Органы федерального казначейства

Введение

Бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Федеральный бюджет в России является одним из основных элементов бюджетной системы. Он отражает ведущие направления структурной политики Правительства Российской Федерации. Федеральный бюджет играет заметную роль в перераспределении доходов и укреплении и развитии принципов федерализма.

Россия располагает огромным богатством, которое требует не только организации и осуществления работы по его приращению, но и правильного его использования, сохранности и хорошо организованного и налаженного управления и контроля.

Федеральная казначейская система активно способствует процессу укрепления экономического могущества страны, его развитию во всех областях. Организация исполнения федерального бюджета в Российской Федерации требует постоянного контроля за правильным и своевременным доведением до учреждений и организаций предусмотренных бюджетом платежей, за правильным и целевым расходованием средств федерального бюджета, за соблюдением государственной финансовой дисциплины. Органы федерального казначейства непосредственно исполняют федеральный бюджет России.

Сегодня процесс исполнения федерального бюджета волнует многих, так как от этого фонда денежных средств зависит очень многое.

Основной целью написания данной работы является характеристика исполнения расходной части федерального бюджета через органы федерального казначейства. Для достижения этой цели предстоит решить ряд задач, которые составляют содержание.

Во-первых, следует определить роль и значение органов федерального казначейства в системе финансово-бюджетных отношений. Эту задачу предстоит решить по следующим направлениям исследования:

* охарактеризовать экономическое содержание и назначение расходов бюджета;
* проследить за историей возникновения и развития Казначейства в России;
* в соответствии с нормативными документами определить систему органов федерального казначейства в бюджетном процессе.

Во-вторых, необходимо рассмотреть оперативную деятельность органов казначейства по исполнению расходной части федерального бюджета по следующим направлениям:

* анализ исполнения расходов федерального бюджета в целом;
* анализ исполнения федеральных целевых программ;
* анализ контрольной деятельности органов федерального казначейства.

Для этого будут использованы материалы отчетности и документы и инструкции, регулирующие и регламентирующие деятельность Управления федерального казначейства по Хабаровскому краю.

В-третьих, нужно дать характеристику: основных направлений совершенствования работы органов федерального казначейства в части исполнения расходов федерального бюджета и перспектив развития казначейской системы исполнения в целом.

Для написания данной работы будут использоваться методы экономического анализа и экономико-математические методы, в частности, методов наименьших квадратов. В целях лучшего понимания освещаемых вопросов аналитический материал будет представлен в виде таблиц, а для наглядности некоторых вопросов будут даны схемы и рисунки.

Во второй и третьей главе работы рассматриваются вопросы, разработанные автором и имеющую практическую значимость, то есть эти объекты исследования могут использоваться в деятельности органов федерального казначейства.

Заключение работы представляет собой практическое изложение сформулированных и обоснованных автором выводов.

1. Роль и значение органов федерального казначейства в системе финансово-бюджетных отношений

1.1 Экономическое содержание и назначение расходов бюджета

Расходы бюджета можно рассматривать как самостоятельную финансовую категорию. Сама категория финансов более широкое понятие, которое включает в себя такие относительно самостоятельные категории как доходы и расходы государства, финансы предприятий, местные финансы и так далее. Выделение категории частных из одной общей основывается на внутренней специфике этих категорий, но им присущи общие черты, которыми обладают финансы вообще.

Сущность финансов можно представить следующим образом. Финансы – это денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширение воспроизводства, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей граждан и общества в целом.

Расходы бюджета относятся к государственным финансам, которые являются важной и центральной сферой финансовой системы страны. Финансы государства призваны обеспечить денежными средствами выполнение экономических, социальных и политических функций, возложенных на государственные органы. Экономическая сущность государственных финансов представляет собой денежные отношения по поводу распределения и перераспределения стоимости общественного национального продукта и части национального богатства, связанные с формированием финансовых ресурсов в распоряжении государства и его предприятий и использованием государственных средств на затраты по выполнению функций государства.

Специфической частью государственных финансов являются государственные расходы, которые обеспечивают сферы деятельности государства. Государственные расходы – это часть финансовых отношений, которая обусловлена использованием доходов государства (централизованных и децентрализованных). Государственные расходы призваны удовлетворять наиболее важные потребности общества в области социальной сферы, экономики, обороны страны.

Государственные расходы могут реализовываться через систему бюджетов и внебюджетных фондов и с помощью государственных предприятий, учреждений, организаций. Бюджетные расходы реализуются посредством бюджетной системы страны и представляют собой по сути экономические отношения, возникающими в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по целевому, территориальному назначению.

Основной фонд денежных средств государства – это бюджет государства, центральное звено государственных финансов.

Бюджет – это форма образования и расхода фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Это определение предложено Бюджетным кодексом Российской Федерации и оно достаточно точно и полно отражает сущность и экономическое значение этой категории.

Институциональной точкой опоры для бюджетных расходов выступает бюджетная система страны. Бюджетная система Российской Федерации – совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Система представлена тремя уровнями: федеральный, региональный и местный. Главное назначенье всех звеньев и уровней бюджетной системы – финансовое обеспечение функции, возложенных на органы власти. В зависимости от характера этих функций формируется система бюджетных расходов.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, установленных Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг.

Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной стороны. Качественная характеристика позволяет установить экономическую природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная – их величину.

Для выяснения роли и значения многообразных бюджетных расходов их классифицируют по определенным признакам. Бюджетным законодательством предусмотрена группировка расходов бюджетов: функциональная, экономическая, ведомственная классификация расходов.

Функциональная классификация расходов это группировка расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства:

* государственное управление и местное самоуправление;
* судебная власть;
* международная деятельность;
* национальная оборона;
* правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
* фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
* промышленность, энергетика и строительство;
* сельское хозяйство и рыболовство;
* охрана окружающей среды…;
* другие расходы, в том числе на образование, культуру, здравоохранение, социальная политика и т. д.

В зависимости от экономического содержания бюджетные расходы делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Капитальные расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой. Это средства, предоставляемые в качестве бюджетных инвестиционных кредитов, расходы не проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством. Расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок его финансирования определяется законом Российской Федерации.

Во всех звеньях бюджетной системы текущие расходы являются преобладающей частью.

В соответствии с подведомственностью бюджетополучателей бюджетные расходы делятся по ведомственному признаку. Ведомственная классификация расходов федерального бюджета является группировкой расходов, отражающей распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета утверждается федеральным законом.

Расходы федерального бюджета по главным распоряжениям средств федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, группам расходов, предметным статьям, подсистемам и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В зависимости от того, из какого уровня бюджетной системы осуществляется финансирование, бюджетные расходы делятся на федеральные, региональные и местные.

Исключительного из федерального бюджета финансируются следующие функциональные виды расходов:

* обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на управление…;
* функционирование судебной системы (федерального уровня);
* осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах…;
* национальная оборона и обеспечение безопасности государства…;
* фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
* государственная поддержка транспорта (воздушного, морского и т. д.);
* государственная поддержка атомной энергетики;
* ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
* исследование и использование космического пространства;
* содержание учреждений (федерального ведения и назначения);
* финансирование федеральной собственности;
* обслуживание и погашение государственного долга России;
* обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
* финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
* официальный статистический учет;
* прочие расходы.

Существуют бюджетные расходы, совместно финансируемые из бюджетов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований. Это поддержка отраслей промышленности, строительства, сельского хозяйства; обеспечение правоохранительной деятельности, противопожарной безопасности; обеспечение социальной защиты населения; развитие рыночной инфраструктуры и т. д.

Бюджетные расходы осуществляются в следующих формах:

* ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
* средства на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;
* трансферты населению: бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: (пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат);
* ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
* ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий в виде компенсаций дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти;
* бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты);
* субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
* инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых и юридических лиц;
* бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
* кредиты иностранным государствам;
* средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных и муниципальных гарантий.

В данном вопросе следует рассмотреть расходы бюджетных учреждений. Бюджетные учреждения расходуют бюджетные ресурсы исключительно на:

1. оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующей категории работников;

2. перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

3. трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;

4. командировочные и иные компенсационные выплаты работникам;

5. оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным и муниципальным контрактам;

6. оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами.

Расходование бюджетных средств на иные цели не допускаются.

Сущность расходов, их роль и значение определены. Переходя к следующему вопросу, следует подчеркнуть, что финансовым категориям присуще выполнение функций, которые проявляют их сущность. Расходам в большей мере должна соответствовать контрольная функция.

Источником реализации контрольной функции выступает финансовая информация. Степень и глубина реализации контрольной функции во многом определяется состоянием финансовой дисциплины в области экономических отношений. Конкретным инструментом реализации могут выступать различные контролирующие органы. Одним из таких органов является казначейство.

1.2 История возникновения и развития органов федерального казначейства в России

Казна, Казенный Приказ (Двор), образованный в 1512 году, стали началом создания новой системы централизованного Управления финансами Российского Государства XVI – XVII веках – приказной.

В XVII веке охрана финансовых интересов государства, его Казны регламентировалось Соборным Уложением 1649 года. Недаром русская пословица гласит: «Крепко царство казной».

В результате преобразований Петра Великого была создана Счетная или Казначейская Контора (в 1710 году), которая должна была следить за правильным поступлением налогов. Она просуществовала до 1742 года.

В годы правления Екатерины II была проведена (в 1785 году) реформа Городского Управления. В уезде как орган уездного финансового управления стояли Уездные Казначейства – учреждения исключительно кассовые.

В Москве и Санкт-Петербурге были открыты Государственные Казначейства для штатных и остаточных сумм, действовавшие с 1780 по 1821 гг. Они ведали всеми штатами, то есть бюджетными расходами, кроме расходов на армию и флот.

На рубеже XVIII-XIX веков в период царствования Павла I были сделаны попытки реорганизации управления финансами государства, была учреждена должность Государственного Казначея (в 1796 году).

В начале царствования Александра I (1801-1825 гг.), им был одобрен проект министерской реформы.

В 1802 году ведомству Государственного Казначея были учреждены Экспедиции, Казенные палаты и Уездные Казначеи в кассовом, счетном и контрольном отношениях. Ведомство Государственного Казначея было включено в состав Министерства финансов 2 февраля 1821 года под названием Департамента Государственного Казначейства.

Основными предметами деятельности Департамента с 1821 года были:

* движение казенных сумм по приходам и расходам всех казначейств.
* главное счетоводство этих приходов и расходов.
* заведование монетной и пробирной частями.
* дела по предварительной проверке финансовых смет всех министерств и главных управлений.
* дела по составлению росписи доходов и расходов.

На Главное Казначейство возлагался: прием; хранение; отпуск сумм на расходы, производимые по общему Государственному Управлению.

Казначейство России исполняло государственный бюджет до 28 октября 1917 года. События 1917 года стали для отлаженной деятельности всей системы Казначейств страны роковым рубежом. Новой власти, собравшейся строить новое общество на основе распределения, нормирования функции Казначейства стали не нужны.

Проводя линию на объединение всего смежного, расчетного и кассового дела, Совет Народных Комиссаров принял в октябре 1918 года постановление о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка. В результате слияния Народный банк РСФСР сосредоточил в своих руках: кредитное дело, финансирование народного хозяйства страны и аппарата управления страны, всю смежно-бюджетную работу, руководство денежным обращением. На местах развернули свою деятельность финансовые отделы исполкомов местных советов. Кассовые функции Казначейства по постановлению о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка отошли к местным отделениям Народного банка.

Исполнение бюджета в условиях существования государственного бюджета обеспечивалось финансовыми органами, находящимися одновременно в подчинении Министерства финансов и органов власти в регионах, а также Государственным банком.

В конце 1991 года произошли кардинальные изменения в бюджетном устройстве страны. Прекратил свое существование государственный бюджет, возникла бюджетная система, состоящая их трех уровней: федеральный, региональный и местный. На месте Государственного банка возник Центральный банк Российской Федерации, исполнение федерального бюджета не входило в число его приоритетных задач.

В 1992 году задачи исполнения федерального бюджета, обеспечения предварительного и текущего контроля при его исполнении, подготовки отчета об исполнении федерального бюджета были возложены на вновь создаваемые органы федерального казначейства.

Казначейство, является структурной, в компетенцию которой входит оперативное прогнозирование своей деятельности, оно не может не учитывать основных макроэкономических пропорций и тенденций, складывающихся в экономике. Одновременно казначейская система исполнения федерального бюджета оказывает существенное влияние на основные макроэкономические показатели и их динамику.

Таким образом, на этапе перехода к рыночной системе отношений государству необходимо находить новые формы управления финансовыми потоками. В стране создались предпосылки для образования новой структуры (или хорошо забытой старой), обеспечивающей исполнение федерального бюджета.

В условиях, когда через федеральный уровень перераспределяется около ¼ ВВП (федеральный бюджет в 2001 году занимает 15,4% ВВП страны), неэффективные методы исполнения бюджета могут стать генератором дестабилизирующих экономику факторов, в то же время оперативный учет состояния бюджета позволяет в значительной мере смягчить или устранить негативные явления в экономике.

