**МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ**

**КАЗАНСКИЙ ФИНАНСОВО - ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**Кафедра финансов**

“Допустить к защите”

Зав. Кафедрой

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

“\_\_\_”\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1997 г.

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

ОРГАНИЗАЦИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Специальность \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Автор Адамова Н.А.

Группа 312

Руководитель Немкина О.И.

**КАЗАНЬ 1997**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Стр.

Введение............................................................................................. 3

1. Формирование и функционирование федерального

казначейства Российской Федерации......................................... 5

1.1. Необходимость создания федерального казначейства..... 5

1. Структура, задачи и функции федерального

казначейства........................................................................... 13

2. Организация казначейской системы исполнения бюджета... 23

1. Федеральное казначейство и процесс исполнения

бюджета................................................................................... 23

1. Организация казначейской системы исполнения

бюджета по доходам............................................................. 27

1. Организация казначейской системы исполнения

бюджета по расходам............................................................ 42

1. Совершенствование казначейской системы исполнения

бюджета.......................................................................................... 58

3.1. Применение опыта зарубежных стран в работе

казначейства России............................................................. 58

1. Недостатки в деятельности казначейства и их

устранение.............................................................................. 65

Заключение........................................................................................ 70

Список литературы.......................................................................... 72

**ВВЕДЕНИЕ**

Федеральный бюджет является одним из главных инструмен­тов государственного регулирования экономики, стимулирования производственных и социальных процессов. Его доходы служат финансовой базой деятельности государства, а расходы - удовлет­ворению общегосударственных потребностей.

В процессе проведения экономических реформ, в результате коренной ломки прежних механизмов управления экономикой, федеральный бюджет стал исполняться неудовлетворительно. Мас­совый характер приобрели случаи несвоевременного зачисления средств налогоплательщиков в доход федерального бюджета и средств федерального бюджета на счета получателей, а также случаи нецелевого использования этих средств.

В связи с этим большое значение и актуальность приобре­тает организация эффективного механизма исполнения бюджета и контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, так как неэффективные методы исполнения бюджета сами ста­новятся источником дестабилизирующих экономику факторов.

Как свидетельствует международная практика в странах, сто­ящих на разных стадиях экономического развития и имеющих самое различное политическое устройство (США - федеративная республика, Швейцария - кантональная республика, Швеция - кон­ституционная монархия и т.д.) исполнение бюджета целесообразно осуществлять через органы казначейства. Поэтому было принято решение о создании новой - казначейской системы исполнения бюджета в России.

Сегодня становление федерального казначейства является од­ной из приоритетных задач в области бюджета и финансов в рамках программы Правительства Российской Федерации по раз­витию реформ и стабилизации российской экономики. На создание казначейства возлагаются большие надежды по упорядочению денежных потоков между бюджетами, обеспечение своевремен­ности и правильности зачисления платежей в бюджеты различных уровней, контролю за государственными средствами, а также бо­лее гибкому маневрированию государственными ресурсами.

Развитие казначейской системы исполнения федерального бюджета сопровождается фактическим разграничением и передачей функций и объемов работ, ранее выполняемых территориальными органами Центрального банка, Госналогслужбы Российской Федера­ции, местными финансовыми органами в органы казначейства , освобождая эти органы для решения других , более свойственных им задач.

Но нельзя сказать , что в настоящее время система казна­чейских органов развернута во всех регионах Российской Феде­рации. Это вызвано необходимостью ускорения темпов создания территориальных органов казначейства , формирования материаль­но-технической базы, единой телекоммуникационной системы каз­начейских органов и внедрение нового механизма исполнения бюджета.

В работе рассматриваются вопросы необходимости и обосно­ванности создания казначейства, преимущества казначейской систе­мы исполнения федерального бюджета, процесса развития казна­чейства Российской Федерации.

При написании работы использованы материалы периоди­ческой печати и фактические материалы собранные при прохож­дении практики в отделении федерального казначейства по Дзер­жинскому району города Перми.

**1. ФОРМИРОВАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1. НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА**

Исполнение бюджета России и контроль за расходованием государственных средств в Российском государстве традиционно осуществлялись казначейскими органами. В России казначейство было учреждено после 1863 года, когда в составе министерства финансов был создан департамент государственного казначейства, в распоряжении которого находились местные органы - казенные палаты. В ведении казенных палат находились губернские и уездные казначейства, на них был возложен учет государственных расходов и отчетность по ним. Кассовые обороты бюджета сосредоточивались в главном казначействе. Все собранные казна­чейской системой доходы записывались на единый счет в Госу­дарственном банке. А после 1917 года исполнение бюджета осуществлялось созданными на основе казенных палат приходно-расходными кассами Наркомфина [ 21,367-369 ].

С середины 20-х годов функции казначейства были, в ос­новном, переданы Госбанку. И до 1991 года Государственный банк СССР с его сетью банков на местах обеспечивал достаточно полный учет доходов, расходов и остатков федерального бюджета.

Однако действовавшая в СССР система исполнения бюджета имела существенный недостаток. Она приводила к наращиванию инфляционных процессов в стране, так как финансирование рас­ходов производилось без учета реально поступающих доходов и носило эмиссионный характер.

В начале проведения экономических реформ изменения в процессе исполнения федерального бюджета позволили решить главную задачу - ликвидировать практику автоматического и бес­контрольного кредитования Центральным банком бюджетного де­фицита.

В то же время с углублением экономических преобразований и коренным изменением состояния всей экономики нашей страны в процессе исполнения бюджета появилось множество других не менее значительных недостатков.

Во-первых, развитие рыночных процессов в Российской эко­номике сопровождалось разрушением централизованной государст­венной банковской системы и образованием разрозненной массы коммерческих банков. Центральный банк Российской Федерации сосредоточил усилия на вопросах организации денежно-кредитного обращения и значительно снизил приоритетность вопросов испол­нения федерального бюджета: был серьезно ослаблен учет бюд­жетных средств. А коммерческие банки на местах не только устранились от контроля за использованием государственных феде­ральных средств, но и заинтересованы в отсутствии такого контроля [ 17,1 ].

Во-вторых, наряду с этим, законодательное закрепление само­стоятельности бюджетов национально-государственных и админи­стративно-территориальных образований в рамках единой бюд­жетной системы России освободило местные финансовые органы от обязательного контроля за правильностью и целевым харак­тером использования средств федерального бюджета [ 17,1 ].

В третьих, в области исполнения федерального бюджета по доходам порядок, который существовал ранее характеризовался не только низкой оперативностью зачисления на счета федерального бюджета, длительными задержками, неполнотой и расхождениями в информации представляемой Центральным банком, но также передачи отчислений от поступлений по федеральным налогам и доходам в местные бюджеты [ 17,2].

Вытекающие из этого дискретность процесса финансирования расходов из федерального бюджета, а также невозможность сос­тавления полноценных прогнозов на краткосрочную и средне­срочную перспективу снижала эффективность бюджетного испол­нения.

В четвертых, в сфере расходов федерального бюджета дейст­вующая система носила отпечаток предельно централизованной ди­рективной экономики, поскольку допускала их формирование лишь на стадии платежа, то есть на стадии, когда маневрирования государственными финансовыми ресурсами уже практически упу­щена [17,2 ].

В пятых, постановка учета бюджетных средств в банках не позволяла оперативно получать информацию о кассовых расходах и перечислении этих средств по назначению, а значит эффективно контролировать данные операции [ 17,3 ].

И в шестых, практически бесконтрольно осуществлялось ис­пользование средств многочисленных государственных внебюд­жетных фондов [ 17,3 ].

Утрата государственного контроля за поступлением и исполь­зованием средств федерального бюджета, отсутствие детального учета этих средств породило безответственное отношение к ним на всех уровнях, привело к ослаблению бюджетной дисциплины, а отсутствие объективной информации в условиях острой недоста­точности бюджетных средств не позволяла перегруппировать фи­нансовые ресурсы для наиболее рационального их использования в период осуществления рыночных преобразований в экономике.

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

Принципиально важно то, что с развитием рынка федераль­ный бюджет становится основным элементом, обеспечивающим управляемость экономикой. Значительный спад производства и высокий уровень инфляции требуют жесткого контроля за рас­пределением и расходованием бюджетных средств. В то же время, в условиях, когда через бюджет перераспределяется около половины ВВП [17,3], неэффективные методы исполнения бюджета сами становятся генератором дестабилизирующих эконо­мику факторов, и подлежат глубокой коррекции. Поэтому в дан­ной ситуации возникла острая необходимость в проведении корен­ных преобразований в бюджетном процессе, то есть создании и внедрении новых более эффективных механизмов исполнения федерального бюджета.

В этот период было принято решение о том, что потерю прежних рычагов управления средствами федерального бюджета на местах должно возместить создание федерального казначейства Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года № 1556 был в принципиальном, а постановлением Правительства России от 27 августа 1993 года № 865 в организационном плане решен вопрос о создании федерального казначейства в составе Министерства финансов Российской Федерации.

Указанные правовые акты положили начало воссозданию казначейской системы исполнения федерального бюджета. В про­цессе начавшегося ее формирования был решен ряд не только концептуальных, но и организационных, а также методологических вопросов. Тем не менее и сегодня часто можно услышать возра­жения против создания системы органов федерального казна­чейства.

Доводы тех экономистов, которые сомневаются в необхо­димости функционирования в нашей стране органов казначейства в основном сводятся к следующему :

* утверждается, что создана еще одна, параллельная финан­совым, банковским и налоговым органам система в составе федеральной исполнительной власти;
* центр, таким образом грубо вмешивается в финансовые де­ла регионов, нарушая их законные права;
* неудачно выбран момент формирования системы органов федерального казначейства - в стране огромный бюджетный дефицит, а правительство плодит чиновников;
* из рук министерств и ведомств вырывается последний ры­чаг управления подведомственной сферой [ 37,16 ].

Следует более подробно рассмотреть вопрос обоснованности каждого из них и вопрос о необходимости создания органов феде­рального казначейства.

Во-первых, закономерный и оправданный процесс сувере­низации Центрального банка предопределил необходимость выпол­нения какой-то иной системой функций по исполнению федераль­ного бюджета. В этой роли могли бы выступать финансовые органы, но их фактическая подчиненность органам власти субъ­ектов Федерации, а также конституционно закрепленное разгра­ничение сфер ведения между Федерацией и ее субъектами в вопросах бюджета, перенесли центр тяжести их внимания на исполнение самостоятельных бюджетов. Все это не позволяет финотделам в полной мере осуществлять контроль правильным и целенаправленным использованием средств федерального бюджета.

Роль же налоговых органов в исполнении федерального бюджета в нынешней ситуации, при низкой налоговой дисциплине сводится в основном к задаче контроля за выполнением законодательства о налогах.

Осуществление межбюджетного распределения поступающих налогов и фактическое распоряжение доходными счетами феде­рального бюджета уходит на второй план. Это приводит к низкой оперативности зачисления доходов на счета федерального бюджета и передаче в местные бюджеты отчислений от федеральных налогов. Практически ни одна из вышеперечисленных структур не контролирует использование средств государственных ( федеральных ) внебюджетных фондов. Эта функция возложена на органы федерального казначейства и его территориальные отделения.

Во-вторых, организация федерального казначейства не изме­няет законодательно установленного распределения объема полно­мочий в области бюджета между федеральной властью и властью на уровне субъектов Федерации. Реализуя свои функции феде­ральное казначейство не вторгается в сферу, лежащую за рамками интересов Федерации. Именно то, что ответственность и полно­мочия в исполнении федерального бюджета распылены между многими разнородными структурами, а потому и реализуются неудовлетворительно, принято решение об организации единой системы органов федерального казначейства.

В-третьих, те средства, которые выделены в бюджете на покрытие расходов по организации казначейства, обернутся мно­гократной отдачей за счет увеличения эффективности бюджетных затрат, появления возможности маневрирования бюджетными средствами в процессе исполнения бюджета, прекращения их нецелевого использования.

Так, например, на становление органов федерального казна­чейства по Приморскому краю в 1993-1994 годах было затрачено около 2 млрд. рублей. В ходе осуществления этими органами закрепленных за ними функций по исполнению бюджета возв­ращено в бюджет в виде санкций и штрафов почти 3,8 млрд. рублей [29,28 ].

И в-четвертых, бюджетные полномочия правительственных учреждений, отвечающих за те или иные сферы деятельности, никак не ущемляются с началом функционирования казначейства. Федеральное казначейство не только не претендует на их права по распоряжению средствами федерального бюджета, но напротив, способствует их полноценной и эффективной реали­зации. В действующих условиях значительная часть аппарата министерств и ведомств занята оформлением платежных доку­ментов на перечисление бюджетных средств элементам подведом­ственной системы, работой с банками по контролю за доведением этих средств по назначению. Формирование федерального казна­чейства и выполнение им этих функций, причем с лучшим качеством по оперативности и гарантированности доведения бюд­жетных средств по указанию все тех же министерств и ведомств, позволяет последним сосредоточиться на вопросах своей непос­редственной деятельности. Следует отметить, что при этом объем распорядительных бюджетных прав министерств и ведомств не ущемлен, а управляемость, подконтрольность, защищенность бюд­жетных средств от несанкционированного использования много­кратно возрастает.

