**Введение**

Контроль за исполнением бюджета имеет большое социально-экономическое и политическое значение. Перестройка финансовой системы в Российской Федерации в ходе рыночных преобразований сопровождалась коренными изменениями как в самой бюджетной системе, так и в организации финансового контроля.

В первые годы рыночных реформ, когда функции исполнения федерального бюджета еще не были возложены на Федеральное казначейство, финансирование федеральных расходов производилось через бюджетные счета главных распорядителей средств – федеральных министерств и ведомств, – открытые в учреждениях Центробанка России и коммерческих банках. Отсюда деньги перечислялись на счета подведомственных учреждений и организаций, а также подрядчиков, поставляющих для федеральных нужд товары, выполняющих работы и предоставляющих услуги. Распыление бюджетных средств между многочисленными коммерческими банками создало предпосылки для несанкционированного использования и бесконтрольного движения государственных денежных потоков.

Данная схема финансирования расходов имела следующие недостатки:

– не позволяла получать в оперативном режиме информацию о полученных федеральным бюджетом доходах и произведенных расходах, а следовательно, лишала федеральные органы исполнительной власти возможности реального управления финансами;

– удлиняла путь следования средств до бюджетополучателей, что вызывало задержки в осуществлении социально значимых расходов и рост задолженности;

– приводила к неоправданному увеличению остатков бюджетных средств на счетах;

– не позволяла контролировать рост кредиторской задолженности бюджетополучателей;

– создавала возможности нецелевого использования средств федерального бюджета.

Предпосылки для устранения этих недостатков и отслеживания, а затем и планирования территориального разреза федеральных расходов появились в результате создания и развития системы Федерального казначейства.

Переход на современную казначейскую систему исполнения бюджета был связан с необходимостью восстановить в значительной мере способность государства управлять исполнением бюджета. Однако проблемы, возникающие в ходе исполнения бюджета, не теряют своей остроты и остаются актуальными, несмотря на то, что казначейская система в России существует уже почти пятнадцать лет.

Казначейская система страны имеет также огромное значение в реализации программы перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы, и деятельность территориальных органов Федерального казначейства, направленная на усиление совершенствования финансового контроля, требует к себе постоянного внимания, что и обуславливает необходимость и важность данного курсового исследования.

Предмет исследования. Предметом исследования служит механизм становления и развития казначейской системы исполнения федерального бюджета в РФ.

Объект исследования. Объектом исследования является органы федерального казначейства РФ.

Степень научной разработанности проблемы. В экономической литературе последних лет, посвященной казначейской системе исполнения бюджета, в основном, отражается история становления и опыт работы Федерального казначейства РФ, но в аспекте проблем, связанных с дальнейшим развитием казначейской системы, обстоятельных исследований нет.

Ряд работ по экономической теории также содержит анализ казначейской системы исполнения бюджета, освещение роли и функций органов казначейства. В их числе можно выделить работы И.Г. Акперова, Л.А. Бережной, С.А. Васина, Н.Б. Грошевой, Т.В. Игнатовой, Т.Г. Нестеренко, С.Е. Прокофьева, В.М. Родионовой и других ученых.

Несмотря на значительное количество научных исследований, посвященных казначейскому исполнению бюджетов, многие аспекты деятельности органов федерального казначейства еще нуждаются в дополнительном исследовании. И связано это с темпами развития казначейской системы в Российской Федерации, ее совершенствованием. Кроме того практика работы органов федерального казначейства опережает ее теоретическую проработку.

Источниковой и эмпирической базой исследования послужили монографические работы, публикации российских экономистов по проблемам эволюции казначейства в РФ, материалы российской печати, нормативные документы Федерального Собрания РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, аналитические материалы Федерального казначейства РФ.

Цель курсовой работы: проследить эволюцию становления и развития казначейства в РФ.

Задачи курсовой работы определены поставленной целью и заключаются в следующем.

– проследить историю развития федерального казначейства;

– рассмотреть становление структуру, задачи и полномочия органов федерального казначейства;

– определить основные направления развития казначейской системы в РФ.

**1. История развития федерального казначейства**

Казначейство РФ прошло длинный и сложный путь развития. Его история неотделима от истории развития Российского государства в целом.