Указом Президента Российской Федерации от 08.12.92 года №1556 «О федеральном казначействе» в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств в Российской Федерации была образована единая централизованная система органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации (казначейство), включающая Главное управление федерального казначейства и территориальные органы по республикам, краям, областям и иным субъектам Федерации, а также городам, районам и районам в городах.

Данным Указом органам федерального казначейства предоставлены значительные права по контролю за движением и использованием средств федерального бюджета. Правовой особенностью данного Указа является то, что он имеет силу закона, как принятый в 1992 году в обеспечение экономической реформы.

С тех пор выплаты средств федерального бюджета в Российской Федерации начали осуществляться через казначейство.

Сегодня, федеральная казначейская система активно способствует процессу управления экономического имущества страны, его развитию во всех областях. Государство осознает, что национальное богатство требует организации и контроля.

Развитие казначейской системы характеризовалось расширением территориального охвата казначейской системы, завершением создания органов федерального казначейства в субъектах Российской Федерации. После экспериментальной отработки соответствующих вопросов на казначейское исполнение бюджета переводились не охваченные ранее министерства и ведомства.

Рассматривая территориальный аспект развития казначейства в Российской Федерации, можно сказать, что к 1998 году практически во всех субъектах Российской Федерации была создана единая система исполнения федерального бюджета Российской Федерации. По состоянию на октябрь месяц 1998 года в 88 из 89 субъектов Российской Федерации были созданы территориальные органы, которые осуществляют исполнение федерального бюджета.

На данный момент времени во всех субъектах Российской Федерации созданы органы казначейства: последним субъектом Российской Федерации, охваченный казначейской системой, стала Республика Татарстан. Следует отметить, что Татарстан упорно не хотела организовывать у себя органы федерального казначейства. Министерство финансов Российской Федерации финансировало учреждения и организации федерального назначения через счета УФК на Чувашской Республике.

Органы федерального казначейства в Чеченской Республике в настоящее время не функционируют.

Процесс развития органов федерального казначейства нужно также рассматривать в ведомственном аспекте. В настоящее время процесс перехода практически завершен, и последними его осуществляют «силовые» министерства: Министерство обороны, МВД, ФПС и другие.

Органы федерального казначейства обслуживают более 80% общего количества учреждений, состоящих на федеральном бюджете (без учреждений и организаций Российской Федерации). Перевод на лицевые счета остальных бюджетополучателей задерживается из-за слабой технической оснащенности отдельных территориальных органов и из-за того, что эти расходы имеют гриф «секретно»; «совершенно секретно»; «секретность особой важности».

Эти проблемы решались и решаются сегодня. Министерство финансов по согласованию с Министерством обороны с февраля 1998 года приступило в порядке эксперимента к финансированию войсковых частей Приволжского военного округа и Балтийского флота через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства.

В феврале-апреле 1998 года опробован первый этап эксперимента – финансирование распорядителей финансово-экономических уровней (ФЭУ) военных округов - распорядителей второй степени транзитом через счета УФК по Самарской и Калининградской областям.

В апреле-мае 1998 года был отработан второй этап – финансирование распорядителей ФЭУ При ВО и БФ третьей степени.

С мая по июль 1998 года был реализован последний этап эксперимента – финансирование бюджетополучателей ФЭУ При ВО и БФ через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства на территории субъекта Российской Федерации. Через УФК Самарской области профинансировано 41 войсковое учреждение, расположенное на территории области, и 109 бюджетополучателей, расположенных в других регионах.

В целях обеспечения гарантии финансирования в случае сбоев в работе органов федерального казначейства, впредь до особых указаний, разрешено не закрывать текущие счета войск, входящих в При ВО и БФ.

В целях соблюдения режима секретности при финансировании воинских частей указанных воинских формирований и передачи информации между участниками проводимого эксперимента во всех регионах созданы специальные отделы, оформлены необходимые допуски для работы с секретными документами по соответствующим формам. В Полевых учреждениях Центрального банка Российской Федерации для органов федерального казначейства были открыты специальные счета.

Поскольку графиком мероприятий, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.07.98 №9-Ю-р, установлено было, что начиная с 1 сентября 1998 года финансирование Вооруженных Сил Российской Федерации должно осуществляться через органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в адрес руководителей территориальных управлений федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по субъектам Федерации было направлено письмо от 04.09.98 с просьбой в кротчайшие сроки открыть лицевые счета ФЭУ и отделам военных округов и флотов Министерства обороны по месту дислокации в УФК в порядке, предусмотренном инструкцией Минфина России и Минобороны России, соответственно, от 17.07.97 №128 и от 05.07.98 №180/5/714.

На данный момент времени военные округа и суммы переводятся на обслуживание через лицевые счета отраженные в органах федерального казначейства, но бюджетополучатели (войсковые части, полки, батальоны отдельные и т. д.) остались еще без лицевых счетов.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2002 год в разделе 7 «Совершенствование казначейских технологий» указано, что к 1 октября 2001 года все получатели средств федерального бюджета, оставшиеся неохваченными казначейским контролем, должны быть также переведены на обслуживание в казначейство. Таким образом, формирование казначейской системы исполнения федерального бюджета будет завершено.

Развитие казначейской системы в России набирает обороты, практически полностью закончилось формирование системы, которая будет эффективным инструментом бюджетного процесса.

Таким образом, возникло, развивалось, упразднялось, снова возрождалось Казначейство России.

1.3 Федеральное казначейство как участник бюджетного процесса

Бюджетный процесс представляет собой совокупность действий, регламентируемую нормами права, государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, обеспечению контроля за их исполнением.

Бюджетный процесс регламентируется основным документом страны в области бюджетных отношений «Бюджетным кодексом Российской Федерации». Он утвержден федеральным законом от 31 июня 1998 г. №145-ФЗ. И введен в действие федеральным законом «О введение в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 09.июля 1999. №159-ФЗ с 1 октября 2000 года.

Таким образом, бюджетные отношения регулируются сегодня сводом законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивающим финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливающим общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов различных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяющим основы бюджетного процесса, оснований и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства и т. д.

Особенно важным элементом бюджетного процесса является исполнение бюджета.

Исполнение бюджета – это важнейший этап бюджетного процесса: действия по мобилизации и использованию бюджетных средств, в процессе реализации которых учитывают органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица – плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основано на следующих принципах:

1. Единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих средств на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с него;

2. Обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

В Российской Федерации с 1992 года введено казначейское исполнение федерального бюджета. Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств бюджета в системе балансовых счетов.

Органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную систему, созданную по территориальному принципу и входящую в состав Министерства финансов Российской Федерации.

Статус, задачи, функции, права и обязанности органов федерального казначейства установлены следующими нормативными актами.

1. О Федеральном казначействе: Указ Президента Российской Федерации от 08.12.92 №1556.

2. Положение о Федеральном казначействе: Утверждено Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27.08.93 №864.

Кроме того, существует целый ряд нормативной литературы: Письма МФ Российской Федерации и ЦБ Российской Федерации, Письма ГУ ФК МФ Российской Федерации, инструкции и т. п.

На органы казначейства возложено выполнение следующих основных задач:

1. Организация, осуществление и контроль за исполнением республиканского бюджета Российской Федерации, управление средствами на счетах казначейства;

2. Регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами…;

3. Осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами…;

4. Сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов…;

5. Управление и обслуживание совместно с ЦБ Российской Федерации государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;

6. Разработка инструктивно-методологических материалов по вопросам, относящимся к компетенции казначейства…

Органы федерального казначейства являются юридическими лицами по своему статусу и представлены трехуровневой структурой:

I уровень – Главное управление федерального казначейства (ГУФГ), возглавляется начальником в ранге заместителя Министра финансов. Осуществляет сводный учет доходов федерального бюджета и расходов бюджета и управляет движением средств на счетах казначейства. Информирует высшие исполнительные и законодательные органы власти о результатах исполнения федерального бюджета. Руководит работой нижестоящих органов казначейства, получает от них оперативную информацию и отчетные данные о доходах и расходах федерального бюджета.

II уровень – Управления федерального казначейства (УФК) по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу возглавляется начальником, назначенным на должность начальником ГУФК.

В соответствии с задачами, возложенными на казначейство Управление федерального казначейства выполняет следующие функции:

1. Организует бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета и финансовое исполнение федеральных государственных внебюджетных фондов, исходя из принципа единства кассы;

2. Руководит работой нижестоящих органов федерального казначейства;

3. Доводит до нижестоящих органов казначейства размеры ассигнований из федерального бюджета;

4. Ведет сводный реестр распорядителей средств федерального бюджета;

5. Организует распределение в установленных размерах фондов между федеральным бюджетом и бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

6. Регулирует финансовые отношения между федеральным бюджетом и федеральными внебюджетными фондами, организует контроль за использованием внебюджетных средств;

7. Организует и осуществляет краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование федеральных средств;

8. Организует и осуществляет сбор, обработку и анализ информации о состоянии бюджетов бюджетной системы и внебюджетных средств;

9. Осуществляет другие функции.

III уровень – Отделения федерального казначейства по городам, районам, и районам в городах (кроме городов районного назначения) (ОФК), возглавляется начальниками, назначенными и освобожденными от должности начальником УФК. ОФК осуществляет формирование доходной части федерального бюджета на территории и обеспечивает целевое финансирование расходов по бюджетополучателям. Обеспечивает учет операции по движению средств на счетах казначейства и представляет вышестоящим органам казначейства информацию об исполнении доходов и расходов бюджета на территории.

Органы федерального казначейства в своей работе руководятся Конституцией и законами Российской Федерации, Указами и Распоряжениями Президента, Постановлениями и Распоряжениями Правительства Российской Федерации, Приказами, Указами и Инструкциями Министерства финансов Российской Федерации. Следует отметить, что любые документы других министерств и ведомств по вопросам исполнения федерального бюджета не являются руководящими для органов казначейства.

Итак, органы федерального казначейства исполняют федеральный бюджет. Бюджет государства утверждается на финансовый год и является федеральным законом. Федеральный бюджет имеет две основные составляющие:

* доходная часть – формируется на основе плана поступления налогов, платежей и неналоговых поступлений от юридических и физических лиц, являющихся резидентами и нерезидентами Российской Федерации, в соответствии с налоговым законодательством;
* расходная часть – формируется исходя из планируемых объемов поступлений доходов и должна обеспечивать потребности государства в содержании и развитии всех сфер экономики.

Исполнение федерального бюджета по доходам включает:

* перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет федерального казначейства;
* распределение в соответствии с утверждением федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов;
* возврат излишек уплаченных сумм доходов;
* учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с Бюджетной классификацией.

На каждом уровне органов федерального казначейства любая организационная единица (УФК либо ОФК) имеет свою структуру (см. Приложение 1). Исполнением доходной части бюджета занимаются отделы фондов, созданные в органах казначейства.

В общем виде исполнение бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов.

Бюджетная роспись представляет собой документ, содержащий детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распределителей и получателей бюджетных средств и направляется в органы представительной власти и контрольно-счетные органы.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам и главам статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов бюджетополучателей.

Исполнение бюджета по расходам имеет ряд этапов:

1. Утверждение о доведение обязательных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств. На основании бюджетной росписи в течение 20 дней со дня ее утверждения Финансовый орган и главные распорядители бюджетных средств на период действия утвержденного бюджета доводят объемы ассигнований из бюджета вышестоящими распорядителями бюджетных средств до нижестоящих распорядителей и получателей через Федеральное казначейство посредством представления утвержденного распределения средств федерального бюджета либо через уполномоченные банки.

2. Принятие бюджетных обязательств бюджетополучателями

Бюджетное обязательство – оформленное бюджетополучателями право предъявления требования к бюджету. На основании лимитов бюджетных обязательств доведенных до бюджетополучателей, получатели имеют право принятия обязательств на осуществление расходов. Лимиты бюджетных обязательств формируются финансовым органом и доводятся до всех получателей бюджетных средств.

На основании уведомлений о выделенном лимите бюджетных обязательств получатель бюджетных средств обладает правом осуществления закупок, начисления установленных денежных выплат, принятых иных обязательств бюджета. При этом принятие обязательств должно оформляться соответствующими договорами с поставщиками продукции, исполнителями работ и услуг.

3. Подтверждение обязательств бюджета.

Орган, исполняющий бюджет проверяет соответствие составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств. После чего орган, использующий бюджет, осуществляет процедуру подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее 3-х дней с момента предоставления платежных документов совершает разрешительную подпись. Причем объемы подтвержденных бюджетных обязательств не могут превышать лимиты бюджетных обязательств.

4. Расходование бюджетных средств.

Расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с данного счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Объем расходуемых бюджетных средств должен соответствовать объему денежных обязательств.

Конкретно, исполнением расходной части федерального бюджета в органах федерального казначейства занимаются следующие компетентные отделы:

* отделы платежей из федерального бюджета;
* отделы обеспечения платежей вооруженных сил, правоохранительных органов и сил обеспечения безопасности государства.

Основными задачами отделов платежей являются:

1. Организация, осуществление и контроль за финансированием расходов федерального бюджета.

2. Краткосрочные прогнозирования ожидаемых объемов финансирования с учетом поступлений финансовых ресурсов.

3. Сбор, обработка и анализ информации о состоянии расходной части федерального бюджета.