Таким образом, необходимость создания органов федераль­ного казначейства связана с решением целого комплекса проблем :

1. Повышение эффективности использования бюджетных средств, появление возможностей маневрирования бюджетными средствами в процессе исполнения бюджета, прекращение их нерационального и нецелевого использования;

2. Повышение оперативности зачисления доходов на счета федерального бюджета;

3. Предоставление федеральным органам власти и управления оперативной и достоверной информации об исполнении бюджета;

4. Повышение оперативности контроля за процессом пере­числения и использования бюджетных средств;

1. Достижение большей сбалансированности бюджета по дохо­дам и расходам и др. [17,27 ].

Сегодня система федерального казначейства хотя еще и не сформирована полностью, но тем не менее уже приступила к выполнению своих функций. И первый опыт работы казначейских органов позволяет сделать вывод о положительном влиянии, оказываемом ими на ход бюджетного процесса. В частности, с началом работы органов казначейства территории стали получать более упорядоченную и понятную схему финансирования объектов, программ за счет федерального бюджета, при которой по всей вертикали средства физически не попадают на счета соответ­ствующих распорядителей, а доводятся до конечных потребителей на основании распорядительных решений их вышестоящих органов через казначейские счета. Если раньше имели место случаи задержки зачисления средств предприятиям, организациям до 30 дней и более, то в настоящее время ассигнования доводятся пот­ребителям федерального бюджета органами федерального казна­чейства в течении 1-2 дней после их поступления [ 26,11 ]. За счет изменения схемы финансирования сокращено денежных транс­акции, сократилась цепочка бюджетных счетов. Начиная с 1994 года используются такие специфические инструменты финанси­рования, как казначейские векселя, налоговые освобождения и казначейские обязательства. Там, где органы казначейства заме­нили налоговые инспекции по расщеплению налогов, регулиро­вание доходных источников, учет доходов бюджета стали осущест­вляться не два раза в месяц, а практически ежедневно [ 41,10 ]. А это означает, что финансовые ресурсы не попадают под влияние инфляции и каждый день поступают на счета бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Органами федерального казначейства принимаются адми­нистративные и организационные меры по повышению бюджетной дисциплины. Сегодня уже существенно укреплен предварительный и текущий контроль за использованием бюджетных средств. Так за 1994 год органами федерального казначейства было осу­ществлено около 31 тысячи проверок банков и их филиалов, а также организаций и учреждений по вопросам своевременности зачисления средств налогоплательщиков в доход федерального бюджета и средств федерального бюджета на счета получателей, а также целевого использования этих средств. Выявлено 77 тысяч случаев нарушений на сумму 575,8 млрд. рублей. За допущенные нарушения предъявлены финансовые санкции на сумму 102,1 млрд. рублей. А с января по ноябрь 1995 года проведено свыше 31 тысячи проверок. И выявлено 125 тысяч фактов нарушений на общую сумму 1 трлн. рублей, предъявлено штрафных санкций на сумму 179,5 млрд. рублей. И эта работа только разворачивается [23,8 ].

В условиях кризиса банковской системы, казначейство акку­мулирует средства федерального бюджета на своих счетах и выступает гарантом защиты этих средств от возможных нега­тивных последствий этого кризиса.

Расширение объемов финансирования расходов через систему федерального казначейства поставило под жесткий ежедневный го­сударственный контроль движение и целевое использование средств федерального бюджета, повысило их управляемость и за­щищенность.

Для того, чтобы предотвратить неконтролируемые колебания обменного курса национальной валюты казначейство в течение всего 1995 года обеспечивало относительную равномерность фи­нансирования бюджетных расходов и максимальную децент­рализацию бюджетных средств при осуществлении выплат.

Таким образом, решение о создании органов федерального казначейства является полностью обоснованным и своевременным. И сегодня следует ставить вопрос не о целесообразности дея­тельности казначейства, а о необходимости ускорения темпов создания его территориальных органов, формирования мате­риально-технической базы, единой телекоммуникационной системы казначейских органов и повышении эффективности их работы на основе совершенствования отечественного и зарубежного опыта.

1**.2. СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА**

Вся концепция создания казначейства в России сегодня основана на идее эволюционности и постепенности с тем, чтобы обеспечить включение в бюджетный процесс новой структуры максимально “мягким” образом. Это относится к распростра­ненности казначейской системы исполнения бюджета в террито­риальном, отраслевом и функциональных аспектах.

За прошедшие 3 года, с момента принятия решения о создании органов федерального казначейства на центральном, региональном и территориальном уровне была проделана большая работа по формированию единой казначейской системы.

Первоначально на центральном уровне было создано Главное Управление федерального казначейства и осуществлена подготовка к переходу на новую систему финансирования. В организационном плане создан операционно-контрольный отдел, главная бухгалтерия по операциям федерального казначейства, отдел электронно-инфор­мационной поддержки, была создана и апробирована локальная компьютерная сеть, обеспечивающая учет перечисления средств с главного счета по расходам федерального бюджета в разрезе раз­делов, глав и статей бюджетной классификации в автоматическом режиме.

Вместе с этим, параллельно, с первого квартала 1993 года началось создание территориальных органов казначейства. Однако, 1993 год был годом решения организационных проблем и тех­нических вопросов по функционированию казначейства и его тер­риториальные органы в этот период были сформированы лишь в нескольких регионах порядке проведения эксперимента. Основная работа по созданию территориальных органов казначейства стала осуществляться с начала 1994 года.

В начале 1994-1995 годах происходило планомерное увеличение территорий, охваченных казначейской системой. Этот процесс осуществлялся в соответствии с графиком формирования и развертывания казначейской системы в регионах Российской Федерации, который к началу 1996 года в основном объеме был выполнен.

Для наглядности рассмотрим порядок фактического перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета в территориальном и отраслевом аспекте в 1994 году: С 1.02.94 г. - на 10 территориях по 10 министерствам и ведомствам, с 1.05.94 г. - на 30 территориях по 20 министерствам и ведомствам, с 1.07.94 г. - на 51 территории по 30 министерствам и ведомствам, с 1.08.94 г. - на 51 территории по 40 министерствам и ве­домствам, с 1.10.94 г. - на 51 территории по 50 министерствам и ведомствам, с 1.12.94 г. - на 59 территориях по 64 министерствам и ведомствам [ 17,20; 29,8 ].

Таким образом, 1994-1995 годы стали для казначейства пе­риодом, когда оно приобрело черты полномасштабной системы, органы которой распространены почти на всей территории Рос­сийской Федерации.

В целом к началу 1996 года к выполнению своих задач и функций на региональном уровне приступило 80 управлений феде­рального казначейства по субъектам Российской Федерации и на локальном уровне 2011 отделений федерального казначейства по районам и городам. При этом следует помнить, что админист­ративно-территориальных единиц в субъектах федерации 3833 и развертывание сети территориальных органов казначейства в нас­тоящее время еще не закончено, оно активно продолжается с учетом возможностей создания межрайонных отделений [ 26,7 ].

На сегодняшний день за рамками казначейской системы оста­лись шесть субъектов федерации: Республика Башкортостан, Ка­бардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Ингушская Республика, Тюменская и Калининградская области. Здесь вопрос о создании органов казначейства пока не решен, несмотря на неоднократные предложения Министерства финансов по созданию казначейских органов в этих регионах [ 23,7 ].

Система органов федерального казначейства представляет со­бой единую централизованную систему, построенную по принципу многоуровневой и иерархической организации, где каждый уровень ( федеральный, региональный и локальный ) имеет свои задачи, функции и специфику.

К федеральному уровню относится Главное Управление феде­рального казначейства Министерства финансов Российской Федера­ции. Оно является органом управления всей казначейской систе­мой и ему подчинены все нижестоящие территориальные органы казначейства ( рис. 1.2.1 ).

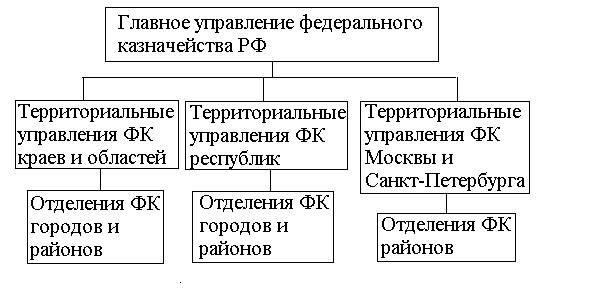


Рис. 1.2.1. Структура органов федерального казначейства

К региональному уровню относятся территориальные управ­ления федерального казначейства, входящие в состав Российской Федерации республик, областей, краев, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Локальный уровень охватывает отделения федерального каз­начейства городов республиканского, краевого, областного подчи­нения, сельских районов, районов в городах республиканского, краевого и областного подчинения ( за исключением городов рай­онного подчинения ).

Органы казначейства имеют статус самостоятельной феде­ральной службы, являются юридическими лицами, имеют самос­тоятельные сметы расходов и текущие счета в учреждениях бан­ков для выполнения хозяйственных функций и печать со своим наименованием. Казначейство подчиняется Министру финансов Российской Федерации.

Территориальные органы казначейства подчиняются выше­стоящему органу и руководителю казначейства - начальнику Глав­ного Управления федерального казначейства Министерства финан­сов Российской Федерации, который имеет ранг заместителя ми­нистра.

Главными задачами органов казначейства являются сле­дующие:

- организация, осуществление и контроль за исполнением фе­дерального бюджета, управление его доходами и расходами на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кас­сы;

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

- осуществление краткосрочного прогнозирования объемов го­сударственных финансовых ресурсов, оперативное управление эти­ми ресурсами в пределах, установленных на соответствующий пе­риод государственных расходов;

- сбор, обработка, анализ информации о состоянии госу­дарственных финансов, представление высшим законодательным и представительным органам государственной власти и управления Российской Федерации отчетности об операциях правительства по федеральному бюджету;

- управление и обслуживание совместно с Центральным бан­ком Российской Федерации и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга Российской Фе­дерации;

- разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, ведение учета государственной казны Российской Федерации;

В соответствии с возложенными задачами, казначейство вы­полняет множество разнообразных функций. Все выполняемые казначейством функции рассмотрим в разрезе его иерархического устройства. Это связано с тем, что функции федерального, ре­гионального и локального уровней казначейской системы различны и имеют свою специфику.

Особенность функций, возложенных на Главное Управление определяется тем, что оно руководит работой всех органов каз­начейства и организует через них бюджетное и финансовое ис­полнение федерального бюджета и финансовое исполнение вне­бюджетных фондов, а также осуществляет выполнение других функций. В соответствии с этим Главное Управление федераль­ного казначейства: подготавливает проекты законодательных и иных нормативных актов, разрабатывает и утверждает мето­дические и инструктивные материалы, устанавливает порядок ве­дения учета и составления отчетности по вопросам, относящимся к компетенции казначейства.

Как центральный орган казначейства, Главное Управление получает, обобщает и анализирует отчеты территориальных орга­нов казначейства о проделанной работе и представляет высшим органам государственной власти и управления отчетность о ре­зультатах исполнения федерального бюджета и состоянии бюд­жетной системы России.

В целях улучшения организации исполнения и контроля за исполнением федерального бюджета, Главное управление в своей работе активно взаимодействует с Центральным банком Рос­сийской Федерации, Государственной налоговой службой Россий­ской Федерации и другими центральными органами государст­венной власти и управления. В частности совместно с Цент­ральным банком оно принимает участие в разработке и реа­лизации согласованной денежно-кредитной политики, обеспечивает управление и обслуживание государственного внутреннего и внеш­него долга России, осуществляет размещение на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов.

Из множества функций, выполняемых Главным управлением необходимо особо отметить следующую: осуществление управления доходами и расходами федерального бюджета и иными центра­лизованными финансовыми ресурсами, находящимися в ведении Правительства, распоряжение средствами, числящимися на соот­ветствующих счетах в банках ( за исключением средств феде­ральных внебюджетных фондов и внебюджетных средств ), а так­же осуществляет операции с этими средствами.

Специфика функций, возложенных на территориальные уп­равления федерального казначейства определяется тем, что они являются промежуточным звеном казначейской системы. С одной стороны территориальные управления организуют работу под­чиненных им отделений федерального казначейства на локальном уровне и выполняют некоторые функции свойственные Главному управлению, а с другой стороны сами находятся в подчинении у Главного управления и выполняют некоторые основные функции по непосредственному исполнению и контролю за исполнением федерального бюджета, возложенные на территориальные отде­ления федерального казначейства.

О первых, организационных, функциях мы уже говорили, по­этому особенно внимательно следует остановиться на рассмотрении последних. Для этого сгруппируем их по трем основным нап­равлениям деятельности казначейства:

1. исполнение бюджета по доходам;

2. исполнение бюджета по расходам;

3. контроль за исполнением бюджета;

Территориальные органы казначейства на соответствующих территориях осуществляют бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета и финансовое исполнение федеральных внебюджетных фондов.

При исполнении федерального бюджета по доходам, органы казначейства регионального и локального уровня также выполняют большую группу функций:

- ведут учет средств, поступающих в доход федерального бюджета по видам налогов и других платежей согласно клас­сификации доходов бюджетов Российской Федерации;

- осуществляют распределение в установленных размерах на­логов и других платежей между федеральным бюджетом, бюдже­тами субъектов Федерации и местными бюджетами;

- обеспечивают по представлению государственных налоговых инспекций, на основании заключений формы 21, возврат излишне взысканных и уплаченных налогов и других платежей;

- обрабатывают, обобщают и анализируют всю информацию о поступающих доходах в федеральный бюджет;

- на основе полученных данных о состоянии финансовых ресурсов и исполнении бюджета составляют краткосрочные прог­нозы объемов поступлений в доход федерального бюджета;

При исполнении бюджета по расходам органы казначейства ведут сводные реестры распорядителей бюджетных средств, в ко­торых отражают всю необходимую информацию о финансируемых предприятиях, учреждениях, организациях: юридические адреса, телефоны их руководителей, номера текущих и бюджетных счетов, их назначение и многое другое. Учет ассигнований для открытого финансирования ведут на отдельных лицевых счетах по каждому распорядителю кредита, главному разделу, подразделу, виду рас­ходов и целевым статьям экономической классификации.