Зарождение казначейской службы произошло еще во времена Древней Руси, когда появилась должность казначея – должностного лица княжеской или боярской администрации, хранителя княжеских ценностей, которые назывались казной. С расширением границ Российского государства и его укреплением постепенно росла казна, и это требовало дополнительного контроля за сохранностью средств. Начиная с XVI века, в России зарождаются первые элементы казначейской системы управления государственными ресурсами. В 1512 году был образован Казенный Двор, который являлся органом системы централизованного Управления финансами Российского Государства и на протяжении следующего века.

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

В результате финансовых преобразований Петра I в 1710 году была создана Счетная или Казначейская контора, которая должна была следить за правильным поступлением налогов. Она просуществовала до 1742 года.

Следующей ступенью в развитии финансовой системы России стал выход в 1775 году, в эпоху царствования Екатерины II, крупного правового акта «Учреждения для управления губерний Российской империи» от 7 ноября 1775 г. Согласно данному документу, в каждой губернии создаются казенные палаты «для домостроительных дел и управления казенных доходов Императорского Величества» и определяются основные их функции: «1) Дабы доходы сполна и в настоящее время собраны были, 2) Дабы доходы куда надлежит доставлены были, 3) Дабы доходы в целости сохранены были» [32].

Были определены и штаты соответствующих чиновников. В составе каждой губернии выделились такие административные единицы, как уезды, и впервые была определена должность уездного казначея как основного финансового чиновника низшего звена, который назначался государственным казначеем по представлению губернской казенной палаты на три года и был ей подотчетен. Губернская казенная палата стала центральной частью структуры финансового аппарата на местах.

В Москве и Санкт-Петербурге были открыты Государственные Казначейства для штатных и остаточных сумм, действовавшие с 1780 по 1821 год. Они заведовали всеми штатами, то есть бюджетными расходами, кроме расходов на армию и флот. В короткое царствование Павла I на рубеже ХVIII-ХIХ веков были сделаны попытки реорганизации управления финансами государства, была учреждена должность Государственного Казначея (в 1796 году).

Следующим этапом развития казначейства стали реформы Александра I. В 1802 году был подписан манифест «Об учреждении министерств», в соответствии с которым, наряду с другими министерствами, создается Министерство финансов, структура и сферы компетенции которого определялись изданным 25 июня 1811 года «Особенным учреждением Министерства финансов». Управление финансами было распределено между тремя ведомствами – Министерством финансов, Государственным казначейством и Государственным контролером. Впоследствии Государственное казначейство становится подразделением Министерства финансов России. После ряда структурных преобразований 15 февраля 1821 года резолюцией императора Александра I «Быть по сему» был создан Департамент Государственного казначейства в структуре Министерства финансов, ставший ядром всей системы казначейской службы России.

Департаменту Государственного казначейства было определено ведомственное подчинение центральных и местных финансовых структур: Главного казначейства, губернских, окружных казначейств с состоящими в их ведомстве уездными казначействами, и «вообще Казенные палаты, по делам до приходов и расходов казначейств относящиеся» [19, c. 17].

Главными направлениями деятельности Департамента Государственного казначейства с 1821 года (с последующими дополнениями) были:

– главное счетоводство приходов и расходов всех казначейств;

– заведование монетной (до основания почти через 40 лет Государственного банка России) и пробирной частями;

– дела по предварительной проверке финансовых смет всех министерств;

– дела по составлению росписи доходов и расходов.

Именно с 1821 года в Российской Империи окончательно сложился и впоследствии был усовершенствован и отлажен четкий механизм деятельности казначейств от центрального – Департамента Государственного казначейства – до местных – губернских и уездных казначейств.

Во второй половине XIX века, в период великих реформ 60–70 годов, узакониваются и проводятся в жизнь принципы рационализации и единства бюджета. Государственная роспись доходов и расходов объявляется открытой и подлежит опубликованию. Происходит централизация государственного хозяйства. Вводится единство кассы. Такие экономические перемены требовали реорганизации казначейской службы и увеличения штатов казначейств различных уровней. Это привело к упрочению места казначейства в финансовой системе государства, которое в полном объеме стало вести бухгалтерское счетоводство по государственным доходам и расходам.

В начале XX века роль казначейства усиливается в связи с ростом доходов и расходов государства, усложнением финансовой системы. В свет выходят новые законы и внутренние инструкции, более четко регламентирующие деятельность казначейств.

Предметами ведения казначеев в то время были:

1) прием и хранение всех принадлежащих Государственному казначейству доходов;

2) производство расходов и высылка сумм из поступающих в казначейство доходов;

3) продажа всякого рода гербовой бумаги, гербовых марок, бланков, свидетельств и патентов;

4) выдача промысловых свидетельств и бесплатных промысловых билетов;

5) счетоводство по всем поступающим в казначейство доходам и возложенным на них расходам, а также по порученному для хранения и продажи казенному имуществу;

6) открытие текущих счетов, размен денег, уплата процентов по купонам, перевод денег.