4 Осуществление контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

Функции отделов платежей:

* организация учета распределителей средств федерального бюджета;
* контроль за движением сумм федерального бюджета с целью своевременного финансирования учреждений и организаций, государственных программ и мероприятий;
* целевое финансирование учреждений и организация за счет средств федерального бюджета;
* проведение мероприятий по экономному и целевому расходу средств, выделяемых из федерального бюджета;
* контроль за использованием средств федерального бюджета
* работа по составлению и осуществлению краткосрочного прогнозирования средств федерального бюджета и направлений их использования;
* взаимодействие с учреждениями банков, государственной налоговой службы, финансовыми органами и иными организациями в целях улучшения организации работы по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета;
* участие в проведении проверок деятельности учреждений и организаций по вопросам целевого использования средств, выделяемых из федерального бюджета;
* выполнение других функций.

Исполнение расходов федерального бюджета предусматривает осуществление процедур санкционирования и финансирования этих расходов.

Санкционирование расходов федерального бюджета включает в себя:

* утверждение и доведение бюджетных ассигнований из федерального бюджета;
* утверждение и доведение лимитов обязательств федерального бюджета;
* принятие обязательств федерального бюджета;
* подтверждение платежных обязательств федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета включает разрешение и формирование платежного документа и осуществление самого платежа.

При значительном объеме работ по обслуживанию счетов федерального бюджета органы казначейства могут осуществлять исполнение территориальных бюджетов при заключении бюджетных соглашений между органами федерального казначейства и территориальными органами власти. Порядок заключения соглашения регулируется Правилами кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства, утвержденным приказом Министерства финансов от 19.04.00 г. №46-н.

Таким образом, органы федерального казначейства являются, одновременно, активными участниками бюджетного процесса и важным техническим инструментом регулирования и контроля бюджетных средств бюджетной системы страны в руках государства.

Результаты эффективности применения данного инструмента в бюджетном процессе проанализируем в следующей главе.

2. Анализ работы органов федерального казначейства по исполнению расходной части федерального бюджета (на примере УФК по Хабаровскому краю)

2.1 Анализ исполнения федерального бюджета по расходам

До момента создания системы федерального казначейства в Российской Федерации действовала так называемая «банковская система» исполнения федерального бюджета. Перечисление бюджетных средств осуществлялось по схемам, представленным в Приложении 1 (в общем виде) и Приложении 2 (в детализированном виде).

Из приведенных схем следует, что до формирования системы казначейства финансирование расходов федерального бюджета осуществлялось через бюджетные счета министерств и ведомств в кредитных учреждениях. Эти органы государственного управления, являющимися главными распорядителями средств, в свою очередь перечисляли средства сметного финансирования своим подведомственным учреждениям и организациям – распорядителям средств второй степени. Распорядители средств второй степени использовали их на расходы своего учреждения или организации и осуществляли финансирование подведомственных нижестоящих распорядителей средств третьей степени и так далее по цепочке до конечного получателя бюджетных средств.

В этом бюджетном потоке полностью был утерян предварительный и текущий государственный контроль не только за своевременным прохождением, но и целевым использованием бюджетных средств. Таким образом, банковская система исполнения бюджета не отвечала основным требованиям контроля за расходованием средств и поэтому на ее смену должна была прийти качественно новая система.

С момента создания системы казначейства схема формирования расходов федерального бюджета изменилась. В настоящее время финансирование распорядителей и получателей бюджетных средств осуществляется по следующим схемам: Приложение 3 (в общем виде) и в Приложении 4 (в детализированном виде).

При финансировании расходов федерального бюджета через систему лицевых счетов, открытых в органах казначейства для получателей средств, существенно изменились взаимоотношения участников процесса расходования средств.

Во-первых, органы казначейства практически приняли на себя функции банковских учреждений на осуществление платежей по поручению получателей средств бюджета.

Во-вторых, введены предшествующие платежу процедуры контроля не только наличия средств на лицевом счете, но и права целевого расходования средств по статьям, а также подтверждение выполненных работ и оказанных услуг (см. Приложение 4).

Охарактеризуем систему исполнения расходной части федерального бюджета на примере работы Управления федерального казначейства по Хабаровскому краю. Но для начала несколько слов об этой организации.

Управление федерального казначейства по Хабаровскому краю является юридическим лицом, имеет самостоятельную смету расходов, текущие счета в учреждениях банков для выполнения хозяйственных функций, печати с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

Управление федерального казначейства по Хабаровскому краю несет установленную законодательством ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них задач и подчиняется своему вышестоящему органу и руководителю казначейства – начальнику Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

В своей деятельности УФК по Хабаровскому краю руководствуется Конституцией Российской Федерации, законом Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента России и Правительства Российской Федерации, а также приказами и распоряжениями Министерства финансов Российской Федерации.

Управление федерального казначейства по Хабаровскому краю состоит из целой совокупности отделов и подразделений (см. Приложение 5).

В процессе исполнения федерального бюджета УФК взаимодействует с финансовыми, налоговыми органами и Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по Хабаровскому краю. Это способствует улучшению координации работы органов федерального казначейства по обеспечению своевременности поступления доходов федерального бюджета и осуществление полного и качественного обслуживания расходной части бюджета.

В части исполнения расходной части бюджета УФК:

* обеспечивает целевое использование предприятиями средств федерального бюджета;
* кассовое планирование средств федерального бюджета;
* контролирует своевременность совершения операций по средствам федерального бюджета;
* осуществляет учет операций по движению средств федерального бюджета;
* проводит работу по контролю за соблюдением действующего законодательства Российской Федерации.

В структуре УФК по Хабаровскому краю за исполнением расходов бюджета следят следующие подразделения:

* отдел платежей из федерального бюджета;
* специальные отделения обеспечения платежей вооруженных сил, правоохранительных органов и сил обеспечения безопасности государства;
* отдел государственных кредитов и целевых программ;
* ревизионный отдел.

В 2000-2001 гг. УФК было профинансировано более 1500 бюджетных организаций и учреждений. В 2000-2001 гг. лимиты бюджетных обязательств, выделенные в соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете», были исполнены на 98,6% и 99,2% соответственно.

Основными статьями расходов федерального бюджета на территории Хабаровского края являются следующие (см. таблицу 2.1).

## Таблица 2.1

### Исполнение расходной части федерального бюджета по Хабаровскому краю за 2000-2001 гг. [4,6,30,31]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование расходов | Исполнение за 2000 г., тыс. руб. | Процент от расходов, заложенных в федеральном бюджете | Исполнение за 2001 г., тыс. руб. | Процент от расходов, заложенных в федеральном бюджете |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Государственное управление и местное самоуправление | 348774432 | 1,1 | 544491,827 | 1,3 |
| 2. Национальная оборона | 3359672,27 | 1,6 | 8520683,028 | 4,0 |
| 3. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства и промышленность, энергетика | 2108069,159 | 1,9 | 2752651,675 | 2,1 |

###### Продолжение таблицы 2.1

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Строительство | 395581,821 | 0,9 | 437579,133 | 1,0 |
| 5. Образование | 610277,404 | 1,6 | 997382,789 | 1,8 |
| 6. Финансовая помощь бюджетам других уровней | 2133679,87 | 2,1 | 4097817,88 | 2,2 |
| Всего расходов | 10757719,187 | 1,1 | 19104498,22 | 1,6 |

К 2001 г. расходы федерального бюджета на территории Хабаровского края заметно возросли: индекс роста составил 1,8.

Работа органов федерального казначейства в основном сосредоточен на финансировании следующих бюджетных сфер (см. таблицу 2.2).

## Таблица 2.2

### Структура населения федерального бюджета по Хабаровскому краю за 2000-2001 гг., проценты [30,31]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование расходов | 2000 | 2001 |
| 1. Национальная оборона | 31,2 | 44,6 |
| 2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 19,6 | 14,4 |
| 3. Образование | 5,8 | 4,6 |
| 4. Финансовая помощь бюджетам других уровней | 19,8 | 21,5 |
| Всего расходов | 100,0 | 100,0 |

Можно сказать, что 50-60% работы УФК по Хабаровскому краю направлено на обеспечение финансовыми ресурсами силовые структуры Хабаровского края (федерального значения). Причем, почти 45% расходов в 2001 г. занимали расходы на национальную оборону и практически все средства идут на строительство и содержание вооруженных сил. Соответственно большая часть средств направляется на текущие расходы силовых структур – это, прежде всего, обеспечение денежным довольствием личного состава.

Финансированием силовых министерств и ведомств в УФК по Хабаровскому краю занимается специальный отдел обеспечения платежей вооруженных сил, правоохранительных органов и сил обеспечения безопасности государства.

Отдел участвует в организации исполнения федерального бюджета на территории края:

* при поступлении реестров от главного управления федерального казначейства Минфина Российской Федерации не позднее следующего дня (рабочего дня) сообщает получателям о лимитах финансирования;
* при поступлении средств на счет УФК и при наличии реестров от получателей на следующий операционный день производит розассигнование поступивших средств;
* осуществляет целевое финансирование учреждений и организаций за счет средств федерального бюджета по реестрам, поступившим от ГУФК;
* доводит до нижестоящих органов территориального казначейства размеры ассигнований из федерального бюджета по обслуживаемым этими органами казначейства;
* осуществляет другие действия по исполнению бюджета.

Расходы по финансированию силовых структур носят отчасти секретный характер. Все структурные спецотделы обороны обязаны пройти проверку и получить допуск к секретной работе и за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, они получают денежную надбавку в установленном законодательством порядке.

В связи со специфическим характером информации о расходах силовых министерств и ведомств последующие данные следует считать условными.

В 2001 году бюджетные ассигнования, выделенные на финансирование силовых органов, были исполнены в следующем порядке (см. таблицу 2.3).

## Таблица 2.3

Объем исполнения федерального бюджета 2001 г. по разделу национальная оборона и правоохранительная деятельность [31]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование расходов | Поступило средств, тыс. руб. | Профинансиро-вано, тыс. руб. | Процент исполнения |
| 1. Национальная оборона | 8746500 | 8520683 | 97,4 |
| 2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства в том числе | 2820000 | 2752652 | 97,6 |
| * Органы внутренних дел | 640000 | 630399 | 98,5 |
| * Внутренние войска | 300000 | 294412 | 98,1 |
| * Уголовно-исправительная система | 400500 | 400453 | 100,0 |
| * Органы государственной безопасности | 320000 | 319926 | 100,0 |
| * Органы пограничной службы | 660000 | 653376 | 99,0 |
| * Таможенные органы | 100000 | 99385 | 99,4 |
| * Органы прокуратуры | 130000 | 127203 | 97,8 |
| Всего по 1 и 2 | 11566500 | 11273335 | 97,5 |

Специальный отдел в 2001 году профинансировал свою часть федерального бюджета в целом на 97,9%. Только уголовно-исправительная система, органы государственной безопасности были профинансированы полностью. Часть недофинансирования не означает неэффективность работы органов казначейства. Остатки на лицевых счетах получателей бюджетных средств могут иметь место. Но в целом, владельцы лицевых счетов пытаются полностью использовать выделенные им средства. В случае, смета доходов и расходов профинансирована полностью, использование остатков бюджетных средств не представляется возможным, так как расходы получателей средств проходят и реализуются в соответствии со сметой доходов и расходов бюджетных организаций.

Спецотдел помимо текущей работы участвуют в составлении краткосрочного прогнозирования средств федерального бюджета и направления на использования.

Посредством экономико-математических методов можно прогнозировать процент исполнения федерального бюджета по отдельным статьям расходов по совокупности расходов в целом.

Для расчета прихода исполнения федерального бюджета по расходам на национальную оборону будем принимать метод наименьших квадратов. Для этого будем использовать отчетные данные за последние 5-6 лет, чтобы сделать прогноз на будущий год. Подробный расчет представлен в Приложении 6. Таблица 2.4 показывает прогнозное значение исполнения расходов.

## Таблица 2.4

Прогноз исполнения федерального бюджета по расходам на национальную оборону на 2002 г., в процентах

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 95,6 | 94,8 | 98,1 | 96,5 | 97,4 | 98,07 |

Прогноз показывает, что из запланированных расходов на национальную оборону профинансировано будет 98,07%. Подобный прогноз можно составлять и по другим видам расходов. Также можно использовать и многофакторный анализ, особенно при прогнозе исполнения бюджета в целом. Прогнозные расчеты могут выявить размеры экономии бюджетных ресурсов и влиять на процесс эффективного планирования. Причем при современных возможностях компьютеров процессы прогнозирования не будут мешать работникам выполнять их текущую деятельность.

Важнейший момент казначейской системы исполнения бюджета – работа с защищенными статьями, то есть со средствами на выплату заработной платы и начислений по ней, денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел, пособий, стипендий, компенсаций и иных социальных выплат. Всем органам федерального казначейства, распорядителям и получателям средств федерального бюджета открыты лицевые счета с отличительным признаком «7».

Средства федерального бюджета, поступающие на «семерочные» счета, не могут быть перечислены на расчетные или иные счета, безсисцентном порядке или использованы на иные цели. Целевое расходование средств федерального бюджета по защитным статьям находятся под контролем органов казначейства.