Территориальные органы казначейства выполняют операции со средствами федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и осуществляют финансирование расходов со счетов каз­начейства в учреждениях банков. Они доводят до получателей средств федерального бюджета лимиты финансирования. И обес­печивают в соответствии с доведенными до них Главным уп­равлением федерального казначейства установленными размерами ассигнований целевое финансирование предприятий, учреждений, организаций. А также осуществляют постоянный ежедневный ана­лиз исполнения федерального бюджета по расходам.

Другой важной функцией территориальных органов казна­чейства является осуществление краткосрочного прогнозирования и кассового планирования расходов федерального бюджета по соот­ветствующим территориям. Так, они осуществляют прогнози­рование и планирование на ближайший период, сумм расходов на финансирование отдельных федеральных целевых программ. Нап­ример, по выплате компенсаций и предоставлению льгот лицам, пострадавшим от радиоактивных воздействий при ликвидации пос­ледствий аварии на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО " Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, испытаний на Се­мипалатинском полигоне, делая расчеты на основании информации о льготах, компенсациях и количестве лиц, имеющих на это право [ 10,3 ].

Совместно с уполномоченными банками, территориальные ор­ганы казначейства осуществляют управление и обслуживание госу­дарственного долга Российской Федерации. Курируют вопросы, связанные с государственными займами, казначейскими обязатель­ствами и другими ценными бумагами. И выполняют поручения вышестоящего органа казначейства по финансированию внутрен­него долга России.

Наряду с исполнением федерального бюджета по доходам и расходам территориальные органы казначейства выполняют конт­рольные функции. Это в первую очередь определяет важность каз­начейства как органа финансового контроля.

Основной упор в своей деятельности казначейство делает на текущий контроль за целевым использованием средств, выде­ляемых предприятиям, учреждениям, организациям на возвратной и безвозвратной основе из федерального бюджета. В частности, территориальные органы казначейства проводят анализ отчетов об исполнении расходов, которые ежемесячно представляются им всеми бюджетными учреждениями и организациями; проверяют правдивость отраженной в них информации, сверяя итоговые сум­мы отчетов с выписками банков по счетам этих учреждений и организаций, а также проводят различные проверки с непосредст­венным выходом на место. Круг проверок очень широк, он включает:

- проверки по фактам размещения бюджетных средств на депозитных счетах;

- проверки своевременности и полноты выплаты заработной платы, стипендий и других денежных выплат работникам данных учреждений и организаций;

- проверки целевого использования средств, выделенных на финансирование государственных капитальных вложений;

- проверки целевого использования средств краткосрочной финансовой поддержки, выделенных из федерального бюджета предприятиям и другие проверки.

В целях повышения оперативности зачисления доходов на счета бюджета и средств бюджета на счета получателей, на орга­ны казначейства возложены функции по контролю за своев­ременностью совершения банками операций с бюджетными средствами. Они осуществляют проверки своевременности испол­нения банками платежных поручений на перечисление налогов и других платежей в федеральный бюджет и зачисления бюджетных средств на счета получателей. Также могут проводить другие про­верки по письменным указаниям вышестоящего органа казна­чейства.

При проведении проверок территориальные органы казна­чейства могут в случае обнаружения нарушений изымать всю ,связанную с ними документацию. А при непредоставлении или отказе предъявить необходимую бухгалтерскую и финансовую документацию органы казначейства могут приостановить операции по счетам этих учреждений и организаций. Кроме того, органы казначейства в необходимых случаях осуществляют взыскание в бесспорном порядке с учреждений и организаций средств, исполь­зуемых ими не по целевому назначению и налагают штрафы в размере, действовавшей в момент нарушения, учетной ставки Центрального банка. А также применяют штрафные санкции к банкам за несвоевременное совершение операций со средствами федерального бюджета.

В случае выявления нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, органы казначейства передают все материалы по ним правоохранительным органам и в необходимых случаях предъявляют иски в суд или арбитражный суд.

В процессе выполнения по исполнению федерального бюд­жета и контролю за его исполнением, территориальные органы казначейства представляют своему вышестоящему органу полную оперативную и периодическую отчетность о проделанной работе; активно взаимодействуют с контрольно-ревизионными, налоговыми и финансовыми органами.

Таким образом из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что на казначейство возложено большое количество функ­ций. И что по мере развития его территориальных органов и ос­воения ими всех этих функций в полном объеме оно будет играть все большую роль в поддержании стабильности бюджетной сис­темы и экономики России в целом.

**2. ОРГАНИЗАЦИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**2.1 ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО И ПРОЦЕСС ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

Прежде чем приступить к рассмотрению данного вопроса не­обходимо остановиться на основополагающих теоретических мо­ментах, характеризующих процесс исполнения бюджета.

Исполнение бюджета - это заключительная стадия бюджет­ного процесса, наступающая после утверждения бюджета на со­ответствующий финансовый год. На ней обеспечивается полное по объемам и своевременное по срокам выполнение поступлений, предусмотренных доходов бюджета в целом и по каждому источ­нику и полное финансирование предприятий, учреждений, орга­низаций и мероприятий в соответствии принятым бюджетом Российской Федерации.

Для исполнения бюджета важное значение имеет поквар­тальная разбивка, необходимая для учета особенностей отдельных кварталов года: сезонности поступлений, неравномерности расходо­вания бюджетных средств и др.

Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджета, является роспись бюджета, то есть распре­деление доходов и расходов по подразделениям бюджетной клас­сификации. Она составляется в соответствии с утвержденным бюджетом при необходимой детализации источников доходов и целевого направления расходов, с указанием годовых назначений и их поквартальным распределением. Бюджетная роспись служит оперативным планом исполнения бюджета, по которому осущест­вляется весь процесс финансирования предприятий, учреждений и организаций и контроль за ходом поступления доходов в бюджет [ 34,168 ].

Стадия исполнения бюджета включает кассовое исполнение бюджета. Под ним понимается организация и осуществление в процессе исполнения бюджета приема доходов, хранения и выдачи бюджетных средств, ведение учета и отчетности.

Исполнение бюджета является функцией исполнительных ор­ганов власти. Правительство Российской Федерации организует ис­полнение федерального бюджета через Министерство финансов и органы федерального казначейства. В исполнении бюджета участ­вуют предприятия, учреждения, организации и население, так как они имеют обязательства по платежам в бюджет или получают ассигнования из него.

Непосредственное исполнение федерального бюджета в основ­ном объеме на сегодняшний день осуществляется органами феде­рального казначейства. За последние несколько лет, с момента на­чала создания казначейской системы в процессе исполнения бюд­жета произошли большие преобразования. В настоящее время они не закончены и продолжаются. Поэтому необходимо остановиться на рассмотрении процесса исполнения федерального бюджета с позиции той ситуации, в которой он находится на данный момент и тех изменений, которые вносятся в него в связи с переходом от банковской к казначейской системе исполнения федерального бюд­жета.

В наиболее общем виде с организационной точки зрения, казначейство берет на себя осуществление и учет всех операций со всеми государственными федеральными ресурсами, находящи­мися в ведении федерального Правительства. Казначейство при этом опосредствует осуществление операций с бюджетными средствами в безналичной форме.

Актуальной задачей, которую необходимо рассмотреть явля­ется совершенствование исполнения федерального бюджета по до­ходам.

В настоящее время по всем регионам России осуществляется изменение порядка расщепления регулирующих налоговых поступ­лений. Старый порядок расщепления ( на уровне налого­плательщика ), страдающий неточностью и низкой оперативностью заменяется на новый, когда расщепление производится органами казначейства, более точный и оперативный.

При достижении определенного этапа в развитии казна­чейских органов, от налоговых органов им передаются 100 счета по доходам федерального бюджета и открываются дополнительно 090 счета, которые используются для зачисления сумм регу­лирующих налогов, подлежащих расщеплению и распределению между различными уровнями бюджетной системы..

Изменяется порядок учета налогов и других платежей, посту­пающих на доходные счета федерального бюджета. Функции по учету доходов передаются органам казначейства, которые начи­нают вести детальный учет доходов по видам налогов в соот­ветствии с подразделениями бюджетной классификации.

Также от налоговых органов и учреждений Центрального банка к органам казначейства передаются все другие функции по исполнению доходной части федерального бюджета.

Также актуальной является задача совершенствования испол­нения расходной части бюджета.

С организационной точки зрения в настоящее время обес­печен принцип "единства кассы" в отношении всех федеральных средств. Все платежи из бюджета осуществляются с единого ( главного ) счета Главного управления федерального казначейства или в случае получения соответствующих распоряжений Главного управления, с расходных счетов территориальных управлений за счет совершения ими операций по перечислению доходов на фи­нансирование расходов федерального бюджета. И доводятся в основной своей массе до конкретных получателей через счета тер­риториальных органов казначейства ( сегодня действует еще и ста­рая схема финансирования ). Такой механизм перечисления средств непосредственным их потребителям в регионах практически стра­хует валютный рынок страны от резких выбросов свободной руб­левой массы.

Все счета территориальных органов казначейства, опосред­ствующие движение средств федерального бюджета, открытые в банковской системе, являются транзитными, то есть не имеют пе­реходящих остатков.

В настоящее время в регионах, где казначейские органы осо­бенно развиты, осуществляется закрытие счетов бюджетных еди­ниц в банках и открытие их в системе казначейства с пере­числением средств непосредственно на расчетные ( текущие ) счета хозяйствующих субъектов, выполняющих работы или оказы­вающих услуги для бюджетных единиц, финансируемых за счет федерального бюджета.

Казначейство, опираясь на Центральный банк и его систему, тем не менее освобождает его от функций ведения детального учета средств федерального бюджета и контроля за их целевым использованием.

Другим важным элементом нового порядка финансирования бюджетных расходов является внедрение учета операций по фик­сации денежных средств на каждой стадии бюджетного и финан­сового исполнения бюджета.

До недавнего времени документально и информационно фик­сировались лишь две стадии: первая - объем бюджетных назна­чений и последняя - сумма фактических платежей.

Реально же процесс исполнения бюджета гораздо более дета­лизирован. На уровне бюджетной единицы или распорядителя средств (конечного потребителя бюджетных средств) достаточно четко прослеживаются следующие этапы:

- доведение объемов бюджетных назначений;

- доведение гарантированных лимитов финансирования ( исхо­дя из степени реальной обеспеченности расходов источниками фи­нансирования ), в пределах которых бюджетная единица ( распо­рядитель средств ) приобретает право принимать на себя финан­совые обязательства по выплате денежного содержания и дого­воров с поставщиками и подрядчиками;

- объемы фактически заключенных соглашений ( в пределах предоставленных прав по финансовым обязательствам );

- объемы произведенных авансовых платежей по заклю­ченным договорам ( специфика современной хозяйственной жизни );

- сумма счетов, предъявляемых к оплате и объемы других необходимых выплат (денежное содержание персонала и т.п. );

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

- сумма фактического перечисления бюджетных средств со счета ( списание по бюджету, адекватное кассовому расходу ) [ 17,5 ].

Наличие на центральном уровне информации о состоянии и движении бюджетных средств на каждой из этих стадий предос­тавляет Министерству финансов и главным распорядителям средств федерального бюджета широкие возможности для гибкого маневрирования ресурсами и оперативного контроля за состоянием финансов, находящихся в распоряжении бюджетных единиц и распорядителей средств.

Детализация учета позволяет в ходе исполнения бюджета в более полной мере реализовать принцип обязательной сбалан­сированности бюджета, компенсировать диспропорции, неизбежно возникающие на этапе его прогнозирования в условиях неста­бильной экономической ситуации.

Таким образом, органы федерального казначейства постепенно становятся органами, выполняющими все функции по исполнению доходной и расходной части федерального бюджета. И в бюджет­ном процессе происходит постепенный переход от банковской к казначейской системе исполнения федерального бюджета.

В условиях отсутствия казначейской системы это достигалось путем реализации менее избирательного механизма секвес­тирования с критическим недофинансированием ряда статей расхо­дов бюджета. При развитии казначейской системы появляется воз­можность на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально, выборочно проводить оптими­зацию бюджетных потоков, снизить вероятность серьезных "про­рывов" в финансировании, сделать процесс исполнения бюджета более плавным.

1. **ОРГАНИЗАЦИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ПО ДОХОДАМ**

Задачи и методы совершенствования исполнения доходной части федерального бюджета вытекают из необходимости прео­доления существовавших в этом процессе недостатков.

До недавнего времени аккумуляция доходов в федеральный бюджет осуществлялась на бюджетных счетах, владельцами кото­рых являлись налоговые органы. Они осуществляли регулирование федеральных налогов по уровням бюджетной системы и возвраты излишне зачисленных средств в доход федерального бюджета. Все регулирующие налоги налогоплательщиками зачислялись отдель­ными платежными поручениями на счета бюджетов разных уров­ней. А их учет осуществлялся Центральным банком Российской Федерации, который четыре раза в месяц информировал Минис­терство финансов о суммах, поступивших доходов на счета дохо­дов федерального бюджета, открытых в системе Центрального банка, а также в коммерческих банках.