События октября 1917 года стали для деятельности всей системы Казначейств страны новым рубежом.

С 1918 года казначейство было расформировано, и его функции получили новые финансовые органы. Финансирование всего народного хозяйства страны и всего советского аппарата, счетно–бюджетная работа, руководство денежным обращением были переданы организованной казначейской финансовой комиссии, а впоследствии – Наркомату финансов и Народному банку РСФСР, а затем – Министерству финансов СССР и союзных республик, Государственному банку СССР и его территориальным органам.

В конце 1991 года произошли изменения в бюджетном устройстве страны. Банковская система СССР рухнула. Прекратил свое существование государственный бюджет, возникла бюджетная система, состоящая из равноправных элементов – федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом задачи финансовых органов были сосредоточены на работе с бюджетами регионов и местными бюджетами. На месте Государственного банка возник Центральный банк Российской Федерации, исполнение федерального бюджета не входило в число его приоритетных задач. Была утрачена система единого учёта государственных финансов [19, c. 19].

В условиях, когда через федеральный уровень перераспределяется около 1/3 валового внутреннего продукта, неэффективные методы исполнения бюджета сами могли стать генератором дестабилизирующих экономику факторов.

Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года №1556 (в принципиальном плане) и постановлением Правительства России от 27 августа 1993 года №864 (в организационном плане) был решен вопрос о создании федерального казначейства в составе Министерства финансов Российской Федерации. С этого момента началось возрождение казначейства в России.

В середине 1999 года постановлением Правительства Российской Федерации принимается Федеральная целевая программа развития органов федерального казначейства на 2000–2004 годы. Основной ее целью является развитие казначейской системы как важнейшего инструмента повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами.

Новый импульс в развитии Федеральное казначейство получило в связи с вступлением в действие 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации. Бюджетный Кодекс Российской Федерации решил следующие основные задачи процесса исполнения бюджетов Российской Федерации:

– закрепил казначейское исполнение бюджетов в Российской Федерации;

– обеспечил необходимое соответствие кассовых расходов нормам, установленным законом о бюджете на текущий финансовый год;

– определил, что объем принятых обязательств, оплата которых осуществляется за счет средств бюджета, должен соответствовать объему доведенных до бюджетополучателя лимитов бюджетных обязательств;

– установил ответственность Главных распорядителей и получателей средств федерального бюджета за целевое использование выделяемых им средств[32].

В течение 2000–2002 годов было завершено создание вертикальной структуры органов федерального казначейства, включающей 89 управлений федерального казначейства и 2254 отделения федерального казначейства.

В 2002 году практически был завершен процесс перевода всех федеральных учреждений, за исключением отдельных учреждений Министерства обороны Российской Федерации, на обслуживание через органы федерального казначейства.

Операции по внебюджетным средствам федеральных учреждений также были взяты под контроль органов федерального казначейства. С 1 января 2002 года счета по учету внебюджетных средств 33 тысяч федеральных учреждений открыты в органах федерального казначейства.

Новым этапом в развитии системы органов федерального казначейства стало проведение административной реформы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В результате проведения данной реформы с 1 января 2005 года Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов Российской Федерации и преобразовано в федеральную службу с подчинением Министерству финансов Российской Федерации.

В соответствии с данными преобразованиями правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета перешли от Министерства финансов Российской Федерации к Федеральному казначейству, а также функция составления отчета об исполнении федерального бюджета и об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 года №703 «О Федеральном казначействе» было утверждено Положение о Федеральном казначействе.

Обобщим основные этапы становления и развития органов Федерального казначейства в современных условиях реформирования экономической системы России:

1) этап территориального становления органов Федерального казначейства в субъектах РФ (1993–1995);

2) этап становления, развития и отработки механизмов казначейского исполнения федерального бюджета в части доходов и расходов (1995–1999);

3) этап внедрения технологии единого счета Федерального казначейства (ЕКС) по учету доходов и средств федерального бюджета (1999–2004). Данный этап включает две стадии:

– переходная (1999–2002);

– завершающая (2002–2004);

4) этап реорганизации Федерального казначейства в федеральную службу исполнительной власти (2004–2005);

5) этап кассового исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства в соответствии с положениями ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (с 2006 г. по настоящее время).