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

* сумма платежа превышает остаток средств по указанной в платежном поручении статье экономической классификации;
* расходы не предусмотрены сметой;
* расходы осуществляются без предъявления документов, подтверждающих правильность оплаты (договор, акт выполнения работ, счет-фактура и т. д.);
* сумма платежа превышает установленные нормативы отчислений (например, во внебюджетные фонды) и др.

Осуществляется текущий контроль за целевым использованием средств федерального бюджета распорядителями.

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

Процесс исполнения федерального бюджета отличается от исполнения бюджета г. Хабаровска (местного бюджета) по расходам, хотя в финансовых департаментах города существуют отделы казначейства. Отличительные черты проследим по отдельным статьям расходов (см. таблицу 2.5).

Таблица 2.5

Исполнение федерального бюджета УФК по Хабаровскому краю 2001-2002 гг. [31]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование расходов | План 2001, тыс. руб. | Факт. 2001, тыс. руб. | Процент исполнения 2001 | План 2002, тыс. руб. |
| 1. Образование в т. ч. | 900000 | 887383 | 98,6 | 1400000 |
| Начальное | 300000 | 298198 | 99,4 | 500000 |
| Среднее | 110000 | 103697 | 94,3 | 170500 |
| Высшее | 460500 | 452472 | 98,3 | 700000 |
| 2. Здравоохранение и физическая культура | 190500 | 178462 | 93,7 | 275000 |
| Всего | 1090500 | 1065845 | 97,7 | 3045500 |

В целом, процент исполнения плана не превышает 100% и в 2002 году будет та же ситуация. Это происходит потому, что плановые показатели предусмотрены бюджетной росписью и лимиты бюджетных обязательств не превышают показатели бюджетной росписи. Расходов может быть произведено в размерах, не превышающих лимиты.

При исполнении бюджета г. Хабаровска сложилась следующая ситуация (см. таблицу 2.6).

## Таблица 2.6

### Исполнение бюджета города Хабаровска по расходам в 1999 году, в процентах [46]

|  |  |
| --- | --- |
| Расходы | 1999 |
| 1. Управление | 91,0 |
| 2. Сельское хозяйство | 60,8 |
| 3. Топливная промышленность | 86,2 |
| 4. Транспорт | 99,9 |
| 5. Жилищно-коммунальное хозяйство | 63,4 |
| 6. Образование | 104,2 |
| 7. Культура и искусство | 97,9 |
| 8. Здравоохранение и физическая культура | 112,2 |
| 9. Социальная политика | 28,8 |
| 10. Прочие расходы | 151,9 |
| Всего расходов | 93,4 |

Данные показывают, что проценты исполнения запланированных расходов различны: одни статьи испытывают дефицит, другие профинансированы с превышением налоговых показателей. Эти существенные отклонения имеют объективные причины. К примеру, ассигнования на образование были исполнены на 104,2% и перерасход на 4,2% образовался из-за погашения кредиторской задолженности прошлых лет. Расходы на социальную политику выполнены на 28,8%, что обусловлено отсутствием целевого финансирования из бюджетов вышестоящего уровня. В случае повышения или понижения расходов исполнительные органы принимают по этому поводу решения, которые обязательны для исполнения финансовыми органами.

По существу, механизм казначейского исполнения бюджетов федерального или местного уровня одинаков, но процесс исполнения отличается. Отличия заключаются в том, что администрация – финансовые органы – бюджетополучатели находятся в узком оперативном пространстве на местном уровне и перераспределение средств бюджета происходит даже слишком динамично, тем хуже для бюджетной сферы, у которой сокращают объемы бюджетного финансирования.

Изменение бюджетных ассигнований по расходам федерального бюджета может быть осуществлено вследствие введения режимов сокращения или увеличения расходов федерального бюджета в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации. Изменение федеральных расходов будут иметь общий характер, при этом кардинальные изменения по бюджетному законодательству недопустимы.

Таким образом, процесс исполнения федерального бюджета консервативен, устойчив и соответствует бюджетному законодательству. Процесс исполнения местного бюджета нельзя назвать устойчивым и юридически верным, при этом казначейский механизм исполнения бюджета во многом зависит от решений местных органов власти и объективность работы финансовых органов теряется. В данной связи есть резон использовать местные бюджеты органами федерального казначейства. Это будет способствовать оптимизации бюджетного процесса не только на муниципальном уровне, но и в целом по России.

Решения исполнительных органов муниципального уровня по поводу бюджетных средств будет реализовываться только в том случае, если они соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным законодательным актам, регулирующим бюджетные отчисления.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 19.04.00 №46 были утверждены «Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», которые призваны расширить поле действия средств федерального казначейства. Кроме того, местные бюджеты будут экономить средства, так как содержание собственных финансовых органов представляется бесполезным, после того как органы федерального казначейства начнут исполнять местные бюджеты.

Теперь снова вернемся к работе УФК по Хабаровскому краю. УФК в процессе исполнения федерального бюджета взаимодействует с органами федерального казначейства других субъектов Российской Федерации.

По итогам 2001 года органам федерального казначейства на территориях других субъектов Российской Федерации было перечислено 3802920 тыс. руб. в то же время от них поступило 2865052 тыс. руб.

В целом, за 2001 год в УФК по Хабаровскому краю поступило для финансирования расходов и погашения источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета 23095556 тыс. руб.

В том числе:

* по реестрам из ГУФК 20198000 тыс. руб.;
* поступило от других органов федерального казначейства 2865052 тыс. руб.;
* с балансового счета УФК №40103 «Доходы федерального бюджета предназначенные для финансирования расходов 37504 тыс. руб.;

Из полученных средств профинансировано:

* всего расходов 19104493 тыс. руб.;
* перечислено другим органам федерального казначейства 3802920 тыс. руб.;
* перечислено в ГУФК остатки неиспользованных средств 188143 тыс. руб.

Таким образом, федеральный бюджет по Хабаровскому краю исполнен на 99,2%, что говорит о хорошей работе органов казначейства и отлично характеризует систему исполнения федерального бюджета.

2.2 Исполнение федеральных целевых программ

Финансирование расходов по федеральным целевым программам выделяется отдельной строкой и предусматривается по тем разделам, целевым статьям, видом расходов бюджетной классификации, по которым планируются расходы министерств (ведомств) России – заказчиков программ.

Для оплаты расходов, связанных с реализацией целевых программ, получатели бюджетных средств представляют в органы федерального казначейства:

* сметы расходов, утвержденные министерством – заказчиком федеральной целевой программы;
* финансовые расчеты;
* графики выполнения программ;
* договоры с поставщиками продукции (работ, услуг) и т. д.

Оплата расходов с лицевых казначейских счетов производится органами федерального казначейства после проверки должностным лицом отдела платежей платежных документов распорядителю бюджетных средств их соответствие статьям сметы, договорам с поставщиками за поставки продукции, актов выполненных работ и других представленных документов.

В УФК по Хабаровскому краю за исполнение целевых программ отвечают специальные подразделения.

Отдел финансирования государственных кредитов и целевых программ является структурным подразделением УФК. Основной задачей отдела является обеспечение финансирования расходов федерального бюджета через лицевые счета субъектов Российской Федерации, учреждений и организаций, открытые на текущем бюджетном счете УФК, в пределах объемов финансирования средств на возвратной основе и федеральных целевых программ.

Основными направлениями работы отдела являются:

1. Финансирование целевых программ.

2. Выравнивание уровней бюджетного обеспечения.

3. Работа по обслуживанию некоторых долговых обязательств Российской Федерации (внутренний долг).

Каждый участник работы имеет свои специфические особенности, по системе финансирования расходов федерального бюджета общая.

Отдел финансирования государственных кредитов и целевых программ несет ответственность за выполнение всех возложенных на него функций и задач: организацию, состояние и совершенствования работы по исполнению федерального бюджета на территории края; целевое расходование средств, выделяемых из федерального бюджета; своевременное и качественное рассмотрение заявлений и жалоб граждан, предприятий, учреждений и организаций; достоверность отчетных данных, сведений и других материалов, подготовленных в отделе; соблюдение государственной и коммерческой тайны.

В законе «О федеральном бюджете на …год» утверждается перечень федеральных целевых программ и объемы средств, которые выделены на их реализацию с разбивкой по территориям, где они будут осуществляться.

Рассмотрим порядок исполнения федеральных целевых программ органами казначейства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.00 №1034 был продлен срок реализации некоторых федеральных целевых программ на 200й год. Целевая программа содействия занятости населения 1998-2000 гг. была продлена на год. По ней было предусмотрено финансирование следующих мероприятий профессионального обучения и ориентации, специальных программ, материальной помощи и пособий безработным и др. (см. таблицу 2.7).

## Таблица 2.7

### Объемы финансирования федеральной целевой программы содействия занятости населения Российской Федерации в 2001 г. [6]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование мероприятий | Млн. руб. по Российской Федерации | Млн. руб. по краю, процент от Российской Федерации |
| Профессиональное обучение | 1325 | 30,5 (2,3) |
| Профессиональная ориентация | 80 | 1,4 (1,8) |
| Специальные программы | 21421 | 25 (1,2) |
| Материальная поддержка безработных | 101777 | 12282 (2,2) |
| Итого | 137248 | 284,9 (2,1) |

Заказчиком данной целевой программы является Министерство труда и социального развития Российской Федерации. На долю Хабаровского края приходится около 2% средств бюджета по данной целевой программе. Конечными исполнителями программы являются государственные центры занятости и другие учреждения. Они предоставляют заявки на финансирование расходов по целевым программам в УФК, УФК оформляет заявки в ГУФК, затем идут обратные потоки в виде денежных перечислений. За отчетный период УФК исполняет две заявки, если они соответствуют оформлению и назначению. За время работы могут возникать несоответствия между утвержденными расходами и фактическими. По этому разрыву нельзя судить о плохой работе УФК или о хорошей. В данном случае УФК представляет собой жесткий инструмент исполнения целевых программ, то есть что заявлено то и профинансировано, но в пределах лимитов бюджетных обязательств доверенных из ГУФК (см. таблицу 2.8).

## Таблица 2.8

Исполнение программы содействия занятости населения Российской Федерации за 2001 год, тыс. руб. [31]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Доведено ЛБО | Кассовый расход | Исполнено, % |
| Всего в том числе | 1949912 | 998194 | 51,2 |
| Пособия по безработице | 227953 | 132744 | 58,2 |

В целом, из доведенных лимитов бюджетных обязательств было профинансировано 51,2%, что составляет кассовые расходы центров занятости Хабаровского края. Остаток неиспользованных средств возвращается в ГУФК.

В прошлом году из федерального бюджета управлением федерального казначейства по Хабаровскому краю осуществлялось финансирование 12 федеральных целевых программ:

1. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья.

2. Топливо и энергия.

3. Газификация России.

4. Развитие индустрии детского питания.

5. Дети России и другие.

В 2002 году федеральным законом предусмотрено 12 млн. руб. на реализацию программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы» на территории Хабаровского края, что составляет 1,8% от всего объема средств направленных на реализацию этой программы.

В УФК проводится работа по выравниванию уровней бюджетной обеспеченности, то есть осуществляется финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня.

Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в Хабаровском крае предусмотрены в следующих размерах (см. таблицу 2.9).

## Таблица 2.9

### Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по Хабаровскому краю 2001-2002 гг., тыс. руб. [6,7]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 2001 | 2002 | Изменение | Темп роста (%) |
| 2260836 | 2324851 | 64015 | 102,8 |

Объем дотаций, в целом, практически не изменился, а с учетом инфляции уменьшился.

Схема финансирования функций: средства со счета ГУФК 40105 перечисляются на счет 40105 для последующего зачисления на 40201 УФК «Средства федерального бюджета, переданные субъекту Российской Федерации». Таким образом, средства попадают в фонд краевого бюджета Хабаровского края.

Отметить необходимо, что 4 февраля 2002 г. между УФК и Правительством Хабаровского края было заключено Соглашение о кассовом обслуживании исполнения бюджета Хабаровского края. Теперь все перечисления производятся в одном учреждении.

Помимо дотаций в бюджет субъекта Российской Федерации направляются субсидии на государственную поддержку завоза продукции (товаров) в районе Крайнего Севера, а также компенсация тарифов на электроэнергию. В бюджетную систему Хабаровского края поступают следующие объемы средств (см. таблицу 2.10).

## Таблица 2.10

### Финансовая помощь бюджету Хабаровского края в 2001, 2002 гг., тыс. руб. [6,7]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2001 | 2002 | Темп роста (%) |
| 1. Средства на поддержку завоза продукции в районы Крайнего Севера | 264559 | 174145 | 65,8 |
| 2. Компенсация тарифов на электроэнергию | 360000 | 466000 | 1278 |

Общий объем средств по этим двум направлениям за период 2001-2002 гг. практически не изменился, они устанавливаются на федеральном уровне власти.

Субсидии выделяются только российским юридическим лицам следующим образом:

1. Исполнительные органы субъектов Российской Федерации проводят конкурс на завоз продукции в районы Крайнего Севера между различными предприятиями (торговыми – поставщиками, транспортными – перевозчиками).

2. Финансовый департамент Хабаровского края заключает соглашение с предприятием (акт), выигравшими в конкурсе.