Данные сводок Государственной налоговой службы о налогах и платежах, поступивших в доход федерального бюджета, сос­тавлявшихся два раза в месяц не совпадали с отчетностью Цент­рального банка из-за неточности учета отдельных видов и сумм доходов ( от внешнеэкономической деятельности и доходы, посту­пившие через ОПЕРУ Центрального банка ), а также в виду отсутствия выверки данных об уточненных налогоплательщиками и фактически зачисленных сумм налогов на региональном и ло­кальном уровнях [ 17,19 ].

Главным недостатком старой системы аккумуляции и учета доходов федерального бюджета являлась ее неоперативность, так как между датой сбора и предоставления информации и реальным зачислением сумм поступивших налогов и платежей проходило 2-4 рабочих дня, а отчетность в разрезе видов доходов поступала лишь в конце месяца, следующего за отчетным [ 17,20 ].

Таким образом, действовавшая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объеме посту­пающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности крат­косрочных прогнозов о поступлении налогов и платежей в бюд­жет, установлении реальных лимитов по расходам, предус­мотренных в бюджете.

Поэтому с созданием и развитием единой системы казна­чейства стал осуществляться постепенный переход на новый меха­низм исполнения федерального бюджета по доходам. Сегодня про­цесс перехода на новый порядок исполнения бюджета большин­ством территориальных органов казначейства уже завершен ( к на­чалу 1996 года в 65 регионах ) [ 23,7 ].

В тех же регионах, где органы казначейства созданы недав­но, этот процесс продолжается. Он осуществляется во всех регио­нах примерно по одной схеме в несколько этапов. Рассмотрим его в общем виде применительно к Пермской области.

На первом этапе проделывается большая подготовительная работа. Запрашиваются и получаются:

. а). от администрации области, городов и районов:

- постановления об утверждении соответствующих бюджетов на текущий год;

* постановления о предоставлении в текущем году льгот предприятиям и организациям в соответствующие бюджеты;

б). от финансовых органов:

* номера текущих счетов бюджета области, городских и рай­онных бюджетов;
* решения о предоставлении отсрочек предприятиям и орга­низациям по платежам в соответствующие бюджеты;
* сведения о предоставлении инвестиционных налоговых кре­дитов по видам налогов в разрезе предприятий с указанием их расчетного счета;

в). от налоговых органов:

* уточненные списки налогоплательщиков с указанием их расчетных счетов и других реквизитов;
* суммы произведенного взаимозачета между предприятиями и местными бюджетами и инвестиционного налогового кре­дита;
* суммы отсрочки, с указанием сроков по штрафам и пеням, положенных налоговыми органами и др. [ 3,2 ].

Составляются списки налогов, уплачиваемых в федеральный бюджет с указанием ставок налогов, нормативов отчислений и их удельных весов по разным уровням бюджетов. А также прово­дятся другие подготовительные операции.

Одновременно на этом же этапе в целях отработки отдель­ных функций по исполнению доходной части федерального бюд­жета территориальные органы казначейства до передачи им доход­ных счетов начинают осуществлять совместно с налоговыми орга­нами параллельный учет доходов, их прогнозирование и полный контроль за формированием доходной базы федерального бюд­жета.

Для этого территориальные органы казначейства регулярно получают от налоговых органов выписки банка по счетам доходов с приложением копий платежных документов и копий реестров чеков по произведенным взаимозачетам между уровнями бюд­жетной системы. В двухдневный срок обрабатывают их, вносят всю информацию в свой банк данных и возвращают все доку­менты обратно налоговым органам. И затем еженедельно, каждый понедельник, предоставляют вышестоящим органам казначейства сведения о суммах поступивших доходов в федеральный бюджет по видам налогов и платежей, согласно подразделениям новой бюджетной классификации.

Перед переходом на второй этап, территориальные органы казначейства доводят до налогоплательщиков через банки и нало­говые органы информацию о переходе с конкретной даты на учет доходов казначейством и предъявляемые в связи с этим требо­вания ( реквизиты заполнения платежного поручения на перечис­ление налогов, указываются сами открываемые номера счетов, ви­ды регулирующих налогов ). А до самих территориальных органов казначейства Главное управление федерального казначейства дово­дит порядок организации работы по ведению учета доходов феде­рального бюджета и распределения регулирующих налогов между бюджетами различных уровней и другие необходимые методи­ческие указания, а также специально разработанные компьютерные программы, необходимые для работы.

Продолжительность реализации данного этапа организации исполнения бюджета по доходам в каждом регионе зависит, глав­ным образом, от оперативного создания организационной струк­туры и технического обеспечения территориальных органов казна­чейства.

Так, территориальным управлением по Пермской области и отделениями казначейства по районам города Перми этот этап был осуществлен полностью в 1994 году, а конкретнее:

- параллельный с налоговыми органами сбор и обработка ин­формации о поступлении доходов в федеральный бюджет осуществлялся до 1 апреля 1995 года;

* сбор информации от соответствующих финансовых, нало­говых органов и администрации, подготовка и опро­бирование программного обеспечения, оповещение всех на­логоплательщиков о переходе на новую систему исполнения бюджета были проведены непосредственно перед переходом на второй этап в марте 1995 года.

На втором ( основном ) этапе территориальным управлением и отделениями федерального казначейства по распоряжению Глав­ного управления федерального казначейства в учреждениях Цент­рального банка Российской Федерации и уполномоченных коммер­ческих банках открываются отдельные лицевые счета 99 на балан­совых счетах 100 “Доходы федерального бюджета “ и отдельного лицевого счета 01 на балансовом счете 090 “Налоги, распре­деляемые органами федерального казначейства между бюджетами различных уровней “ и предоставляется право доверия на осуществление операций со средствами, поступающими в доход федерального бюджета. Одновременно лицевые счета 01-75 балан­совых счетов 100 налоговой инспекции закрываются, а остатки на них на основании чеков органов казначейства перечисляются на лицевые счета 99 балансовых счетов 100 [ 9,2 ].

С момента открытия лицевых счетов 01 и 99 на балансовых счетах 090 и 100 территориальные органы казначейства начинают выполнять функции по осуществлению операций со средствами, поступающими в доход федерального бюджета.

Все налоги и другие обязательные платежи, поступающие от налогоплательщиков, ежедневно перечисляются обслуживающими их банками в банк, где открыты счета казначейства. Регулирую­щие налоги ( налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, подоходный налог и др. ) в полной сумме зачисляются на лицевой счет 01 балансового счета 090. А налоги и другие платежи, пос­тупающие в полной сумме в федеральный бюджет зачисляются сразу на лицевой счет 99 балансового счета 100.

Органы федерального казначейства ежедневно получают в банках, где открыты их счета, выписки по счетам 090 и 100 с приложением одного экземпляра каждого платежного поручения на зачисление средств в доходы бюджета.

На этом этапе органы казначейства осуществляют постоян­ный контроль за своевременностью выполнения учреждениями банков платежных поручений налогоплательщиков по перечис­лению средств на счета казначейства и в случае выявления нару­шений составляют акты и предъявляют банкам, допустившим на­рушения, штрафные санкции.

За 9 месяцев 1996 года отделениями казначейства по Перм­ской области проведено 403 проверки своевременности исполнения банками платежных поручений налогоплательщиков по перечис­лению платежей в федеральный бюджет. Выявлено 12218 случаев нарушений на сумму более 270000 млн. рублей. Предъявлено штрафных санкций на сумму 24000 млн. рублей.

При получении выписок и приложенных к ним платежных документов проводится сверка сумм, указанных в выписках с при­ложенными платежными документами. В случае отсутствия пла­тежных документов к отдельным суммам, указанным в выписках, эти суммы поступлений при обработке относятся на код лицевого счета “ Невыясненные поступления “.

Суммы невыясненных поступлений сообщаются налоговым органам, которые их выясняют.

После визуальной проверки документы отдельно по лицевому счету 01 балансового счета 090 и лицевому счету 99 балансового счета 100 обрабатываются на персональных ЭВМ. Для этого тер­риториальными органами казначейства используется разработанная и предоставленная им Главным управлением федерального каз­начейства компьютерная программа “Казна “, являющаяся основ­ным звеном в организации работы по исполнению доходной части федерального бюджета [ 9,1 ].

На основании данных платежного поручения, введенных в программу, в ней осуществляется множество операций.

Во-первых, ведется аналитический учет доходов федерального бюджета по видам налогов и платежей, иначе говоря происходит автоматическое заполнение:

* сводных реестров поступивших доходов ( ф.1 ) на балан­совых счетах 090 и 100, которые являются одними из ос­новных документов для ведения последующего бухгал­терского аналитического и синтетического учета посту­пивших доходов. Сводные реестры содержат данные о на­логоплательщиках ( код банка, номер счета ), номер пла­тежного поручения, вид уплаченного налога, уплаченную сумму и др.;
* лицевых счетов налогов по балансовому счету 100 по каждому виду доходов в разрезе подразделений бюджетной классификации ( ф.2 );
* карточек учета доходов по балансовому счету 100, в кото­рых отражаются остатки по каждому лицевому счету ( ф.3 ) [ 9,3 ].

Во-вторых, осуществляется распределение регулирующих на­логов, подлежащих распределению между бюджетами различных уровней в соответствии с введенными в программу ранее: нор­мативами отчислений, установленными налоговыми и бюджетными законами Российской Федерации, нормативами отчислений, льгота­ми, предоставленными налогоплательщикам по решению законода­тельных органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. И происходит автоматическое заполнение:

* ведомости №1 ( ф.5 ), в которой отражаются операции пос­тупления средств в разрезе доходов с распределением каж­дой суммы по уровням бюджетов, в соответствии с уста­новленными нормативами по каждому платежному поруче­нию;
* ведомость №2 ( ф.8 ), в которой отражаются суммы регули­рующих доходов, подлежащих перечислению в бюджеты различных уровней. В ней на основании итогов по ведо­мости №1, ведомости внебанковских операций и ведомости возвратов ( они будут рассматриваться ниже ) вносятся изменения в распределении поступивших сумм по уровням бюджетов. И на основании ее, тут же в программе форми­руются платежные поручения на перечисление средств со счета 090 на счета бюджетов всех уровней.

Одновременно на стадии ввода информации по платежным поручениям в программу вводятся данные заключений ( ф.21 ) налоговых инспекций на возврат излишне взысканных с налого­плательщиков налогов и по их зачету в уплату недоимки по дру­гим платежам в бюджет.

Также в программе автоматически записываются:

* ведомость учета возвратов налогов по балансовым счетам 090 и 100 ( ф.6 );
* платежные поручения на возврат излишне взысканных на­логов и платежей;
* мемориальные ордера, на основании которых затем осу­ществляются зачеты переплат в уплату недоимки по другим налогам.

А также вводятся данные по перерасчетам между бюджетами различных уровней, связанных с погашением казначейских налого­вых освобождений по федеральному бюджету и зачетам по бюд­жетам других уровней по решению местных органов власти ( взаимозачеты, натуральная оплата, векселя, принимаемые в пога­шение задолженности по местным платежам и др. ), предо­ставляемые органам казначейства налоговыми органами. И авто­матически записывается ф.7 - ведомость учета внебанковских опе­раций, которая ведется по балансовым счетам 090 и 100. На ее основании, как уже говорилось, вводятся изменения в распре­деление поступивших сумм по уровням бюджетной системы.

После введения всех данных в программу “ Казна “ и совер­шения всех операций происходит закрытие операционного дня и распечатка всех необходимых форм и платежных поручений на перечисление средств со счета 090 на счета федерального, област­ного и городского бюджетов, а также возвраты средств налогопла­тельщикам. Часть выходных форм отделом доходов в территори­альном органе казначейства передается в бухгалтерию, где в тот же день делаются записи по поступившим и распределенным доходам в регистрах бухгалтерского учета по исполнению доход­ной части федерального бюджета. И одновременно территориаль­ные органы казначейства представляют во второй половине рабо­чего дня оперативные отчеты по видам налогов о поступивших доходах на балансовый счет 100 и об остатках средств, посту­пивших на балансовый счет 090 вышестоящему органу казна­чейства и сведения о поступлении доходов во все уровни бюдже­тов финансовым органам и главам исполнительных органов влас­ти по соответствующим обслуживаемым территориям.

Не позднее следующего рабочего дня после получения вы­писок по своим счетам и платежных документов налого­плательщиков, органы казначейства передают налоговой инспекции сводные реестры поступления доходов ( ф.1 ) с приложенными к ним платежными документами, а учреждениям банков, где отк­рыты их счета - платежные поручения на перечисление с лицевого счета 01 балансового счета 090 в пределах остатка средств на этом счете на лицевой счет 99 балансового счета 100 и текущие счета бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. А также в учреждения банков представляют чеки ( выписанные на основании соответствующих платежных поручений ) на перечисление со счетов казначейства на счета налогоплательщиков сумм возврата излишне взысканных с них налогов и платежей [ 9,6 ].

По окончании каждого месяца территориальные органы каз­начейства на основании своих данных по учету доходов федераль­ного бюджета составляют месячные отчеты об исполнении феде­рального бюджета ( ф.1 ) в разрезе разделов, подразделов, видов налогов и платежей бюджетной классификации нарастающим ито­гом сначала года и представляются в установленный срок выше­стоящим органам казначейства.

А также в территориальные органы казначейства от налого­вых органов на 1 число каждого месяца поступают отчеты о фак­тическом поступлении налогов и платежей, которые сверяются ими со своими отчетными данными. И после сверки на основании своих отчетов и отчетов налоговых органов, органы казначейства осуществляют анализ динамики поступления доходов в феде­ральный бюджет.

