполнения бюджета, полный контроль за операциями с его средствами. Но в то время почти весь федеральный бюджет проходил через коммерческие банки, и центр не знал, как он расходуется на местах.

Контроль за коммерческими банками, прежде всего в плане использования бюджетных средств, и стал первой серьезной акцией новорожденной структуры – доходную часть хоть как-то прикрывала Госналогслужба. Впрочем, «акцией» эту работу назвать трудно. Нарушений было столько, что проверки пришлось устраивать еженедельно. В настоящее время количество нарушений и соответственно объемы штрафов существенно уменьшились, хотя контроль за комбанками продолжается.

Следующим принципиальным шагом в развитии казначейской системы стало открытие счетов территориальным органам казначейства в расчетно-кассовых центрах Центробанка и перевод туда бюджетных средств. Появились возможности концентрировать бюджетные потоки и отслеживать их движение.

А начиная с 1994 года подразделения казначейства начали работать и с доходами федерального бюджета. Поскольку регионы обзавелись не только «расходными», но и «доходными» счетами, гонять каждый бюджетный рубль, допустим, из Калуги в Москву и обратно стало незачем. Что примерно троекратно сократило и документооборот, и встречные денежные потоки.

Очередная задача – дистанцировать деньги от бюджетополучателя. То есть довести деньги до тех, кто должен оказать потребителю бюджетных средств конкретную услугу или выполнить для него работу. И, конечно, ускорить создание единой информационной системы казначейства, которая не только даст выигрыш в темпе, а при необходимости и в маневре казенными деньгами, но и оградит от любителей давить на казначейство.

Бюджетные деньги теряются не только в центре, но и внизу. Нередко тратятся совсем не на то, на что выделены. Значит, важно не просто консолидировать движение средств, передавать деньги на счета получателей, а и гарантировать их целевое использование. То есть закрыть бюджетные счета получателей – институтов, клиник, научных центров там, где они открыты сегодня – в коммерческих банках, и открыть их лицевые счета в казначействах. Тогда каждый бюджетополучатель будет знать, сколько ему полагается средств, и сам укажет, куда их направить. Со счета казначейства деньги будут расходоваться только по смете, а нецелевое использование будет исключено.

Если уж говорить о том, где противодействия работе казначейства самое большое, то это отнюдь не коммерческие банки. Главные «сопротивленцы» – министерства и ведомства. Да и все их бюджетополучатели никоем образом не желают расставаться с ключом от собственной кассы, лицевые счета для них – кара Божья. Сама по себе, идея по внедрению механизма финансирования бюджетников через лицевые счета колоссальная, ведь фактически выходной контроль (ревизии, КРУ, УЭП и т.д.) заменяется на входной, т.е. предшествующий, предварительный, текущий. И этот контроль во много раз эффективнее любого последующего, который лишь выявляет (а часто и не выявляет) уже допущенные нарушения. Основная предпосылка к хищению и воровству состоит в том, что деньги отданы в руки чиновнику. А казначейская система как раз и не дает денег ему в руки. Но оставляет все распорядительные полномочия, если честно распорядились, в соответствии с бюджетными назначениями, то все будет оплачено. А если нечестно, то средства будут заблокированы казначейством.

Типичен такой случай. В регион пришли адресные, целевые федеральные средства. Расходуются же они «не по назначению». А регион затем выкатывает долги центру: у нас-де бастуют врачи и учителя, детские пособия не выплачиваются, бедственное положение. Отсюда и жесткость: когда органы финансового контроля будут знать, куда идут деньги, тогда и должны платить, наверняка, а не наобум.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета имеет много плюсов. Во-первых, ускоряется движение денег до бюджетополучателя; во-вторых, происходит сокращение штатов централизованных бухгалтерий, казначейская система предполагает честное бюджетное планирование. Такая система заставит изменить психологию руководителей бюджетных организаций, научит их жить по средствам, а не плодить долги.

Для перехода на казначейскую систему исполнения не обязательно создание специального казначейского органа, это возможно и в рамках действующей системы финансовых органов. Речь должна идти лишь о внутренней перестройке. Независимо от того, как будет называться такой орган (финансовый, финансово-казначейский и т.д.) все функции должны быть сосредоточены в одном месте. Разделение функций сделает финансовую систему неэффективной, муниципальная казначейская система сложнее, чем на федеральном уровне.

Последующий контроль, к сожалению, показал, что распорядители кредитов, несмотря на то, что они получают из бюджета целевое распоряжение, фактически направляют полученные средства на другие цели. Но если факт уже свершился, трудно потом разобраться. И даже если кого-то привлекли к ответственности, денег все равно не вернуть. Идет увеличение кредиторской задолженности, причем по тем статьям расходов, которые сегодня не являются первоочередными. В этих условиях казначейское исполнение бюджета имеет исключительно важное значение. Кроме того, казначейское исполнение несомненно улучшит качественное планирование расходов бюджета, начиная с распорядителей кредитов.

Обострение финансового кризиса заставило ускорить внедрение казначейской системы исполнения федерального бюджета, что, в частности, означает централизацию доходов и средств федерального бюджета на счетах казначейских органов, переход к единому счету Федерального казначейства в целях рационального управления кассовыми средствами федерального бюджета. Вводятся в действие новые правила финансирования расходов федерального бюджета, предусматривающие среди прочего, право бюджетополучателей осуществлять расходование бюджетных средств исключительно на основании доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Разрабатывается методология регистрации заключенных с бюджетополучателями договоров, чтобы исключить возможность принятия обязательств, превышающих бюджетные назначения; все перечисленные меры призваны сократить, если не исключить совсем) необоснованные расходы федерального бюджета, увеличить пополнение его доходной части, повысить эффективность управления бюджетными средствами, ужесточить контроль над их использованием, укрепить финансовую дисциплину на всех уровнях.

Долги бюджета – это задача, которую надо обязательно решить. Мы должны ликвидировать ту массу денег, которая давит сегодня на бюджет, на финансовую систему в целом. Главная цель казначейства в этом плане – не накапливать долги. На первом этапе следует перейти к регистрации бюджетных обязательств бюджетополучателей. Очень важно, чтобы ни одно предприятие, которое претендует на получение средств из бюджета, не могло даже заключить договор, если оно не имеет регистрационного штампа Казначейства, который подтверждает, что на эти деньги в Казначействе деньги есть. Очень важно, чтобы ни один поставщик, ни один контрагент по этому договору не принял бы такой договор к исполнению по той простой причине, что в нем нет подтверждения гарантии Казначейства, что по такому договору будет произведена оплата.

Эта система включает два этапа. Первый – регистрация договоров для того, чтобы знать, что происходит в системе принятия обязательств. Второй этап – работа по внесению в Гражданский кодекс, в Кодекс об административных правонарушениях изменений, ставящих под сомнение законность таких договоров, признание таких сделок ничтожными.