3. Финансовый департамент передает в УФК реестры с перечнем организаций и сумм.

4. На основании реестров производится перечисление средств в ОФК соответствующей территории. Если уполномоченные организации находятся в городе Хабаровске, то через УФК.

5. Уполномоченные организации должны предоставлять договор с поставщиками, документы удостоверяющие фактическую доставку и отгрузку продукции.

Федеральным законодательством в 2001 году были установлены размеры субсидий и субвенций, выделяемых из Фонда компенсаций на финансирование текущих расходов по реализации:

Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» – в сумме 10578667 тыс. руб. (из них в краевой бюджет Хабаровского края идет не более 2%).

Федерального закона от 19 мая 1995 года №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей» – в сумме 22802971 тыс. руб.

В 2002 году прибавилось еще несколько законов, которые следует профинансировать за счет Фонда компенсаций.

Например, на реализацию Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусмотрено 1000000 тыс. руб. из них 3416 тыс. руб. для Хабаровского края.

Порядок реализации данного закона следующий:

1. Предприятия, на которых работают граждане определенных групп предоставляют ежемесячно заявки на финансирование этих групп граждан, в УФК.

2. УФК оформляет заявку в ГУФК.

3. ГУФК удовлетворяет заявку с учетом авансовых платежей, перечисленных ранее в УФК.

4. Через ЛКС полученные средства перечисляются тем организациям, которые предоставляют те или иные льготы «чернобыльцам», выплачивают им деньги и т. п.

5. Уполномоченные организации также периодически отчитываются в УФК по вопросам произведенных ими операций с бюджетными средствами.

Неработающие граждане получают деньги и компенсации в комитете социальной защиты.

Схема финансирования федеральных законов и целевых программ представляется достаточно эффективной, поскольку она включает систему комплексного контроля за бюджетными средствами.

Помимо финансирования целевых программ и обеспечения нижестоящих бюджетов финансовой помощью, отдел финансирования государственных кредитов и целевых программ осуществляет работу по обслуживанию некоторых обязательств государства перед гражданами России.

Специалисты отдела производят операции по погашению целевых расчетных чеков на приобретение легковых автомобилей по исполнительным документам.

Целевые чеки были еще со времен СССР. По сути целевые чеки представляют собой ценные бумаги, по которым периодически производились отчисления от заработной платы владельцы и к определенному моменту времени владелец чека получал автомобиль отечественного производства. В настоящее время по целевому чеку можно получить денежную сумму приближенно равную отпускной цене автомобиля на заводе-изготовителе. Но для этого владелец чека должен обратиться в суд.

Схема выплат денег по целевым чекам в целом представлена на рис. 1.

Дадим характеристику схемы:

1. Владелец чека обращается с иском в суд.

2. Суд принимает решение и направляет исполнительные документы в Министерство Финансов Российской Федерации.

3. ГУФК, получив исполнительные документы, направляет их в УФК вместе с денежным реестром на сумму указанную в исполнительных листах.

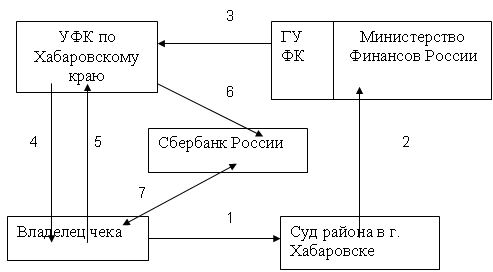
4. Специальные работники в УФК направляют уведомление в адрес владельца чека о поступлении денежных средств на его имя.

5. Чек поступает в УФК, где он сверяется с исполнительными документами.

6. Оформляются платежные документы на перечисление средств в Сбербанк России, туда же направляется целевой чек.

7. Владелец целевого чека направляется в Сбербанк с корешком чека, где он приобщается к самому чеку. После этого владелец получает деньги.

Рис. 1. Схема обслуживания целевых чеков



В целом, система подобных расчетов работает, но не без проблем. На стадии когда документы попадают в Минфин Российской Федерации, начинают работать «бюрократические тормоза». Владельцам чеков приходится ездить туда-сюда. В некоторых случаях граждане оформляют доверенность на некоторого индивида N, который становится, по сути, трастовым управляющим по поводу дел с целевыми чеками. Этот управляющий работает на возмездной основе. Сумма оплаты его услуг может колебаться от 8-20% стоимости возмещения по целевым чекам.

Схему можно улучшить: исполнительные документы после суда лучше бы направить в УФК, где УФК оформляет заявку на денежные средства в ГУФК далее схема такая же, как и на рисунке.

Схема УФК – ГУФК работает оперативно и проблем с платежами не будет.

Система исполнения федеральных целевых программ, федеральных законов и система обеспечения обязательств государства представляется эффективной, поскольку она удовлетворяет принципам: целенаправленности, адресности, комплексного контроля и оперативности.

Органы казначейства сочетают в себе функции контрольных органов и банковских структур. С одной стороны обеспечивается предварительный, текущий и отчасти последующий контроль, с другой обеспечивается оперативное расчетно-кассовое обслуживание организаций и учреждений. Платежи осуществляются в течение трех рабочих дней.

Контроль за целевым расходованием средств федерального бюджета осуществляется всеми подразделениями УФК, но есть и специальные структуры, контрольная деятельность которых является основной. О контрольно-ревизионной работе УФК речь пойдет в следующей части.

2.3 Контрольная деятельность органов федерального казначейства

Направления проведения контролирующих мероприятий определяются исходя из общих задач, стоящих перед органами казначейства. В Указе Президента Российской Федерации от 08.12.92 №1556 и в Положении о федеральном казначействе в целом намечены приоритеты контрольной деятельности.

Прежде контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществлялся после их расходования. Это не решало проблемы целевого характера расходов. Сейчас на этапах предварительного и текущего контроля проверяется соответствие расходов предоставленным документам, то есть утвержденной смете, подтверждением подлежащей реализации договоров на поставку продукции, выполнение работ и услуг либо заключенных трудовых соглашений. Акцент переносится на предотвращение нецелевого расходования средств бюджета.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.0897 №1052 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» органы федерального казначейства открывает счета для зачисления и выдачи средств в Центральном банке России, его учреждениях на местах, иных банках и финансово-предметных учреждениях. В министерствах и ведомствах, на предприятиях и других юридических лицах они осуществляют проверки денежных документов, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета.

Наличие казначейской системы позволяет на основе четко определенных объемов реальных потребителей наиболее рационально проводить оптимизацию бюджетных потоков, обеспечить учет и контроль каждого этапа исполнения федерального бюджета.

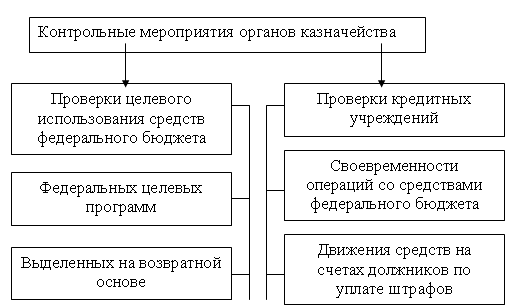
Направления проводимых органами федерального казначейства контрольных мероприятий представлены на рис. 2.

Еще одним направлением контрольной деятельности органов казначейства (в лице УФК) является контрольная работа, объектами которой являются нижестоящие отделения федерального казначейства и которая ведется по двум направлениям:

1. Проверки финансово-хозяйственной деятельности отделений – целевое использование средств федерального бюджета, выделенных на содержание отделения;

2. Проверки осуществления отделениями предварительного контроля при финансировании организаций и учреждений через лицевые счета казначейства.

Рис. 2. Направления контрольных мероприятий, проводимых органами федерального казначейства



Вероятная структура органов казначейства представляет собой систему контроля: ГУФК – УФК – ОФК, где каждый элемент выполняет свои контрольные функции.

Основные функции контроля УФК – по Хабаровскому краю – организационно-методическая работа, проведение комплексных контрольных мероприятий, анализ результатов проводимой контрольной работы, а также подготовка отчетов, информации, предложений для передачи в ГУФК.

При связи управление – отделение направляются задания на проведение контрольных мероприятий, методические рекомендации по проведению проверок и оформлению их результатов. При обратной связи ОФК – УФК направляются материалы контрольных мероприятий, ежемесячные отчеты по их итогам, проекты предписаний на бесспорное взыскание санкций.

Как уже отмечалось ранее, в состав УФК по Хабаровскому краю включены многие подразделения, каждое из которых проводит контрольную работу по своему направлению специализации.

Остановимся на контрольных функциях отдела контрольно-ревизионной работы УФК: Ревизионный отдел УФК по Хабаровскому краю в соответствии с возложенными задачами выполняет следующие функции:

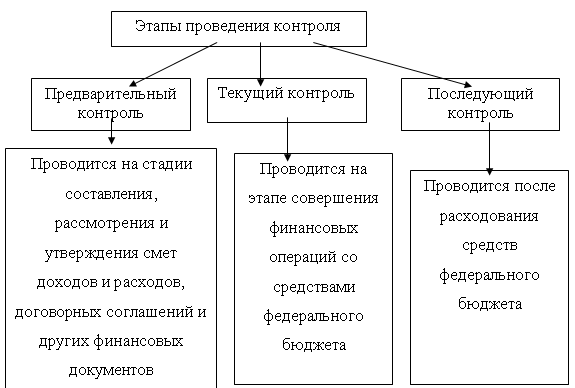
Организует и проводит текущий и последующий контроль предприятий, учреждений, организаций, банков и иных финансово-кредитных учреждений любых форм собственности по вопросам использования средств федерального бюджета;

* проводит плановые и внеплановые документальные ревизии и проверки граждан ОФК;
* контролирует своевременность совершения операций со средствами федерального бюджета;
* проводит и непосредственно организует работу территориальных органов казначейства в крае по контролю за соблюдением действующего законодательства;
* анализирует и обобщает отчеты о работе нижестоящих ОФК и разрабатывает предложения по ее совершенствованию;
* осуществляет взаимодействие с банками, органами государственной налоговой службы, финансовыми органами и другими организациями по вопросам, входящих в компетенцию отдела;
* осуществляет координацию контрольно-ревизионной работы УФК по Хабаровскому краю и выполняет другие функции.

Система контроля реализуется в три этапа (см. рис. 3). Каждая из стадий контроля носит свой специальный аспект эффективности, поэтому элементы контроля следует применять комплексно.

Проведение предварительного контроля предусматривает проверку направлений расходов; правильности представленных расчетов; полноты указанных источников доходов; ожидаемых доходов; и т. д.

### Рис. 3. Этапы проведения контроля



Текущий контроль предусматривает проверку: соответствия предполагаемых расходов утвержденной смете расходов, кодам экономической классификации; соответствие заключаемых договоров доведенным лимитам бюджетных обязательств; документов, подтверждающих надлежащую реализацию договоров на поставку продукции, выполнение работ, услуг, заключенных трудовых соглашений.

Последующий контроль проводится путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации для определения эффективности, целенаправленности расходования бюджетных средств и своевременности совершения операций с этими средствами.

В настоящее время предварительному и текущему контролю за исполнением федерального бюджета уделяется больше времени, так как он осуществляется во всех подразделениях УФК. Тем не менее, применение последующего контроля не теряет своей актуальности – он выявляет нарушения на стадии реальных расходов.

Ревизионный отдел УФК по Хабаровскому краю осуществляет последующий контроль посредством проверок, бюджетных организаций и других юридический лиц, использующих средства федерального бюджета.

Проверки проводятся на основе Правил проведения комплексных проверок работы органов федерального казначейства по субъекту Российской Федерации, утвержденных приказом министерства финансов Российской Федерации от 24.11.99 г. №80 и Инструкции «О порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами министерства финансов Российской Федерации», утвержденный приказом министерства финансов Российской Федерации 14.04.2000 г. №42-н.

Схемы проведения проверки отражены в Приложении 7.

В 2001 году ревизионным отделом УФК было проверено 438 получателей средств федерального бюджета из 1563, расположенных на территории края, что составляет 28%.

Планом было предусмотрено провести 438 проверок и он был реализован на 100% за год.

В процессе проверок были выявлены нарушения в части расходов на безвозмездной основе (см. таблицу 2.11)

За период с 2000 по 2001 г. объем финансовых санкций вырос на 218,1% или в 3,2 раза. До 60% финансовых санкций подлежали взысканию по средствам изменений в объемах финансирования. Практически вся остальная часть уплачивается в добровольном порядке нарушителями.

Интересной представляется картина возмещения финансовых санкций в фонд федерального бюджета от установленных при проведении ревизии (проверки) (см. таблицу 2.12).

## Таблица 2.11

Финансовые санкции, наложенные в результате контрольной деятельности УФК в 2000-2001 гг., тыс. руб. [32]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2000 | 2001 | Процент роста |
| 1. Всего, в том числе: | 3594488 | 11436804 | 318,1 |
| - за нецелевое использование | 2677432 | 10003976 | 373,6 |
| -суммы штрафов | 917556 | 1432828 | 156,2 |
| 2. Подлежит взысканию: |  |  |  |
| - в бесспорном порядке | 36848 | 770424 | 2090,8 |
| - в добровольном порядке | 1413964 | 4724268 | 334,1 |
| - по исполнительным листам | - | 67406 | - |
| - по уведомлению об изменении финансирования | 2144176 | 5874708 | 274,0 |

В 2001 году возвращено в бюджет 40,8% от 11436804 тыс. рублей, это выше аналогичного показателя за 2000 год на 13,4 процентных пункта.