Территориальные органы казначейства по Пермской области, и в частности отделение по Дзержинскому району города Перми исполнение федерального бюджета по доходам осуществляют ана­логичным образом в вышеописанном порядке.

Так, отделению федерального казначейства по Дзержинскому району города Перми счета по учету доходов федерального бюд­жета были открыты 1 апреля 1995 года. И с этого момента ра­ботниками отдела доходов и бухгалтерии отделения в целом по району ведется ежедневный учет доходов федерального бюджета и производится ежедневное распределение по установленным норма­тивам регулирующих налогов.

А также в оперативном режиме выполняются другие функ­ции.

За 1994 год Управлением федерального казначейства по Пермсккой области было распределено между различными уров­нями бюджетной системы 1042786,6 млн. рублей, за 1995 год - 2411841,5 млн. рублей, что на 1369054,9 млн. рублей больше по сравнению с 1994 годом. Данные о поступлении доходов в феде­ральный бюджет в 1994 и 1995 годах представлены в таблице 2.2.1. [18,3].

Таблица 2.2.1.

Поступление доходов в федеральный бюджет по Пермской области

( млн. руб. )

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 1994 год (проиндекс) | 1995 год | Отклонение от 1994 года |
| Всего поступлений | 1042786,6 | 2411841,5 | +1369054,9 |
| в том числе в федеральный бюджет | 346205,2 | 861017,4 | +514812,2 |
| удельный вес федерального бюджета ,% | 33,2 | 35,7 | +2,.5 |

За 1994 год фактическое поступление доходов в целом по Пермской области составило 1042786,.6 млн. рублей, из них в федеральный бюджет поступило 346205,2 млн. рублей, что сос­тавляет 33,2% от общей суммы поступлений.

В 1995 году поступление доходов составило 2411841,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 861017,4 млн. руб­лей, что составляет 35,7%.

По сравнению с 1994 годом в 1995 году увеличилась сумма поступлений в федеральный бюджет на 514812,2 млн. рублей, соответственно и увеличилась доля поступлений в федеральный бюджет на 2,5% ( с 33,2% до 35,7% ).

Таблица 2.2.2.

Поступление доходов в федеральный бюджет за 9 месяцев 1996 г. по Пермской области

( млн. руб. )

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 1 квартал | 2 квартал | 3 квартал | Итого за 9 месяцев | Удель-ный вес,% |
| Налог на прибыль | 84078,7 | 115865,6 | 92173,6 | 292117,9 | 23,6 |
| НДС | 216881,6 | 175762,1 | 217644,.3 | 610288,0 | 49,9 |
| Акцизы | 2164,4 | 20166,2 | 2597,.6 | 6778,.2 | 0,5 |
| Налог на прибыль банков | 3472,7 | 4783,3 | 2650,0 | 10906,0 | 0,9 |
| Специальный налог | 20215,8 | 8798,0 | 3244,1 | 32257,.9 | 3,.3 |
| Подоходный налог | 21161,6 | 22625,5 | 275336,.4 | 71323,.5 | 5,.6 |
| Другие доходы | 59899,9 | 45805,7 | 110889,8 | 216295,4 | 16,.2 |
| Всего | 407874,.4 | 375656,4 | 466736,6 | 1250267,7 | 100,0 |

За 9 месяцев 1996 года по Пермской области поступило доходов в федеральный бюджет в сумме 12502267,7 млн. рублей.

Поступление доходов во 2 квартале по сравнению с 1 кварталом уменьшилось на 32218 млн. рублей. В 3 квартале произошло увеличение поступлений на 91080,2 млн. рублей по сравнению со 2 кварталом.

Такое неравномерное поступление доходов в федеральный бюджет произошло из-за влияния переплат по налогам между бюджетами различных уровней бюджетной системы.

Из таблицы 2.2.2. видно, что наибольший удельный вес в структуре доходов федерального бюджета занимают налог на прибыль - 23,6% и налог на добавленную стоимость - 49,9%.

Поступление налога на прибыль во 2 квартале увеличилось по сравнению с 1 кварталом на 31786,.9 млн. рублей, что составляет 28,3 %, а в 3 квартале произошло снижение поступления налога на прибыль на 23682,0 млн. рублей по сравнению со 2 кварталом, что составляет 25,7 %.

Анализ поступления налога на прибыль свидетельствует о неравномерном поступлении в федеральный бюджет ( рис. 2.2.1. ).

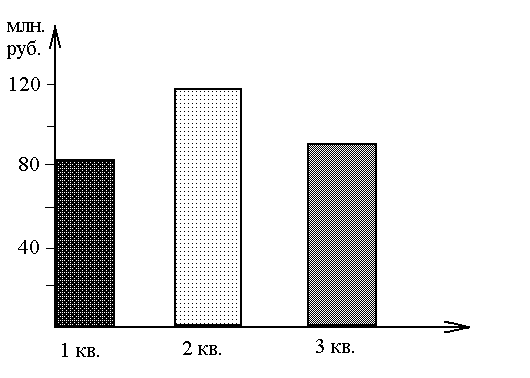


Рис. 2.2.1. Динамика поступления налога на прибыль в федеральный бюджет за 9 месяцев 1996 года.

Что касается налога на добавленную стоимость, то во 2 квартале произошло снижение поступлений по сравнению с 1 кварталом на сумму 41119,5 млн. рублей, что составляет 23,4 %, а в 3 квартале произошел рост на 41882,2 млн. рублей, что составляет 14,7 % по сравнению со 2 кварталом. Это показывает неравномерность поступления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет ( рис. 2.2.2. ).

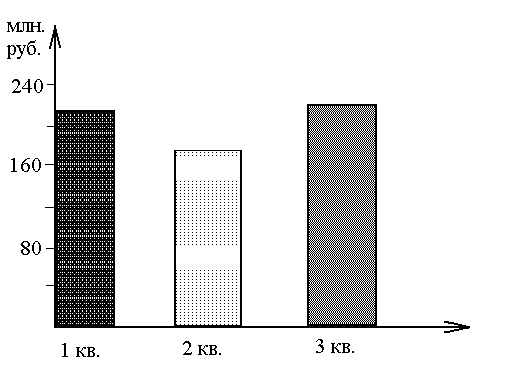


Рис. 2.2.2.Динамика поступления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет за 9 месяцев 1996 года.

За 9 месяцев 1996 года по Дзержинскому району города Перми в федеральный бюджет поступило налогов и платежей на сумму 76313,0 млн. рублей ( таблица 2.2.3 ).

В 1 и 2 квартале поступление доходов было примерно на одном уровне, а в 3 квартале произошел значительный рост по сравнению со 2 кварталом на 5991,3 млн. рублей. На него повлияло увеличение поступлений по налогу на добавленную стоимость и подоходному налогу с физических лиц.

На основании таблицы 2.2.3. можно сделать вывод, что поступление доходов в федеральный бюджет по Дзержинскому району города Перми в общей сумме поступлений на территории всей Пермской области составляют примерно 3,1%.

Таблица 2.2.3.

Поступление доходов в федеральный бюджет по Дзержинскому району города Перми за 9 месяцев 1996 года

( млн. руб. )

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наимено-вание | 1 квартал | 2 квартал | 3 квартал | Итого за 9 месяцев | Уд.вес в доходах Перм.обл.,% |
| Налог на прибыль | 5310,8 | 7530,9 | 7375,0 | 20216,7 | 3,.5 |
| НДС | 15557,6 | 14361,5 | 186844,2 | 48603,3 | 3,9 |
| Акцизы | 244,1 | 9,4 | -130,1 | 123,4 | 0,9 |
| Налог на прибыль банков | -77,2 | -332,8 | 0,6 | -409,4 | -0,9 |
| Специальный налог | 860,3 | 304,1 | 261,0 | 1425,4 | 1,7 |
| Подоходный налог | 1078,1 | 1139,8 | 1966,8 | 4184,7 | 2,9 |
| Другие дохододы | 486,1 | 423,1 | 1269,8 | 2179,0 |  |
| Всего | 23459,7 | 23436,0 | 29427,3 | 76313,0 | 3,1 |

Общая схема движения документов по зачислению доходов при организации системы казначейства имеет следующий вид (рис. 2.2.3. ).

Новый порядок расщепления регулирующих налогов, учета доходов в системе казначейства по разделам, подразделам, видам налогов бюджетной классификации позволяет получать ежедневную полную и оперативную информацию о поступивших в федеральный бюджет доходах и своевременно регулировать денеж­ные потоки по территориям. А передача прав территориальным управлениям федерального казначейства по перечислению полу­чаемых доходов на финансирование расходов федерального бюд -

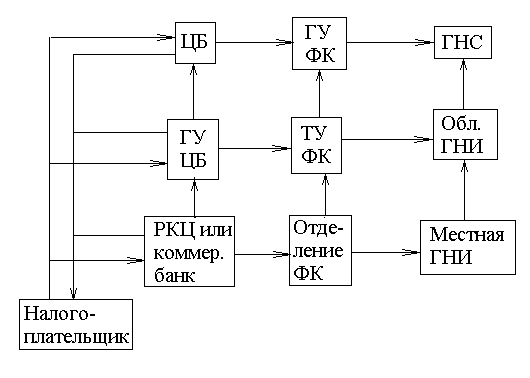


Рис. 2.2.3. Движение документов по зачислению доходов при организации казначейской системы [ 17,23 ].

жета позволяет обеспечивать быстрое и своевременное финан­сирование предусмотренных бюдетом расходов по соответст­вующим территориям в максимально возможном объеме и исклю­чает необходимость перечисления всех собираемых по регионам налогов и платежей в центр, а следовательно, их централизацию на основном счете казначейства сверх необходимого размера, что позволяет гармонизировать бюджетные интересы Российской Федерации и ее субъектов.

Кроме того, организация казначейской системы исполнения бюджета поставила под полный контроль своевременность испол­нения банками платежных поручений и создала объективные пред­посылки сокращения сроков прохождения платежных документов от налогоплательщиков до зачисления средств в счет доходов федерального бюджета.

В настоящее время казначейская система исполнения бюд­жета в тех регионах, где ее нет - оперативно организуется, а в тех регионах, где она есть - постоянно совершенствуется. Главное уп­равление федерального казначейства осуществляет совершенство­вание программы “ Казна”, так как в результате имеющейся в ней недостатков территориальные органы казначейства, пользующиеся ею, сегодня вынуждены на некоторых участках работы вести учет доходов вручную, что существенно усложняет их деятельность. В целом же новый механизм исполнения федерального бюджета гораздо эффективнее старого. Это подтверждает работа уже дей­ствующих органов казначейства и, в частности, отделения феде­рального казначейства по Дзержинскому району города Перми.

С его внедрением на местах повысилась оперативность зачис­ления доходов на счете федерального бюджета и возросла под­контрольность федеральных налогов, перечисляемых в бюджеты различных уровней бюджетной системы. А также органы власти и управления стали получать полную оперативную и достоверную информацию о суммах зачисленных доходов в федеральный бюд­жет и суммах федеральных регули­рующих налогов, зачисленных в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

1. **ОРГАНИЗАЦИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ПО РАСХОДАМ**

До недавнего времени финансирование расходов из федераль­ного бюджета осуществлялось через счета главных распорядите­лей ассигнований, то есть отраслевых министерств и ведомств ( рис. 3.2.1 ).



Рис. 2.3.1. Старая схема финансирования расходов из федерального бюджета [17,8].

Цифрами обозначены: 1 - платежное поручение Министерства финансов; 2 - перечисление средств бюджета с главного счета на счет главного распорядителя средств; 3 - платежное поручение главного распорядителя средств; 4 - движение средств со счета главного распорядителя; 5 - платежное поручение распорядителя кредитов второй очереди; 6 - трансферты с бюджетных счетов единиц финансирования на текущие и расчетные счета поставщиков.

Эта схема финансирования расходов имела ряд существенных недостатков. Она позволяла учитывать, контролировать и досто­верно информировать федеральное Правительство лишь о суммах перечислений с главного счета расходов федерального бюджета на счета распорядителей средств, дальнейшие же денежные потоки не просматривались, а прохождение средств через банковскую систе­му не контролировалось и соблюдение целевого характера бюд­жетных средств не гарантировалось. Понятие "единство кассы" в отношении средств федерального бюджета в этих условиях было неприменимо, так как существовала множественность счетов на различных уровнях по учету бюджетных средств.

Поэтому в целях устранения этих недостатков и организации более эффективного механизма исполнения федерального бюджета стал осуществляться постепенный переход на новую ( казначей­скую ) систему финансирования расходов из федерального бюдже­та, при которой средства, выделенные из федерального бюджета на нужды отраслевых министерств и ведомств, числятся на казначейских счетах, а их движение опосредуется территориальны­ми органами федерального казначейства, не заинтересованными в их нецелевом, неэффективном или нерациональном использовании и активно препятствующими этому.

Процесс перехода на новый порядок исполнения бюджета по расходам во всех регионах России осуществляется по мере созда­ния и развития территориальных органов казначейства в несколь­ко этапов. Рассмотрим его в общем и применительно к конкрет­ному региону - Пермской области - на примере территориального управления федерального казначейства по Пермской области и отделения федерального казначейства по Дзержинскому району го­рода Перми ( место прохождения практики ).

На первом этапе, территориальные управления и отделения казначейства осуществляют подбор квалифицированных специалис­тов, формирование материальной базы и сбор необходимой инфор­мации о предприятиях, учреждениях, организациях, подлежащих финансированию из федерального бюджета и др. А также выпол­няют другие подготовительные операции, необходимые для пред­стоящей работы.

Территориальным управлением федерального казначейства по Пермской области этот этап был реализован в конце 1994 года, а отделением федерального казначейства по Дзержинскому району города Перми в первом полугодии 1995 года [ 18,2 ].

В течение этого периода территориальным управлением феде­рального казначейства по Пермской области проводилась целенап­равленная работа по организации деятельности органов федераль­ного казначейства на территории Пермской области по исполне­нию федерального бюджета. Было принято на работу 46 специа­листов, развернута локальная компьютерная сеть из 20 рабочих станций [ 18,2 ]. На базе телекоммуникационной сети развернута система "электронной почты", свя­зывающей территориальные отделения с управлением. А также организована модемная связь " Главное управление федерального казначейства - управление феде­рального казначейства по Пермской области “ для обеспечения надежного и качественного обмена информацией.

Для выполнения функций по исполнению расходной части федерального бюджета в территориальном управлении и отделе­ниях федерального казначейства по Пермской области были созда­ны отделы финансирования из федерального бюджета, бухгалте­рии, а также в управлении по Пермской области создан отдел информатизации и технического обеспечения.

На втором этапе территориальным управлениям и отделениям казначейства в учреждениях Центрального банка, а в случае их отсутствия, в уполномоченных на это решениями Правительст­венной комиссии по вопросам денежной и финансово-кредитной политики в коммерческих банках, с небольшим временным разры­вом, открываются текущие счета на балансовых счетах 120 “Средства федерального бюджета” с символом банка 99 [ 10,1 ]. И с этого момента они в постоянно нарастающем объеме начинают осуществлять финансиро­вание расходов и программ из федераль­ного бюджета, вести учет и представлять отчетность об исполне­нии бюджета в разрезе бюджетных единиц по подразделениям бюджетной классификации ( оперативную и месячную ф.2 “Фи­нансирование расходов федерального бюджета” и ф.3 “Расходы федерального бюджета”). Параллельно учреждения Центрального банка и уполномоченных коммерческих банков в той части, в которой финансирование расходов не осуществляется террито­риальными органами казначейства, ведут учет и представляют отчетность ( ф.412 и ф.746 ).

На этом же этапе Главное управление федерального казна­чейства параллельно с частично сохраняющейся старой схемой финансирования через счета главных распорядителей средств федерального бюджета начинает перечислять средства непосредст­венно на бюджетные счета, открытые территориальным управлени­ям федерального казначейства и далее на счета отделений феде­рального казначейства для последующего зачисления на счета бюджетных единиц. Остановимся на рассмотрении этой схемы более детально ( рис.3.2.2 ) [ 17,10 ].

1. Составление росписи расходов федерального бюджета на основе детального реестра всех бюджетных единиц, финан­сируемых непосредственно со счета отраслевого министерст­ва с суммами бюджетных назначений, определенных отрас­левым ведомством в разрезе бюджетных единиц по соот­ветствующей территории.
2. Доведение Министерством финансов (Главным управлением федерального казначейства) выдержек из детального реестра с суммами бюджетных назначений, определенных отрас­левым ведомством в разрезе бюджетных единиц по соот­ветствующей территории.
3. Доведение Министерством финансов лимитов гарантирован­ных финансовых обязательств, определенных Главным уп­равлением федерального казначейства совместно с Бюд­жетным департаментом и соответствующими департамента­ми отраслевого финансирования. Лимиты доводятся по ук­рупненным позициям расходов в целом по соответствую­щему министерству, ведомству.
4. Отраслевое министерство или ведомство в пределах общей суммы лимитов гарантированных финансовых обязательств сообщает курирующему департаменту Министерства финан­сов распределения конкретных сумм финансирования между подведомственными единицами в разрезе подразделений бюджетной классификации. Одновременно главный распоря­дитель ассигнований по объектам и расходам, финансиро­вание которых осуществляется на территориях не обслужи­ваемых органами федерального казначейства, представляет в установленном порядке через департаменты отраслевого финансирования платежные поручения одной суммой по каждому разделу и статье бюджетной классификации на перечисление средств с главного счета федерального бюд­жета на счет главного распорядителя средств.

По объектам и расходам, финансирование которых осу­ществляется на территориях, обслуживаемых органами федераль­ного казначейства, платежные поручения не представляются.

Распределение сумм финансирования между бюджетными единицами, а также платежные поручения, представленные главными распорядителями средств федерального бюджета, переда­ются Департаментом отраслевого финансирования в Главное уп­равление федерального казначейства.

Для финансирования бюджетных единиц и расходов, имеющих привязку к территориям, обслуживаемым территориаль­ными органами федерального казначейства, Главное управление федерального казначейства готовит и распечатывает сводные платежные поручения на перечисление средств с главного счета федерального бюджета (129700) непосредственно на счета регио­нальных управлений федерального казначейства.

5. Главное управление федерального казначейства направляет в Центральный банк Российской Федерации (ОПЕРУ) платежные поручения на перечисление средств с главного счета федерального бюджета на счет главного распорядителя средств по расходам, подлежащим направлению на территории, не обслуживаемые органами казначейства и соответствующие суммы зачисляются (7) на счет главного распорядителя средств для дальнейшего разас­сигнования в действовавшем ранее порядке.

6. Одновременно Главное управление федерального казначей­ства направляет в Центральный банк РФ (ОПЕРУ) сводные пла­тежные поручения на перечисление средств общей суммой на сче­та территориальных управлений казначейства, обслуживающих регионы и эти средства зачисляются на их счета, открытые в региональных банках (8).При этом Главное управление федераль­ного казначейства направляет территориальному управлению пол­ный перечень расходов, заявленный главным распорядителем средств (9).

10. Центральный банк Российской Федерации по операциям, произведенным со счета главного распорядителя средств и Минис­терство финансов после получения от ОПЕРУ Центрального банка выписок и копий платежных поручений, подтверждающих факт трансферта, оперативно представляют главному распорядителю средств федерального бюджета выписки, подтверждающие пере­числение средств, в которых он заинтересован.

11. Бюджетные средства со счета главного распорядителя средств перечисляются на счета бюджетных единиц ( старый поря­док ).

12. По платежным поручениям территориального управления федерального казначейства осуществляется перечисление средств на счет конкретного отделения федерального казначейства (13). Одновременно по электронной почте в отделение федерального казначейства направляется реестр, в котором содержится наимено­вание бюджетной единицы, которой необходимо перечислить средства, назначение и сумма платежа и др. (14). А также в до­полнение к реестру поступает платежное поручение, которым тер­риториальное управление перечисляет средства на счет отделения федерального казначейства.

На основании реестра, полученного от территориального уп­равления, отделение федерального казначейства не позднее сле­дующего рабочего дня по телефону сообщает получателям средств о лимитах финансирования (15).И при поступлении средств на счет, отделение федерального казначейства своим платежным по­ручением (16) перечисляет их на бюджетные счета, открытые бюджетными единицами (17).

13. На основании поступившей от банка выписки о перечис­лении средств со счета отделения федерального казначейства, оно информирует об этих операциях территориальное управление феде­рального казначейства выпиской к реестру (19). А территориаль­ное управление в свою очередь обобщает всю информацию, полу­ченную от подчиненных ему отделений федерального казначейства и информирует о произведенных операциях Главное управление федерального казначейства (20).

На основании платежных поручений бюджетных единиц (21) банки осуществляют перевод средств с бюджетных счетов бюд­жетных единиц непосредственно на расчетные счета поставщиков, подрядчиков или выдачу наличности (22).

Что касается Пермской области, то в целом на ее территории территориальным управлением и 44 отделениями федерального казначейства этот этап организации исполнения федерального бюд­жета по расходам был реализован в конце 1994 года. Когда в учреждениях банков отделениям федерального казначейства были открыты расходные счета и они начали осуществлять финанси­рование расходов федерального бюджета на своей территории.

Таблица 2.3.1.

Финансирование расходов федерального бюджета Управлением федерального казначейства по Пермской области за 11 месяцев 1996 года

( млн. руб. )

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование разделов | Сумма | Уд.вес, % |
| 1.Гос. управление | 68145 | 7,9 |
| 2.Национальная оборона | 3269 | 0,4 |
| 3.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 150951 | 17,3 |
| 4.Фундаментальные исследования и содействие НТП | 7744 | 0,9 |
| 5.Промышленность, энергетика и строительство | 170084 | 19,5 |
| 6.Сельское хозяйство и рыболовство | 9031 | 1,0 |
| 7.Охрана окружающей среды и природных ресурсов | 33867 | 3,.8 |
| 8.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 11321 | 1,3 |
| 9.Образование | 182989 | 21,0 |
| 10.Здравоохранение | 32047 | 3,6 |
| 11.Социальная политика | 16902 | 1,9 |
| 12.Финансовая поддержка другим уровням власти | 128927 | 14,8 |
| 13.Другие | 64655 | 7,.4 |
| Итого | 868614 | 100,0 |

За 11 месяцев 1996 года профинансировано расходов феде­рального бюджета в сумме 868611,4 млн. рублей ( таблица 2.3.1 ).

Как видно из таблицы наибольший удельный вес в общей сумме расходов федерального бюджета занимает финансирование учреждений образования - 21%, предприятий промышленности, энергетики и строительства - 19,5%, правоохранительной деятель­ности и обеспечения безопасности - 17,3%, а также финансовая поддержка другим уровням власти - 14,8%.

Таблица 2.3.2.

Финансирование расходов федерального бюджета отделением федерального казначейства по Дзержинскому району г.Перми за 11 месяцев 1996 года

( млн. руб. )

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование разделов | Сумма | Уд.вес, % | Уд.вес района в расходах области,% |
| 1.Гос. управление | 1450 | 5,9 | 2,1 |
| 2.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 660 | 2,7 | 0,4 |
| 3.Фундаментальные исследования и содействие НТП | 1097 | 4,5 | 14,1 |
| 4.Образование | 20102 | 84,3 | 19,8 |
| 5.Здравоохранение | 440 | 1,8 | 1,3 |
| 6.Социальная политика | 148 | 0,6 | 0,9 |
| 7.Другие | 306 | 1,2 | 0,5 |
| Итого | 24203 | 100,0 | 2,7 |

За 11 месяцев 1996 года отделением федерального казна­чейства по Дзержинскому району города Перми профинансировано расходов федерального бюджета на сумму 24203 млн. рублей.

Всего получателей средств федерального бюджета по Дзер­жинскому району города Перми 65, в том числе 6 учреждений образования, 5 хозяйственных организаций и т.д.

В структуре расходов федерального бюджета, финансируемых отделением казначейства по Дзержинскому району г. Перми наи­больший удельный вес занимают расходы на образование - 84,3% от общей суммы расходов.

В общей же сумме расходов, финансируемых Управлением федерального казначейства по Пермской области расходы, финан­сируемые отделением по Дзержинскому району г. Перми занима­ют 2,7%.

На этом этапе органы федерального казначейства осуществ­ляют контроль за целевым использованием средств федерального бюджета.

Так, в 1994 году органами казначейства Пермской области проведено 223 проверки по целевому использованию средств федерального бюджета. Было проверено 29 центров санэпид­надзора, 21 сельскохозяйственное предприятие, 24 лесхоза, 16 финотделов, 15 ГНИ, 8 предприятий угольной отрасли, 13 отделов внутренних дел и др.

При проверках выявлено 9 случаев нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 21,7 млн. рублей. По фактам нарушений предъявлено штрафных санкций на сумму 100 млн. рублей.

В 1995 году органами федерального казначейства проведена 241 такая проверка. При этом выявлено 16 случаев нецелевого использования средств на сумму 46,3 млн. рублей. Предъявлено штрафных санкций на сумму более 77 млн. рублей.

Также проведены проверки в банках по вопросу свое­временности зачисления коммерческими банками средств феде­рального бюджета на счета получателей, в 1994 году - 111 про­верок в 41 банке, в 1995 году - 134 проверки, в том числе про­верено 46 отделений Агропромбанка, 33 филиала Западуралбанка, 12 отделений Сбербанка, 20 РКЦ и др. Выявлено в 1994 году 22 случая несвоевременного зачисления средств на счета получателей. Предъявлено штрафных санкций на 15 млн. рублей. В 1995 году выявлено 49 случаев нарушений. Банками было задержано пере­числение федеральных средств на сумму 718,6 млн. рублей. Предъявлено штрафных санкций на сумму 13,3 млн. рублей [18,3].

В качестве более продвинутого варианта переходного этапа на территориях, где отсутсвуют дееспособные казначейские орга­ны, при согласии главных распорядителей средств Главное управ­ление федерального казначейства начинает осуществлять финанси­рование бюджетных расходов с главного счета федерального бюд­жета непосредственно на счета бюджетных единиц, минуя счета главных распорядителей в Центральном банке РФ.

К началу 1996 года система финансирования изменена по 90 главным распорядителям средств федерального бюджета из 136, указанных в ведомственной структуре расходов новой бюджетной классификации Российской Федерации, за исключением силовых министерств, информация по которым носит закрытый характер и требует невыполнимого в настоящее время обеспечения специаль­ного режима при ее получении, обработке, хранении и передаче, решение о переводе на казначейскую систему исполнения феде­рального бюджета будет приниматься по мере создания соответст­вующих условий.