В целом на 70% начисленные санкции взыскиваются в доходы федерального бюджета в добровольном порядке. Суммы штрафов в 2001 году гасились слабо, всего на 12,2% от начисленных сумм. Всего на 11,1% в 2001 году финансовые санкции были уменьшены путем изменения финансирования.

Размеры задолженности по уплате санкций за 2000-2001 гг. составляют соответственно 72,6% и 60,2% от выявленных финансовых нарушений.

В этом отношении работу казначейства можно признать неудовлетворительной.

Помимо УФК государственным последующим контролем занимается КРУ Минфина России. Данные о выявленных нарушениях по проверкам КРУ, так и по совместным проверкам КРУ и УФК имеются в отчетности ревизионного отдела УФК.

## Таблица 2.12

Возмещено (взыскано) в доход федерального бюджета финансовых санкций за 2000 – 2001, тыс. руб. [32]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2000 | Процент выполнения от начисления | 2001 | Процент выполнения от начисления |
| 1. Всего, в том числе: | 986256 | 27,4 | 4670538 | 40,8 |
| - нецелевое использование | 496471 | 18,5 | 4496404 | 44,9 |
| - сумма штрафов | 489785 | 53,4 | 174134 | 12,2 |
| 2. Подлежит взысканию: |  |  |  |  |
| - в бесспорном порядке | 36848 | 100,0 | 486186 | 63,0 |
| - в добровольном порядке | 949408 | 67,1 | 3465549 | 73,4 |
| - по исполнительным листам | - |  | 67406 | 100,0 |
| - по уведомлению об изменении финансирования | - |  | 652397 | 11,1 |
| Задолженность по финансовым санкциям | 2608732 |  | 6766266 |  |

По проверкам КРУ Минфина Российской Федерации было выявлено не меньше финансовых нарушений и наложено санкций, чем при работе ревизионного подразделения УФК (см. таблицу 2.13).

## Таблица 2.13

Структура контроля ревизионных отделов по объему финансовых санкций 2000-2001 гг., тыс. руб. [32]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2000 | Процент | 2001 | Процент |
| 1. Проверки УФК | 3594,988 | 47,3 | 11936,804 | 22,1 |
| 2. Проверки КРУ | 3931,687 | 51,5 | 40263,839 | 77,8 |
| 3. Совместные проверки УФК и КРУ | 76,851 | 1,0 | 22,646 | 0,1 |
| Всего | 7602,526 | 100,0 | 51723,289 | 100,0 |

Как видно из таблицы по объему финансовых санкций, наложенных на бюджетные организации, большую часть контроля берет на себя контрольно-ревизионное управление Минфина России.

В общем, работу органов контроля можно признать позитивной в той части, что объем выявленных финансовых нарушений возрос по всем направлениям, то есть бдительность и средства контроля ревизионных органов достаточно эффективны.

Проверки ревизионного отдела УФК направлены на вопросы соблюдения бюджетного законодательства в части целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на текущее содержание бюджетополучателей.

Наиболее распространенными нарушениями, выявленными в результате проверок, являются:

* самостоятельное перераспределение по кодам экономической классификации денежных средств, полученных наличными в кассу;
* оплата за счет средств федерального бюджета расходов по внебюджетной деятельности (оплата труда сотрудников, возмещение арендаторами платы за коммунальные услуги на счет по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности).

В 2001 г. было проведено три проверки по вопросу целевого использования бюджетных средств, выданных на платной и возвратной основе, в том числе в последнем квартале 2001 г. – две (целевое использование бюджетных ссуд на закупку и доставку топлива в районы Крайнего Севера). Факты нецелевого использования средств федерального бюджета не установлено.

В 2001 году, как уже отмечалось, было проверено 438 организаций и учреждений, из них в 138 были допущены определенные нарушения, что составляет около 32% от проверенных лиц.

В целях повышения эффективности контрольно-ревизионной работы органов контроля, я считаю целесообразным проводить следующую работу соответствующими отделами органов казначейства.

После проведения проверок по отдельным организациям, а также по их группам в соответствии с разделами расходов федерального бюджета осуществлять расчет определенных коэффициентов:

1. Коэффициент нецелевого использования;

2. Коэффициент финансовых санкций.

Коэффициент нецелевого использования (Кни) будет рассчитываться по формуле 2.1:

Кни = НИ : СВ \* 100%, (2.1)

где НИ – суммы бюджетных средств, используемые не по целевому назначению;

СВ – бюджетные средства, выделенные на финансирование учреждения, организации.

Коэффициент финансовых санкций (Кфс) более широкий показатель и он включает по сути Кни (формула 2.2):

## Кфс = ФС : СВ , (2.2)

где ФС – финансовые санкции, наложенные проверяемой организацией при проведении проверки.

Например, на войсковую часть 25139 наложено 95000 рублей, в то же время на высшее учебное заведение «Академия инвестиционных технологий» – 150000 рублей. Судя по абсолютным значениям вуз более недисциплинирован. Но если предположить, что Кфс для вуза и войсковой части соответственно 8% и 15%, то на один рубль бюджетных средств выделяемых войсковой части приходится 15 копеек санкций, в то время как в вузе 8 копеек. Если Кни будут соответственно равны 6 и 10%, это значит 6 и 10 копеек соответственно носят нецелевой характер в расчете на 1 рубль выделенных из бюджета средств.

Данные относительные показатели будут играть вспомогательную роль при планировании контрольно-ревизионной деятельности.

Коэффициенты должны быть рассчитаны по определенным периодам и по всем бюджетополучателям. Если будет иметь место систематический сбор информации по проверяемым организациям, то соответствующие показатели (Кни Кфс) можно будет прогнозировать на планируемый период.

Прогнозные показатели, превышающие определенный (установленный) предел, отмечается отдельно, а получатель бюджетных средств, имеющие данные показатели, попадают в выборку и впоследствии проверяются соответствующими органами контроля.

В данном случае необходимо только установить предел соответствующего относительного показателя. Прогнозируемые значения коэффициентов выведет контролер, а также машина осуществит выборку организаций. Таблица 2.14 показывает механизм реализации предложенных решений.

## Таблица 2.14

План проверок на 2002 год (I квартал)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование организаций | Прогноз Кфс на 2002 г. | Предел Кфс | Проверяемые организации в 2002 г. |
| Получатель 1 | 0,14 | 0,15 |  |
| Получатель 2 | 0,13 | 0,15 |  |
| Получатель 3 | 0,09 | 0,15 |  |
| Получатель 4 | 0,16 | 0,15 | Получатель 4 |
| Получатель 5 | 0,18 | 0,15 | Получатель 5 |
| Получатель 6 | 0,11 | 0,15 |  |
| Получатель 7 | 0,00 | 0,15 |  |
| Получатель 8 | 0,05 | 0,15 |  |
| Получатель 9 | 0,21 | 0,15 | Получатель 9 |
| Получатель 10 | 0,19 | 0,15 | Получатель 10 |

Итак, определились четыре организации, которые внесут в план проверяемых в I квартал 2002 года.

Реализация подобных предложений будет способствовать и без того достаточно эффективной работе органов казначейства. Применение системы коэффициентов (не только вышеприведенных) может эффективнее проводить проверки тематического характера и анализировать их результаты.

В следующей главе речь пойдет перспективах развития казначейской системы исполнения бюджета в Российской Федерации.

3. Основные направления совершенствования работы органов федерального казначейства в части исполнения расходов федерального бюджета и перспективы развития казначейства в россии

Система исполнения федерального бюджета сегодня представляется очень эффективной, поскольку ориентируется:

* оперативность бюджетных расчетов;
* адресность бюджетных потоков;
* комплексный контроль за движением бюджетных средств и т. д.

Но систему можно совершенствовать.

При исполнении расходов федерального бюджета органы федерального казначейства дублируют банковские функции при расчетно-кассовом обслуживании владельцев лицевых казначейских счетов. При этом федеральное казначейство не является лицензированной кредитной организацией. В этой связи и в целях повышения эффективности работы органов федерального казначейства следует реально включить их в систему электронных расчетов.

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

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

Общая схема расчетного обслуживания бюджетных организаций представлена в приложении 8.

Система: Казначейство – банк по сути излишество, так как «банк» не добавляет ничего нужного в систему, а «казначейство» для получателя выполняет все банковские операции, включая выдачу выписок с лицевого счета. Необходима система: Казначейство – РКЦ (Расчетно-кассовый центр), то есть включение казначейства в систему электронных расчетов. Отношения казначейства с банком по поводу обслуживания лицевого счета, наложения штрафных санкций и т. д. будут упразднены. В данной ситуации повысится оперативность работы органов казначейства по ведению лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств, поскольку дублирующее звено не будет состоять в цепи финансово-расчетных взаимоотношений.

По направленности бюджетно-финансовых преобразований очевидна тенденция ограждения государственных финансов от других секторов финансов. В связи с этим есть резон определить в полномочия органов казначейства налично-денежное обслуживание бюджетных учреждений, этому способствует и система органов казначейства (ОФК).

На органы федерального казначейства возложены работы по организации и осуществлению краткосрочного прогнозирования и кассового планирования средств федерального бюджета.

При разработке прогноза развития бюджета могут быть использованы следующие методы:

1. Метод экстраполяций, то есть составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Однако этот метол пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и фондов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер.

2. Метод экспертных оценок, то есть прогноз, строящийся на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях, также не лишен недостатков, поскольку имеет элемент субъективизма.

Методы экстраполяции более объективны, поскольку основаны на математических основах. Применение экономико-математических методов должно преобладать при планировании и прогнозировании финансовых ресурсов и объемов их использования. Надежность прогноза усиливается при построении многофакторных моделей. Экономико-математические методы весьма разнообразны и по-своему эффективны. А при применении возможностей имеющейся компьютерной техники и приемов эконометрики прогнозные расчеты будут оптимальными.

Пример прогнозных расчетов представлен во второй главе на примере методов наименьших квадратов.

Перспективное финансово-бюджетное планирование и прогнозирование будет способствовать координации управленческих решений не только на федеральном уровне, но и на других уровнях власти. То есть чтобы эффективно управлять нужно предвидеть.

Применение математических методов должно стать основой при работе по составлению прогнозов органами казначейства бюджетных средств, а другие методы должны быть также востребованы. При этом будут учитываться как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов.

В систему контрольной должности органов федерального казначейства можно также внести некоторые коррективы.

Органы казначейства при исполнении федерального бюджета осуществляют комплексный контроль, то есть предварительный, текущий и последующий. Основной упор делается на текущий и предварительный контроль. В современных условиях следует сделать акцент и на последующий контроль, чтобы обеспечить полноценную систему контроля за использованием бюджетных средств.

Последующий финансовый контроль, проводимый путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации, предназначен для оценки состояния использования бюджетных средств бюджетными организациями.

В процессе проведения проверок на основе документации и расходных документов рассматриваются отдельные вопросы финансовой и хозяйственной деятельности и намечаются меры для устранения выявленных нарушений.

Наиболее предпочтительным методом контроля бюджетных учреждений считается ревизия.

Ревизия – наиболее глубокий и всеобъемлющий метод финансового контроля. Это полное обследование финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения с целью проверки ее законности, правильности, целесообразности, эффективности.

В процессе ревизии отвлекаются большие трудовые ресурсы, ревизии могут быть в одном учреждении до одного месяца и носят в основном комплексный характер. В связи с этим не все бюджетополучатели и распорядители бюджетных средств охвачены системой полного контроля.

В целях распространения последующего контроля на большую (всю) совокупность бюджетных учреждений и организаций следует предпринимать следующие меры.

1. Скорректировать действия органов федерального казначейства с контрольно-ревизионными управлениями. Оптимизировать обмен информацией между этими органами. Если КРУ берет на себя часть учреждений и организаций для проверки, то казначейство должно спланировать свою деятельность так, чтобы проверить остальные организации.

2. Распределить или перераспределить часть обязанностей отделов в органах казначейства в пользу осуществления последующего контроля за использованием бюджетных средств, в крайнем случае осуществить набор дополнительных работников сферы контроля.

3. В целях экономии рабочего времени следует проводить ревизии в рамках определенных вопросов и поле деятельности проверяемых лиц, то есть в большей мере использовать тематические проверки.

4. Тематические ревизии следует проводить на основе имеющейся базы данных об уже проверенных в предыдущих периодах распорядителей и получателей бюджетных средств.

5. Создать базу данных проверенных бюджетополучателей. На каждую организацию должна иметься информация в абсолютных и относительных показателях, отражающих суммы нецелевого использования бюджетных средств, суммы штрафных санкций, исполнение требований контрольных органов и т. д. Информация полученная в ходе проверок анализируется и заносится в базу данных. Это будет способствовать оптимизации управленческих решений при планировании контрольной деятельности органов федерального казначейства. Отчасти системы относительных показателей и процедур применения решений представлены в третьем разделе второй главы.