В дальнейшем финансирование бюджетных единиц и расхо­дов из федерального бюджета на территориях всех субъектов Рос­сийской Федерации будет полностью осуществляться органами фе­дерального казначейства. В этом случае отпадает необходимость в использовании счетов главных распорядителей в Центральном бан­ке РФ для разассигнования бюджетных средств подведомтсвенным бюджетным единицам и оставшиеся счета будут закрыты ( счета, с которых финансируются расходы центрального аппарата главных распорядителей средств, сохранятся ).

В результате переходного этапа:

-обеспечивается централизация федеральных финансовых ре­сурсов на едином главном счете и реализуется принцип "единства кассы";

-сокращается количество денежных трансакций и сокращается цепочка бюджетных счетов;

-отраслевые министерства и ведомства освобождаются от не­свойственных им функций и получают возможность получать опе­ративную информацию о федеральной бюджетной обеспеченности подведомственных им единиц;

-создается адекватная информационная основа для принятия отраслевыми департаментами Министерства финансов взвешенных решений о финансировании курируемых отраслей и др. [ 17,18;33,8 ]

На третьем этапе осуществляется организация более простой схемы исполнения федерального бюджета по расходам. Управле­ниям федерального казначейства по распоряжению Главного уп­равления федерального казначейства предоставляется право и до­веряется осуществление операций по перечислению поступающих средств в доход федерального бюджета на финансирование феде­ральных расходов и программ [ 5,2 ]. То есть происходит замыка­ние счетов федерального бюджета по доходам и расходам на уровне субъектов Российской Федерации. При этом финансиро­вание расходов осуществляется строго в соответствии с реестрами, доведенными Главным управлением федерального казначейства до территориальных управлений федерального казначейства и в пре­делах сумм поступлений на балансовый счет 100 "Доходы федерального бюджета".

В настоящее время в большинстве регионов России, где дейст­вуют территориальные органы казначейства, переход на этот этап организации исполнения федерального бюджета только начинает осуществляться, поэтому имеют место задержки поступления средств в регионы.

Территориальным управлением федерального казначейства по Пермской области реализация этого этапа была частично осущест­влена в июне 1995 года, когда оно стало финансировать расходы федерального бюджета на ее территории как за счет посту­пающих федеральных доходов, так и за счет средств, посту­пающих с основного счета Главного управления федерального каз­начейства.

В результате внедрения этого этапа:

-ликвидируется ситуация, когда федеральные налоги, соби­раемые на территориях России, перечисляются в Москву на ос­новной счет Главного управления федерального казначейства, где принимаются решения об их использовании. А потом финансовые потоки направляются на эту же территорию, где были собраны налоги. Это позволяет экономить от двух недель до двух месяцев [ 41,11 ];

-отпадает необходимость аккумуляции всех доходов на цент­ральном уровне сверх размеров, необходимых для осуществления межрегионального бюджетного и централизованного финанси­рования;

-обеспечивается своевременное оперативное получение транс­фертов, причитающихся субъектам Российской Феднрации и фи­нансирование федеральных расходов и целевых программ из фе­дерального бюджета на соответствующих территориях [ 23,8 ].

На четвертом этапе организации казначейской системы ис­полнения федерального бюджета по расходам осуществляется пе­редача всех функций по кассовому исполнению бюджета казна­чейству:

а).все лицевые счета финансируемых из федерального бюд­жета предприятий, учреждений и организаций открываются в тер­риториальных органах казначейства;

б).учет открытых кредитов, ведение лицевых счетов, осущест­вление расчетных операций в наличной и безналичной форме;

в).составление отчетности по кассовому исполнению бюджета.

То есть территориальные органы казначейства берут на себя выполнение банковских функций в части финансирования предп­риятий, учреждений и организаций, состоящих на федеральном бюджете.

Практически организация работы по исполнению бюджета на этом этапе осуществляется следующим образом. Территориальные органы казначейства открывают по банковской схеме хранилища, кассовые и операционные залы. Уведомляют предприятия, учреж­дения и организации об открытии им в системе казначейства лицевых счетов и заключают с ними договоры на расчетное об­служивание. А предприятия, учреждения и организации предс­тавляют все необходимые для этого документы по форме, уста­новленной инструкцией Госбанка "О расчетных, текущих и бюд­жетных счетах, открываемых в учреждениях Госбанка СССР" от 30.10.86 года N 28.

Учреждения и организации для оплаты своих расходов, вы­полненные им работы, оказанные услуги и приобретаемые мате­риальные ценности с открытых им лицевых счетов, представляют территориальным органам казначейства расчетно-денежные доку­менты (платежные поручения, чеки, аккредитивы и др.) и на следующий день проверенные и принятые органами казначейства платежные документы бюджетных единиц оплачиваются с балан­сового счета 120, открытого органом федерального казначейства в банке. А по операциям, произведенным казначейством по их ли­цевым счетам, они получают выписки.

На сегодняшний день этот этап организации исполнения федерального бюджета реализован немногими территориальными органами казначейства. Остальным его еще предстоит реализовать. Что касается территориальных органов казначейства по Пермской области, то ими организация этого этапа будет осуществляться с начала 1997 года.



Рис. 2.3.3. Продвинутая схема финансирования расходов федерального бюджета.

Цифрами обозначены: 1 - информационные потоки; 2 - платеж­ный документ; 3 - выписка банка; 4 - перечисление бюджетных средств.

В результате четвертого этапа казначейская система харак­теризуется более простой схемой перечисления реальных денег и полным контролем казначейства за движением и целевым исполь­зованием средств федерального бюджета. Это достигается за счет максимально целесообразного приближения территориальных орга­нов казначейства к бюджетным единицам и распорядителям средств федерального бюджета.

Таким образом, в различных регионах , на территории кото­рых исполнение расходной части федерального бюджета осу­ществляется через счета казначейства ( к началу 1996 года их было 73 ), в настоящее время действует смешанная схема финан­сирования исполнения бюджета: старая и в разной степени организованная и продвинутая, новая казначейская [ 23,8 ].

Итак, подводя итог под всем вышесказанным, следует сде­лать вывод, что в практическом плане казначейская система ис­полнения федерального бюджета по расходам по сравнению со старой имеет большие преимущества.

Во-первых, все функции по исполнению бюджета выпол­няются не несколькими, а одной государственной службой - казна­чейством, что позволяет персонифицировать всю ответственность за надлежащее исполнение федерального бюджета.

Во-вторых, новый механизм исполнения бюджета является более оперативным. Позволяет предварительно уведомлять распо­рядителей бюджетных средств о предстоящем финансировании и без задержек, своевременно зачислять средства на их счета уже на следующий день после поступления средств на счета тер­риториальных органов казначейства, что дает возможность вы­вести средства бюджета из-под влияния инфляции и гаран­тировать, что они попадут строго по назначению и исключить, таким образом, возможность их использования коммерческими банками в своих интересах, что происходило реньше очень часто.

И в-третьих, одним из основных преимуществ новой каз­начейской системы исполнения федерального бюджета по срав­нению со старой является то, что под жестким контролем органов казначейства оказываются все передвижения бюджетных средств и целевое их использование конечными получателями, что значи­тельно снижает возможность использования средств федерального бюджета их получателями не по назначению.

**3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**3.1. ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В РАБОТЕ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ**

Сегодня следует ставить вопрос о повышении эффективности работы органов федерального казначейства на основе совершенст­вования отечественного и зарубежного опыта, разработки необхо­димых инструктивных и нормативных документов по данной проб­леме, соответствующих стандартам, принятым в международной практике.

Рассмотрим работу и функции казначейства на примере двух развитых стран: Франции и США.

Во Франции Казначейство было создано в 1806 году, перво­начально под названием "касса обслуживания", с 1914 года - Уп­равление движения фондов, а с 1940 года - Управление Казна­чейства. Наряду с бюджетным Управлением, Казначейство являет­ся ведущим подразделением Министерства экономики и финансов Франции.

Кроме традиционных функций по управлению средствами го­сударства и большей части местных бюджетов, Казначейство осу­ществляет вмешательство в деятельность частных и смешанных предприятий путем предоставления кредитов, финансирования ин­вестиций, участвует в проведении кредитной политики, развитии финансового рынка. Также в соответствии с реформой 1968 года на Казначейство Франции возложены функции, связанные с меж­дународными валютными отношениями, финансовыми отношения­ми с европейскими организациями, со странами зоны франка и т.д.

Исполнение бюджета осуществляется в основном через кассы Казначейства, которое имеет текущий счет в Банке Франции и выставляет чеки на его отделения. Банк Франции ежедневно сооб­щает Казначейству сумму расчетно - кассовых бюджетных опера­ций, 90 - 97 % которых проводятся в безналичном порядке [31,119].

Казначейство обеспечивает надлежащее снабжение денежны­ми средствами всех касс, с тем, чтобы своевременно совершались платежи по государственным расходам.

Казначейство Франции выполняет две основные функции:

1.В качестве кассира оно выполняет содержащиеся в законе о финансах указания о движении денежных средств. На Казначей­ство возложено в первую очередь исполнение всех операций по получению доходов и оплате расходов, предусмотренных законом о финансах. Эта миссия включает две стадии: получать и выда­вать денежные суммы, обеспечивать наличие денежных средств, достаточных для того, чтобы были выполнены все обязательства государства.

Казначейство выполняет большое число операций по кассо­вым поступлениям и платежам, являясь кассиром для организаций и частных лиц, которые хранят в обязательном или добровольном порядке свои средства в Казначействе, ведут свои операции по доходам и расходам через свои счета в Казначействе.

Таким образом, Казначейство является кассиром автономных органов, входящих в присоединенный бюджет, а также юриди­ческих лиц.

Казначейство также является кассиром местных органов уп­равления французской столицы и осуществляет все их финансовые операции. Оно предоставляет авансы, осуществляет контроль и пользуется свободными остатками средств, которве местные орга­ны управления хранят на своем текущем счете в Казначейсве.

Весьма важны связи Казначейства с государственными пред­приятиями. Эти предприятия не обязаны хранить все свои налич­ные средства в Казначействе, но они не имеют права на авто­матическое авансирование их Казначейством.

В качестве кассира государства на Казначейство Франции возложена эмиссия денег и управление государственным долгом. Казначейство осуществляет выпуск долгосрочных и краткосрочных займов. Особо важную роль Казначейство играет в краткосрочных займах, выпуская в обращение боны казначейства. Боны дают ему возможность обеспечить на любой момент наличные денежные средства, необходимые для выполнения обязательств организаций, платежи которых оно гарантирует и обеспечивать ликвидность средств.

Казначейство испытывает на себе несоответствие между сро­ками поступления и расходования денежных средств. Это требует от него принятия мер, обеспечивающих решение проблемы плате­жа. Возможость использования двух указанных ниже видов ресур­сов позволяет Казначейству обеспечить необходимое наличие де­нежных средств в кассах.

- использование остатков корсчетов;

То есть Казначейство имеет право использовать всю массу ресур­сов, имеющихся на счетах в кассах. Эти остатки счетов являются временными, но они могут в известный момент пополнить кассу Казначейства. Превышение полученных вкладов над выданными ссудами остается в распоряжении Казначейства и пополняет его кассы. Граждане могут добровольно открывать счета по вкладам в кассах Казначейства, что также увеличивает его наличность. Та­ким образом, Казначейство имеет возможность распоряжаться де­нежными средствами, вносимыми в его кассы, пока коррес­понденты не начнут в свою очередь изымать средства.

Однако, наличные деньги, сконцентрированные в Казначейст­ве могут иногда оказаться недостаточными, чтобы обеспечить все необходимые платежи и оно вынуждено пополнять свои кассы другими путями. Такими путями являются выпуск казначейских бон и авансы, получаемые от Банк де Франс.

- выпуск казначейских бон;

Казначейскими бонами служат краткосрочные займы от 3 - 5 меся­цев как максимум. в настоящее время существует два вида бон: в купюрах и боны по текущим счетам.

Если текущий счет Казначейства , а также корсчета и вы­пуск казначейских бон оказался недостаточным, то Казначейство может прибегнуть к авансам Банк де Франс, который обладает правом эмиссии денежных знаков.

2.В качестве банкира Казначейство аккумулирует и распреде­ляет денежные средства, обеспечивает денежное обращение. Обла­дая значительными денежными средствами казначейство может их использовать не только для платежей по расходам бюджета, но и для других целей. Это обстоятельство и обуславливает выполнение Казначейством банковских функций, которые осуществляются в двух формах:

- Казначейство может действовать как коммерческий банк, осуществляя операции по хранению вкладов и по предоставлению кредита предприятиям, развитию которых хотят способствовать. Вместе с тем функции Казначейства иногда приближаются к функциям эмиссионного банка и оно принимает участие в денеж­ном обращении;

- Казначейство выступает как организация, распределяющая денежные средства. Оно предоставляет возможность предприятиям, развитие которых соответствует целям общенационального плана экономического и социального развития, получить необходимый капитал, которого им не может предоставить частный рынок. Так Казначейство направляет капиталовложения и может влиять на их использование.

Деятельность Казначейства в области банковских операций проявляется также в предоставлении ссуд. Три основных вида ссуд имеют наиболее важное значение и отражаются на специаль­ных счетах Казначейства:

- ссуды, выдаваемые на специальных счетах Казначейства, сроком на 45 лет и за сравнительно невысокий процент;

- специальные ссуды, выдаваемые на строительство объди­нению предпринимателей;

- ссуды, выдаваемые фонду экономического и социального развития, представляющие собой наибольшую часть капитало­вложений на экономические и социальные цели, финансируемые за счет государственных фондов.

Наряду с выдачей ссуд, Казначейство оказывает воздействие на экономику выдавая гарантии на операции, финансируемые вне Казначейства.

Казначейство является также акционером. Ему принадлежит объемный портфель мобильных ценностей, которым управляют сберегательные и расчетные кассы.Казначейство осуществляет над­зор за банками и рынком ценных бумаг, а также участвует в контроле за кредитами.

Казначейство Франции выпускает металлическую монету и получает прибыль благодаря разнице между номинальной стои­мостью монет, которую оплачивает эмиссионный банк и стои­мостью их производства.

Специфической чертой функционирования Казначейства Франции являются специальные счета, включаемые в бюджет. Они могут быть открыты лишь в соответствии с законом о фи­нансах и ежегодно утверждаются Пармаментом. благодаря режиму специальных счетов Казначейства, военное интендантское ведомст­во выгодно производит крупные закупки продовольствия и кормов в обход состояния бюджета на год. Ежегодно со специального счета перепродаются товары, необходимые для содержания армии. Аналогичным путем учреждения народного образования покупают школьные принадлежности. Среди специальных счетов самый крупный - фонд экономического и социального развития, созданный в 1995 году на базе нескольких счетов как специальный инвес­тиционный фонд, управляемый Казначейством.

По существу Казначейство Франции не является организа­цией, отдельной от государства. Это государство, рассматриваемое в качестве кассира и банкира. В качестве кассира Казначейство оперирует денежными средствами, выполняя распоряжения других органов. Но Казначейство - это также государство, выступающее в качестве банкира и на этом основании оно пользуется известной независимостью, которой не было бы, если бы оно выступало в роли простого исполнителя указаний администрации. Казначейство собирает капиталы, выпускает займы, предоставляет ссуды, дает гарантии и наблюдает за денежным обращением. Все это наг­лядно подтверждает многозначность понятия " казначейство" во Франции.

Теперь рассмотрим функции, выполняемые Государственным Казначейством США.

Казначейство США было учреждено в 1789 году. В то время оно лишь регистрировало доходы и расходы, а также осуществ­ляло кассовое обслуживание федерального бюджета. Сегодня, кро­ме этих функций, также выполняемых Казначейством Франции и органами федерального казначейства Российской Федерации, на Казначейство США возложено множество других функций.

Государственное Казначейство в США, как во Франции и в России, осуществляет управление государственным долгом, выпус­кая в обращение три крупные категории обязательств Казначейст­ва США: рыночные ценные бумаги, нерыночные ценные бумаги и специальные выпуски.

Наиболее распространенный тип рыночных ценных бумаг - казначейский вексель, имеющий срок погашения 91 день. Хотя Казначейство также регулярно выпускает шестимесячные и годо­вые векселя, иногда выпускаются и векселя со сроками, меньши­ми, чем 91 день. Еженедельно распродаются трех- и шестимесяч­ные векселя и ежемесячно идут продажи новых годовых векселей. С 1970 года минимальный номинал векселя равен 10000 дол­ларов. В сентябре 1986 года за 33 выпуска в обращение вышло векселей с различными сроками погашения на 410 млрд. долларов [27,45]. Федеральный Резервный банк Нью - Йорка продает каз­начейские векселя по понидельникам, каждую неделю.

Основными типами нерыночных ценных бумаг правительства США, выпускаемых Казначейством, являются сберегательные облигации, иностранные правительственные серии и серии мест­ных органов власти и правительств штатов. Продажу и погашение сберегательных облигаций проводят для Казначейства коммер­ческие банки, корпорации, сберегательные учреждения и почтовые конторы.

В последние годы Государственное Казначейство США нача­ло продавать свои ценные бумаги в форме книжной записи, то есть сохраняя запись о сделке, вместо того, чтобы выдавать сер­тификаты. Отмена бумажных сертификатов уменьшает издержки Казначейства на их печать и упраздняет проблему подделок.

Общее количество платежных средств Государственного Каз­начейства США состоит главным образом из монет, небольшого числа банкнот США и некоторого количества иных бумажных де­нег в процессе их изъятия из обращения. Монеты, в настоящее время ( как и во Франции ) - это единственный вид платежных средств Государственного Казначейства, выпускаемый в обраще­ние. Прибыль, полученная Казначейством от чеканки монет явля­ется важным источником дохода и направляется на нужды фе­дерального правительства.

Казначейство США хранит золотой запас в местечке Форт - Нокс, штат Кентукки. Золотой запас Казначейства оценивается исходя из установленной цены: 42 доллара 22 цента за одну тройскую унцию. До 1971 года государственное Казначейство США производило куплю - продажу золота по цене 35 долларов за одну тройскую унцию. В 1971 году было объявлено, что Каз­начейство США прекращает операции подобного рода. С тех пор величина золотого запаса практически неизменна. Последние из­менения официальной цены золота отмечались в период с 1974 - 76 г.г., когда Казначейство США было вынуждено продавать с аукциона золотые слитки как гражданам США, так и иност­ранным представителям, фирмам и банкам, изо всех сил стараясь поддержать на фиксированном уровне обменный курс доллара относительно валют ряда других государств [27,213].

Кроме этого, Государственное Казначейство США играет ве­дущую роль в определении характера действий и времени ва­лютных интервенций, которые воплощаются в жизнь Федеральной Резервной Системой. Для проведения валютных интервенций на внешних валютных рынках с целью оказания воздействия на об­менный курс доллара или обеспечивая какое - либо иное госу­дарство необходимым количеством нужной ему валюты для пок­рытия дефицита внешнеторгового баланса, Государственное Казна­чейство США обычно прибегает к продаже специальных прав за­имствования ( СДР ) и иностранной валюты.

Государственное Казначейство США приобретает СДР через Международный Валютный Фонд, а также посредством разно­образных операций на внешних валютных рынках на межпра­вительственном уровне. Получив в свое распоряжение СДР, Каз­начейство США вправе выпустить соответсвующие сертификаты и поместьть их в Федеральные Резервные банки. Обычно Казна­чейство США выпускает несколько меньшее количество серти­фикатов СДР, чем позволяет имеющаяся возможность. Расчеты и операции по ним между Федеральными Резервными банками и Казначейством США принимают форму книжной записи.

Таким образом, Казначейство США является организацией, которая осуществляет валютное регулирование и проводит гибкую денежно - кредитную политику, может оказывать посредством сво­их операций с казначейскими векселями влияние на ставку банко­вского процента, оказывает воздействие на банковские резервы. В трудные времена, когда резервы уменьшаются,. Казначейство мо­жет облегчить положение, увеличивая размеры государственных депозитов, приобретая государственные облигации. Все это сви­детельствует о том, что Государственное Казначейство США - важ­ное звено в финансовой системе США.

На фоне Франции и США, Казначейство Российской Феде­рации выглядит довольно бледно. Но необходимо помнить и о том, что его воссоздание, а по существу создание заново, нача­лось только 3 года назад. Можно выразить надежду, что и в на-шей стране Казначейство после принятия соответствующих законо­дательных актов получит большую самостоятельность в принятии решений и станет не только государственным органом, выпол­няющим указания Правительства, но и органом, принимающим участие и также разрабатывающим самостоятельно мероприятия по проведению финансовой политики ( в том числе в валютной сфере - как в США, в сфере предоставления кредитов предприятиям перспективных отраслей промышленности - как во Франции, а также в сфере отношений с международными финансовыми орга­низациями и управления золотым запасом страны ), направленной на повышение благосостояния России.

**3.2. ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ**

Говоря о развитии казначейской системы, следует иметь в ви­ду, что перед ней стоит множество проблем.

Основными факторами, сдерживающими полномасштабный пе­реход к выполнению казначейской системой возложенных на нее функций, являются:

* задержка решения совместно с Центральным банком вопро­сов перехода к казначейской системе исполнения федераль­ного бюджета;
* отсутствие государственного подхода к вопросам развития федерального казначейства у руководства отдельных ми­нистерств и ведомств, а также органов власти ряда субъ­ектов Российской Федерации;
* незавершенность процесса закрепления в налоговом зако­нодательстве суверенизации элементов бюджетной системы. При этом в условиях четкого разграничения функций с Госналогслужбой казначейство должно и в состоянии обеспечивать оперативность в зачислении в федеральный бюджет поступающих налогов [29,15].

В сложившихся условиях одним из факторов, сдерживающих становление казначейской системы, является нерешенность вопроса об увеличении штатной численности казначейских органов, кото­рая была установлена на 1994 год на уровне 29 тысяч человек, а также недостаточное финансирование [32,9].

Остро стоит вопрос по преодолению текучести кадров терри­ториальных органах федерального казначейства и прежде всего квалифицированных специалистов. Одной из главных причин тако­го положения является низкий уровень оплаты труда работников казначейства по сравнению с другими работниками финансовой системы. При этом органы федерального казначейства в отличие, скажем, от налоговых органов, не имеют иного источника финан­сирования, кроме федерального бюджета.

Полноценной работе системы казначейства препятствует так­же законодательная неопределенность понятия государственной казны, ее состава, функций, правового режима ее элементов. Ста­тус казначейства не утвержден в законодательной форме.

Требует законодательного закрепления разграничение функций по исполнению федерального бюджета между Центральным бан­ком, Госналогслужбой и органами федерального казначейства. Се­годняшнее закрепление за Центральным банком функций по ис­полнению федерального бюджета вступает в противоречие с фактическим положением дел, при котором в большинстве регио­нов Российской Федерации исполнение федерального бюджета осуществляется казначейством. Также не определены права и обя­занности федерального казначейства в качестве стороны в судеб­ном процессе.

Решение этих проблем невозможно без принятия соответст­вующего законодательства по казначейскому исполнению бюджета.

Более высокий рубеж развития казначейской системы может быть достигнут при создании единой телекоммуникационной сис­темы сбора, обработки, передачи и хранения казначейской инфор­мации. Первые шаги по пути ее создания заключаются в цент­рализованной закупке комплексов средств вычислительной техники и связи для территориальных органов казначейства, организации единого программного пространства в системе казначейства, зак­лючении договоров, обеспечивающих надежно функционирующие каналы связи между казначейскими органами от центрального до районного уровня.

Единая компьютерная телекоммуникационная система обеспе­чит подключение к ней всех органов казначейства и большинства бюджетных единиц. Это позволит оперативно совершать перечис­ления и успешно маневрировать бюджетными средствами в режи­ме реального времени, опираясь на полную автоматизацию учет­ных и контрольных операций в процессе бюджетного и финан­сового исполнения федерального бюджета.

При этом Министерство финансов, бюджетный департамент, департаменты отраслевого финансирования, отраслевые министерс­тва и ведомства приобретают возможность оперативного получе­ния из системы необходимой информации и отчетов.

10 - 11 сентября 1996 года в Москве проходило Всероссийское совещание руководителей органов федерального казначейства, на котором обсуждались итоги деятельности органов федерального казначейства в 1 полугодии 1996 года и задачи казначейства на 1997 год. В целях совершенствования бюджетного процесса и эффективного функционирования органов федерального казначейст­ва Всероссийское совещание считает необходимым:

* разработать на 1997-98 г.г. программу развития системы исполнения федерального бюджета на основе современных бюджетных технологий и стандартов, принятых в между­народной практике, при этом определить, что финанси­рование расходов через казначейскую систему является обязательным для органов власти и управления, включая силовые структуры;
* внести в Правительство РФ проект федерального закона “О казначейской системе исполнения федерального бюджета”;
* разработать механизм поэтапного перехода к финансиро­ванию расходов федерального бюджета непосредственно с лицевых счетов, открытых в территориальных органах каз­начейства;
* завершить работу по переводу территориальных органов на систему финансирования федеральных расходов и программ за счет федеральных доходов, поступающих в регионах с учетом предоставления права ежедневного использования доходов на финансирование федеральных расходов, соглас­но доведенных реестров;
* принять на себя по функциям по организации учета и контроля за поступлением налоговых и таможенных плате­жей в иностранной валюте на вновь открываемые валют­ные счета органов федерального казначейства;
* разработать порядок регулирования операций по казначейс­ким счетам с целью оптимальной организации встречных финансовых потоков;
* разработать концепцию единого банковского счета органов казначейства;
* в целях укрепления бюджетной дисциплины, повышения оперативности в финансировании приступить к осуществ­лению перевода “силовых” министерств и ведомств на каз­начейскую систему исполнения федерального бюджета. Вне­сти в Правительство РФ предложения о порядке и сроках перевода ;
* разработать план мероприятий по передаче территориаль­ным органам федерального казначейства отдельных функ­ций по исполнению бюджетов субъектов РФ и админист­ративно-территориальных образований. С этой целью разра­ботать типовое соглашение между органами казначейства и администрациями субъекта РФ.
* в целях увеличения доходной части федерального бюджета, мобилизации средств и улучшения управляемости финан­совыми потоками до конца 1997 года осуществить консо­лидацию в федеральном бюджете средств фонда развития таможенной системы РФ, федерального дорожного фонда РФ, федерального экологического фонда РФ;
* в целях обеспечения надлежащего выполнения органами федерального казначейства возложенных задач, укреплению системы казначейства, сохранения ее кадрового потенциала, а также с учетом вновь возложенных функций внести в Правительство РФ предложения о дополнительном финан­сировании системы казначейства, имея в виду как источник финансирования отчисления от доходов, полученных в ре­зультате разниц на валютных счетах органов казначейства в уполномоченных банках, налоговых и таможенных пла­тежей в валюте, а также средства, поступившие из бюдже­тов субъектов РФ за осуществление функций по исполне­нию федерального бюджета.

Естественно, что наиболее полно реализовать намеченные планы позволит принятие закона “О казначейской системе испол­нения бюджета”.