6. В ходе проверок будут выявляться своего рода «подводные камни» и по некоторым вопросам финансово-хозяйственной деятельности для конкретных получателей бюджетных средств следует ввести дополнительные формы отчетности.

7. При финансировании серьезных проектов и программ следует проводить мониторинг, то есть постоянный контроль за использованием выданных бюджетных ресурсов.

8. В ходе контрольно-ревизионной работы постоянно следует совершенствовать формы и методы контроля, делая акцент на те элементы финансовой деятельности, где нарушения финансовой и другой дисциплины наиболее важны.

Помимо совершенствования работы органов федерального казначейства по расходам федерального бюджета следует уделить внимание перспективам развития казначейской системы в целом.

На сегодняшний день процессы деятельности органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации обеспечивают только исполнение федерального бюджета и не включают контроль и учет государственных внебюджетных средств, а также не в полной мере исполняются бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти.

Сегодня перспективы развития казначейской системы исполнения видятся в следующих основных направлениях.

1. Перевод на исполнение федеральными органами казначейства бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2. Перевод на исполнение органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Объемы финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов очень значительны: только бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в 2001 г. занимал около 50% в сравнении с финансовыми средствами федерального бюджета; в середине и конце 90-х годов общий объем средств государственных специальных внебюджетных фондов составлял более 15% от ВВП [39 с. 323]. Напомню, что в 2002 году объем федерального бюджета составляет по доходам 19,4%, а по расходам 17,8% от прогнозируемого объема ВВП [7].

При значительных объемах финансовых ресурсов внебюджетных фондов проблема переводов бюджетов этих фондов на казначейское исполнение непростая и требует особенного внимания со стороны органов власти.

Система исполнения бюджетов внебюджетных фондов сегодня не удовлетворяет требованиям эффективности, оперативности, экономичности и т. д. поэтому реформы в этой области необходимы.

К примеру, система пенсионного обеспечения в России, сегодня, представляет собой технологическую цепочку, состоящую из целого ряда звеньев о назначения до выплаты пенсий. Это региональное отделение Пенсионного фонда – банк – управление социальной защиты населения субъектов Российской Федерации – районный (городской) орган соцзащиты – почта (Сбербанк) – пенсионер. Назначением пенсий занимаются органы социальной защиты населения, а финансирование выплат пенсий возложено на органы Пенсионного фонда Российской Федерации. Сегодня распределение функций в пенсионной системе таково, что более 90% всего бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации перечисляется в учреждения социальной защиты населения для выплаты пенсий.

В организации управления пенсионным обеспечением наблюдаются противоречия. Например, Положением о Пенсионном фонде России предусмотрено, что управление Фондом и его средствами включает весь комплекс функций как по образованию пенсионных фондов, так и по их расходованию. На самом же деле аккумулированные средства Пенсионного фонда Российской Федерации используются исполнительными органами субъектов Российской Федерации, которые не заинтересованы в их экономии. В связи с этим механизмы эффективного контроля за их использованием сейчас отсутствуют. Именно разобщенность многозвенность в управлении пенсионным страхованием приводили к серьезным потерям финансовых ресурсов, нарушениям в части правильности начисления пенсий, изъятию средств из Пенсионного фонда мероприятия, которые должны финансироваться из других источников.

В связи с этим целесообразно соединение функций по сбору, аккумуляции пенсионных средств и их расходованию у одного органа, что признается всеми, так как высокая себестоимость пенсионных услуг давно вызывает нарекания у специалистов.

Пенсионный фонд Российской Федерации и его региональные отделения на местах наделены очень широкими полномочиями в осуществлении контрольных функций. Процедура контроля за правильным расходованием средств включает проверку правильности назначения (перерасчета), начисления пенсий, на выплату и доставку, проверку банковских операций по расходованию пенсионных средств, проверку состояния учетно-отчетной документации по пенсионным платежам. Но это не решает проблем названных выше.

При исполнении бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов следует учитывать:

* специфические особенности деятельности внебюджетных фондов;
* меры, принимаемые в целях совершенствования системы социального страхования.

Для перевода государственных внебюджетных фондов на казначейское исполнение следует разработать программу, а также правила совершения операций и ведения учета средств государственных социальных внебюджетных фондов.

В связи с увеличением обязанностей и объемов работы по обслуживанию бюджетов внебюджетных фондов в органах федерального казначейства целесообразно создать структурные подразделения, отвечающие за обслуживание расходов бюджетов фондов.

Рассмотрим предполагаемый порядок исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

1 этап. Принятие закона о соответствующем Фонде, где определяется объем и порядок использования бюджета Фонда.

2 этап. Исполнение бюджетов Фондов по доходам:

* налогоплательщики обеспечивают перечисление единого социального налога на счет 40101 «налоги», распределяемые органами федерального казначейства;
* на счет 40101 также могут перечисляться добровольные взносы от юридических и физических лиц на нужды Фондов и другие перечисления;
* полученные средства со счета 40101 перечисляются на счет ХХХХХ «Средства государственного внебюджетного фонда»;
* со счета 40105 «Средства федерального бюджета» перечисляются ассигнования на определенные периоды на счета ХХХХХ.

3 этап. Исполнение бюджетов Фондов по расходам:

* основание для расходов законы о бюджетах Фондов;
* руководство Фондов совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Главным управлением федерального казначейства осуществляет росписи бюджетов Фондов по распорядителям (региональным отделениям и т. п.);
* ГУФК формирует реестры к перечислению средств по управлениям федерального казначейства;
* распорядителям доводятся лимиты финансирования из УФК;
* на остальных получателей УФК готовит реестры на перечисление бюджетных средств по отделениям федерального казначейства;
* работа УФК и ОФК с лицевыми казначейскими счетами распорядителей и получателей средств Фондов.

Работа с лицевыми счетами получателей идет по аналогии с получателями средств федерального бюджета.

4 этап. Составление отчетности по исполнению бюджетов Фондов:

* отчеты получателей и распорядителей;
* отчеты ОФК, УФК и ГУФК.

5 этап. Утверждение отчетов об исполнении бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов.

Более подробно рассмотрим перспективы развития казначейской системы исполнения бюджета по части обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 19 апреля 2000 г. №46-н были утверждены Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства. В соответствии с этим нормативным документом перевод бюджетов на кассовое обслуживание в органы федерального казначейства осуществляется по решению соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления. То есть территориальным органам власти предоставлено право, а не обязанность переходить на обслуживание своих бюджетов через органы федерального казначейства.

Органы федерального казначейства после заключения соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации или местными органами для обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации открывают лицевые счета на банковском счете 40201, а для обслуживания исполнения местных бюджетов лицевые счета на банковском счете 40204. Эти счета предназначены для учета средств этих бюджетов.

Плательщики уплачивают налоги и сборы, подлежащие уплате в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на лицевой счет, открытый органом федерального казначейства на балансовом счете №40101 «доходы, распределяемые органами федерального казначейства между бюджетами разных уровней» с символом банковской отчетности – 02. Органы федерального казначейства ежедневно на основании выписок по лицевому счету на банковском счете 40101-02 распределяют поступившие доходы по бюджетам. По окончании распределения доходов органы казначейства формируют платежные поручения на перечисление сумм доходов на счета 40201, 40204.

Распорядителям и получателям средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов открываются казначейские счета, порядок обслуживания которых идентичен ведению лицевых счетов получателями средств федерального бюджета.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты обслуживаются органами федерального казначейства на безвозмездной основе.

Сегодня бюджеты территорий исполняются территориальными финансовыми органами. В этих органах создаются свои подразделения казначейского исполнения соответствующих бюджетов. То есть вместо того, чтобы бесплатно исполнять свой бюджет через органы федерального казначейства органы власти в регионах создают свои казначейства.

Посмотрим, что получает регион при исполнении его бюджета через лицевые счета органов федерального казначейства.

1. Четко функционирующую систему исполнения бюджета, которая удовлетворяет требованиям оперативности, эффективности, целенаправленности бюджетных средств и т. д.

2. Безвозмездный характер отношений с федеральным казначейством.

3. Экономию бюджетных средств, связанную с тем, что после перевода бюджетов регионов на казначейское исполнение через органы федерального казначейства финансовые органы ранее обслуживающие бюджеты, потеряют свою принадлежность и будут не нужны и содержать их не имеет смысла. То есть надо будет отвлекать средства на казначейские органы, созданные в регионах.

4. Упорядочение системы бюджетного процесса в регионе в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Теперь отметим, что теряют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы власти местного самоуправления при переводе соответствующих бюджетов на казначейское исполнение через органы федерального казначейства. Они теряют непосредственный и полный контроль за исполнением расходной части своих бюджетов. В данной ситуации будут затруднительны или невозможны следующие явления:

* заторможенность прохождения платежей;
* нецелевой характер расходов бюджета;
* неадресный характер расходов средств;
* нарушения в форме «случайно» перепутанного назначения бюджетного платежа и т. д.

Судя по всему, территориальные органы власти теряют больше, чем получают и не спешат заключать с органами федерального казначейства соглашения о порядке обслуживания последними бюджетов регионов. Видимо, казначейство федерального уровня слишком эффективная и законная система исполнения бюджета.

Казначейская система исполнения бюджетов органами федерального казначейства не ущемляет права органов территориальной власти, не разрушает принципы бюджетного устройства в России, не подрывает принципы бюджетного федерализма, а, наоборот, придает объективность бюджетной деятельности. Являясь технологическим инструментом в области бюджетных соглашений, федеральное казначейство может стать препятствием для субъективных интересов в области использования бюджетных ресурсов России.

В связи с этим, целесообразно наделять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не правом заключать соглашения с органами федерального казначейства об обслуживании бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а вменить им это в обязанности.

Мы рассмотрели основные пути совершенствования работы органов федерального казначейства по расходной части федерального бюджета и дали характеристику основных, на взгляд автора, перспектив развития органов федерального казначейства в целом.

В действительности органы федерального казначейства развиваются в России быстро и верно.

Только в 1999 г. существовало много проблем в части организации казначейского исполнения федерального бюджета. Они касались всех направлений взаимодействия федерального казначейства с внешними системами, а именно:

С банковской системой:

* не было централизации средств на счетах федерального казначейства;
* органы казначейства реально не включены в систему электронных расчетов.
* с государственными налоговыми и таможенными органами:
* не все счета по учету средств федерального бюджета открыты в органах федерального казначейства;
* существует дублирование функций по учету доходов федерального бюджета между органами казначейства и налоговой службы;
* требовала улучшения методология и технология информационного обмена органов таможни и налоговой службы с органами казначейства.

С распорядителями и получателями бюджетных средств:

* отсутствовал единый реестр распорядителей и получателей бюджетных средств;
* не все бюджетополучатели переведены на обслуживание через лицевые счета в органах федерального казначейства;
* отсутствовала единая правовая основа осуществления расходов через лицевые счета по всем распорядителям и получателям средств федерального бюджета;
* на счета казначейства не были переведены внебюджетные средства бюджетных организаций;
* не была разграничена сфера ответственности за принятие, подтверждение и оплату бюджетных обязательств.

Со вступлением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации (глава 25) были отражены основные принципы исполнения федерального бюджета, кроме того, был разработан целый ряд документов, касающийся работы органов федерального казначейства. Это позволило решить почти всю совокупность проблем, перечисленных выше.

Период с 2000 г. по 2001 г. можно назвать интенсивным этапом развития и становления системы казначейского исполнения федерального бюджета, так как в этот период менялись качественные аспекты деятельности органов казначейства.

Сегодня в Российской Федерации функционирует полноценная единая централизованная система органов федерального казначейства, которая эффективно исполняет федеральный бюджет и может осуществлять исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по заключенным с соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления соглашениям. Система казначейства обеспечивает оперативность и четкость исполнения бюджетов. В перспективе деятельность органов федерального казначейства будет связана со всеми финансовыми потоками, относящимся к государственным финансам. Казначейство, сегодня, неотъемлемая часть бюджетного процесса в Российской Федерации и значение этих органов чрезвычайно велико.

Заключение

Изучив и проанализировав деятельность органов Федерального казначейства, можно сделать следующие выводы:

1. Расходы бюджета означают процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бизнесе, в соответствии с законом.

2. В целях целенаправленого и экономного использования государственных средств в России началось формирование специальных органов с XVII века – Казначейств.

Казначейство России исполняло государственный бюджет до сентября 1917 г., затем оно было упразднено и снова возродилось лишь к середине 90-х годов.

3. В Российской Федерации действует казначейская система исполнения федерального бюджета, при которой регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на права осуществления расходов в рамках лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

4. Практика работы Казначейства на примере Управления федерального казначейства по Хабаровскому краю представляется весьма эффективной, поскольку достигается оперативность и целенаправленность прохождения бюджетных средств, а также экономия финансовых ресурсов.

5. Процент исполнения федерального бюджета на территории края составляет обычно около 99%, что свидетельствует об эффективности работы органов федерального казначейства. Позитивной следует признать работу УФК в части исполнения федеральных целевых программ.

6. Органы федерального казначейства обеспечивают комплексный контроль за использованием бюджетных средств. В УФК все отделы обеспечивают предварительный и текущий контроль, а отдел контрольно-ревизионной работы в большей степени осуществляет последующий контроль. При ревизиях проверяются до 30% бюджетных организаций и учреждений.

7. Единая централизованная система органов федерального казначейства сегодня является оптимальным выбором и важным технологическим инструментом исполнения федерального бюджета.

8. С практической точки зрения оперативную деятельность органов федерального казначейства можно усовершенствовать по следующим основным направлениям: реально включить органы казначейства в систему электронных расчетов; при прогнозировании объемов финансовых ресурсов и порядке их использования применять систему экономико-математических методов; усилить влияние последующего финансового контроля с применением элементов экономического анализа и приемов эконометрии.

9. Сегодня процессы деятельности федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации обеспечивают в основном только исполнение федерального бюджета и не включают контроль и учет государственных внебюджетных средств, а также исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. В перспективе и эти финансовые ресурсы должны встать под контроль органов федерального казначейства.

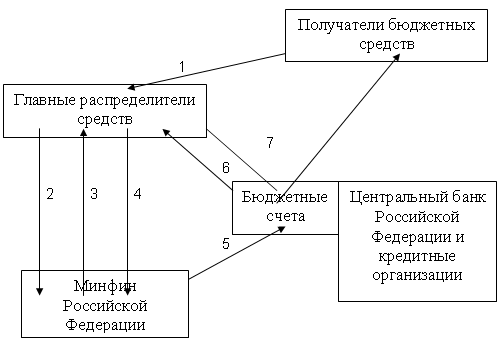
10. Принятие основных законов и нормативных документов в последние годы укрепило казначейскую систему исполнения бюджетов. На сегодняшний момент Казначейство России работает хорошо и имеет перспективы развития.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 г. №145-ФЗ.
3. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР №1734-1 от 10.10.91 г.
4. О федеральном бюджете на 2000 год: Федеральный закон №227-ФЗ от 31.12.99 г.
5. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон №116-ФЗ от 05.08.2000 г.
6. О федеральном бюджете на 2001 год: Федеральный закон №150-ФЗ от 27.12.2000 г.
7. О федеральном бюджете на 2002 год: Федеральный закон №194-ФЗ от 29.12.2001 г.
8. О федеральном казначействе: Указ Президента Российской Федерации №1556 от 08.12.99 г.
9. О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета: Указ Президента Российской Федерации №477 от 12.05.97 г.
10. О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета: Постановление Правительства Российской Федерации №1082 от 28.08.97 г.
11. Федеральная целевая программа содействия занятости населения Российской Федерации на 1998 – 2000 год: Постановление Правительства Российской Федерации №828 от 24.07.98 г.
12. Федеральная целевая программа развития органов федерального казначейства на 2000 – 2004 год: Постановление Правительства Российской Федерации №677 от 23.06.99 г.
13. Положение об учете территориальными органами Федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета: Постановление Правительства Российской Федерации №806 от 15.07.99 г.
14. О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ: Постановление Правительства Российской Федерации №1034 от 30.12.2000 г.
15. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства Российской Федерации №584 от 15.08.2001 г.
16. Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации №864 от 27.08.93 г.
17. О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета: Письмо Минфина Российской Федерации №3-А2-02 от 16.04.96 г.
18. О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства: Письмо Минфина Российской Федерации №36-н от 05.05.97 г.; Письмо Центрального банка Российской Федерации №433а от 11.04.97 г.
19. Об обслуживании органами федерального казначейства исполнения бюджетов: Письмо Минфина Российской Федерации №3-11-15/211 от 24.03.98 г.
20. Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов: Приказ Минфина Российской Федерации №15-н от 17.02.99 г.
21. Правила учета территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета: Письмо Минфина Российской Федерации №55-н от 13.08.99 г.
22. Правила проведения комплексных проверок органами федерального казначейства по субъектам Российской Федерации: Приказ Минфина Российской Федерации №80-п от 24.11.99 г.
23. Инструкция о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке разных уровней бюджетной системы Российской Федерации: Приказ Минфина Российской Федерации №91-н от 14.12.99 г.
24. Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета: Приказ Минфина Российской Федерации №106-н от 30.12.99 г.
25. Инструкция о порядке проведения ревизий и проверок контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации: Приказ Минфина Российской Федерации №42-н от 14.04.2000 г.
26. Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства: Приказ Минфина Российской Федерации №46-н от 19.04.2000 г.
27. Инструкция о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью: Приказ Минфина Российской Федерации №54-н от 15.06.2000 г.
28. О порядке исполнения федерального бюджета по финансированию отдельных видов расходов и федеральных целевых программ, осуществляемых на территории субъектов Российской Федерации органами федерального казначейства: Указания ГУФК Минфина Российской Федерации №3-Е1-5 от 11.05.95 г.
29. Инструкция о порядке организации проверок целевого и своевременного использования средств федерального бюджета: Приказ УФК по Хабаровскому краю №60 от 19.06.2001 г.
30. Отчет об исполнении федерального бюджета 2000 года по состоянию на 01.01.2001 г. (Ф-600): УФК по Хабаровскому краю от 01.01.2001 г.
31. Отчет об исполнении федерального бюджета 2001 года по состоянию на 01.01.2002 г. (Ф-600): УФК по Хабаровскому краю от 01.01.2002 г.
32. Отчет о применении мер нарушений по проверкам целевого использования учреждениями и организациями средств федерального бюджета, представленных на безвозвратной основе: УФК по Хабаровскому краю от 01.01.2002 г.
33. Арсланбеков-Федоров А.А. Институт «Казначейства» в банке. Концепция деятельности // Банковское дело. – 2001. - №1. – С. 18 – 25.
34. Бабич А.М., Павлова А.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебное пособие. – М.: Финансы, 1999.
35. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы: Учебное пособие. – М.: ФКБ-ПРЕСС, 2000.
36. Балабанов А.И., Балабанов И.Т. Финансы: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2000.
37. Бущев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. – М.: Маркетинг, 2000.
38. Бюджетная система России: Учебное пособие / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 1999.
39. Бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2000.
40. Варин П.И., Нешитой А.С. Финансы: Учебное пособие. – М.: Маркетинг, 2000.
41. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Данилов и К, 2001.
42. Дадашов А.З., Черник Д.Т. Финансовая система России: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
43. Деньги. Кредит. Банки: Учебное пособие. – М.: Банки и биржи, 1999.
44. Ицкович Б. Контроль финансовых потоков государства органами федерального казначейства // Финансы. – 2000. - №8. – С. 11 – 13.
45. Методы формирования и исполнения бюджетов // Бюджетная организация. Экономика и учет. – 2001. - №7. – С. 24 – 34.
46. О бюджете города на 1999 год: Решение Хабаровской городской Думы №295 от 27.04.99 г. // Сборник нормативных актов администрации г. Хабаровска и Хабаровской городской Думы. – 1999. - №5.
47. Сидоренко В. Эффективность контрольной функции органов федерального казначейства // Финансы. – 2001. - №8. – С. 30 –32.
48. Федеральное казначейство в России – этапы развития: Учебное пособие. – М., 1999.
49. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1993.
50. Финансы: Учебное пособие / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 1999.
51. Фисенко А.И., Кулешова Е.А. Казначейское исполнение Государственного бюджета Российской Федерации: Сборник вопросов, задач и упражнений. – Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 1999.

Приложение 1

Исполнение федерального бюджета по расходам (до создания системы казначейства)



1. смены расходов получателей бюджетных средств;

2. свод расходов;

3. роспись доходов расходов;

4. расходное расписание;

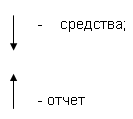
5. платежные поручения и денежные средства на расходы;

6. открытие бюджетных кредитов;

7. открытие обязательных кредитов получателям.

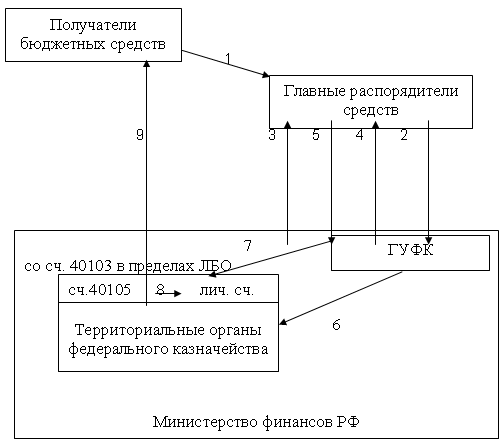
Приложение 2

Схема финансирования бюджетополучателей до создания системы казначейства



Приложение 3

Исполнение федерального бюджета по расходам (в настоящее время)



1.сметы расходов получателей бюджетных средств;

2. свод расходов;

3. роспись доходов и расходов;

4. доведение ассигнований из федерального бюджета;

5. распределение ассигнований по бюджетополучателям;

6. лимиты на финансирование;

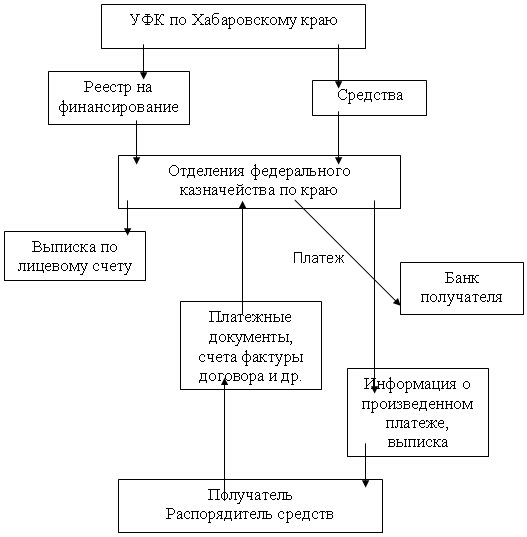
7. денежные средства для финансирования;

8. зачисление средств на лицевые счета покупателей;

9. финансирование бюджетополучателей.

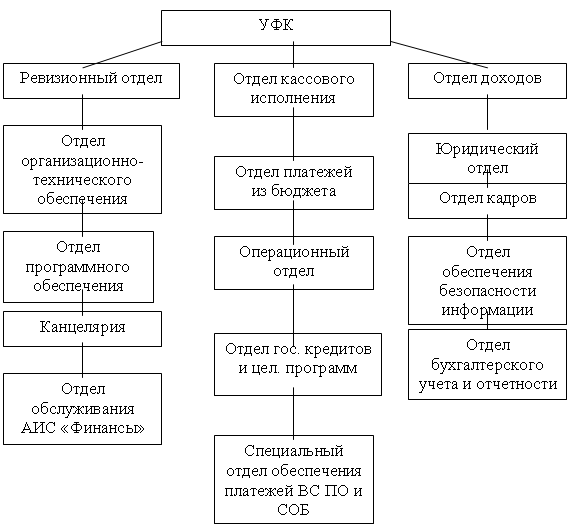
Приложение 4

Схема взаимодействия органов казначейства с получателями средств при их финансировании через лицевые счета



Приложение 5

Организационная структура Управления федерального казначейства по Хабаровскому краю



Приложение 6

Расчет прогноза исполнения федерального бюджета по расходам на национальную оборону на 2002 год

Уi – процент исполнения; i – период; l - прогнозный период; Уl = а + в l – уравнение линейного тренда.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| i | Уi | ΣУi \* i | i2 |
| 1 | 95,6 | 95,6 | 1 |
| 2 | 94,8 | 189,6 | 4 |
| 3 | 98,1 | 294,3 | 9 |
| 4 | 96,5 | 386,0 | 16 |
| 5 | 97,4 | 487,0 | 25 |
| Сумма: 15 | 482,4 | 1452,5 | 55 |

па + вΣi = ΣУi

аΣi + вΣi2= ΣУi\* i

5а + 15в = 482,4

15а + 55в = 1452,5

После решения системы уравнений, получаем:

в = 0,53

а = 94,89

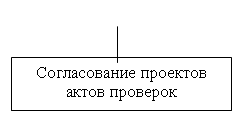
Уl = 94,89 + 0,53 l

У6 = 94,89 + 0,53 \*6 = 98,07%

Прогноз исполнения расходов по национальной обороне на 2002 год составляет 98,07%.

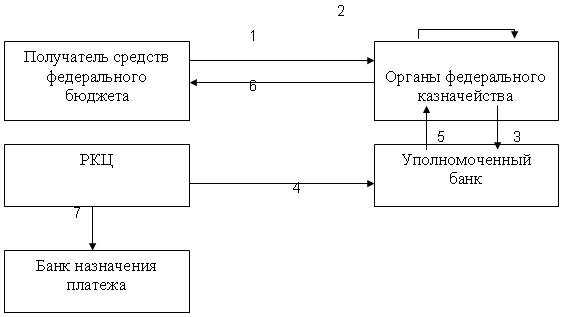
Приложение 7

### Схема проведения проверок



Приложение 8

Схема расчетного обслуживания получателей средств федерального бюджета. Порядок прохождения платежей



1. Платежные документы на осуществление платежа
2. Проверка и разрешение на платеж
3. Платежные документы органов казначейства
4. Сводные платежные поручения банка
5. Выписка по счету казначейства
6. Выписка по лицевому счету получателя средств федерального бюджет
7. Зачисление средств на счет поставщика бюджетополучателя