Следует отметить, что любая классификация этапов становления весьма условна, так как провести границы между отдельными этапами довольно сложно.

Таким образом, можно сделать вывод, что история Российского государства свидетельствует о целесообразности использования казначейских принципов в системе управления государственными финансами.

**2. Структура органов федерального казначейства, их задачи и полномочия**

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации, а также Положением «О Федеральном казначействе»от 1 декабря 2004 года №703 [3].

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

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

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

2. уровень – Управление федерального казначейства (УФК) по республикам в составе РФ, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу возглавляется начальником, назначаемым на должность и освобождаемым начальником ГУФК. Обеспечивает через нижестоящие органы казначейства исполнение всех решений о формировании доходной части и расходовании средств федерального бюджета, на территории Российской Федерации.

3. уровень – Отделения федерального казначейства по городам, районам и районам в городах (кроме городов районного подчинения) (ОФК) возглавляются начальниками, назначаемыми и освобождаемыми от должности начальником УФК. Осуществляют формирование доходной части федерального бюджета на территории и обеспечивают целевое финансирование расходов по бюджетополучателям. Обеспечивают учет операций по движению средств на счетах казначейства и представляют вышестоящим органам казначейства информацию об исполнении доходов и расходов бюджета по территории [7, c. 47].

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

Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации. Руководитель Федерального казначейства несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Федеральное казначейство полномочий. Руководитель Федерального казначейства имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром финансов Российской Федерации по представлению руководителя Федерального казначейства.

Главной задачей казначейства является организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета. Ему вменяется в обязанность прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов; оперативное управление ими. Казначейство занимается также сбором, обработкой и анализом информации о состоянии бюджетной системы.

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

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

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

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

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

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

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

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

8) управление доходами и расходами федерального бюджета на счетах казначейства в банках [7, c. 48].

Первая и главная задача, которую обязано решить казначейство, – это поставить под четкий контроль каждодневное прохождение федеральных счетов на уровне субъектов Федерации, на уровне районов и городов, а также на местном уровне.

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

В общем, эта задача решается двумя путями.

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

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

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

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

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

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

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

Федеральное казначейство осуществляет также следующие полномочия в установленной сфере деятельности [3]:

– доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

– ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

– открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

– открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

– ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

– ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;

– составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

– получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

– осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

– осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

– осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

– осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

– осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

– запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

– давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

– организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;

– привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;

– осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;

– создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Федерального казначейства по согласованию с Министром финансов Российской Федерации;

– применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

– создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Таким образом, на современном этапе перед органами Федерального казначейства стоят следующие основные задачи:

– проведение кассовых операций, осуществляемых в ходе исполнения федерального бюджета;

– осуществление предварительного и текущего контроля за соблюдением бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса;

– распределение (по законодательно установленным нормативам) доходов, поступивших в бюджетную систему, между бюджетами разных уровней;

– осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

– своевременное и качественное составление отчетности об исполнении федерального бюджета.

**3. Основные направления развития казначейской системы в РФ**

Процесс развития казначейской системы, учитывая значимость решаемых органами федерального казначейства задач, и в настоящее время остается одним из ключевых элементов государственной бюджетной политики и всего комплекса реформ бюджетной сферы.

Органы казначейства, организованные в виде трехзвенной структуры, способствуют реализации принципов бюджетного федерализма. Через систему этих органов обеспечивается вертикальное и горизонтальное выравнивание доходов бюджетов, они имеют полный набор средств и методов для перераспределения средств между соответствующими бюджетами. Казначейства в состоянии обеспечить и претворение в жизнь принципа фактического равноправия всех элементов бюджетной системы в межбюджетных отношениях при условии выработки определенных правил и процедур. Вместе с тем необходимо отметить, что возможности казначейской системы исполнения бюджетов используются не в полной мере. В настоящее время органы федерального казначейства должны рассматриваться, прежде всего, в качестве ведущего института, на базе которого могут быть сконцентрированы все направления управления бюджетными потоками государства.

Целью проводимой модернизации казначейской системы Российской Федерации является создание условий для:

– полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств;

– эффективного контроля за полнотой и своевременностью зачисления платежей в доход бюджетов и целевым характером расходов федерального бюджета, а так же субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;

– эффективного управления государственными бюджетными средствами на едином счете Федерального казначейства [31].

Обновлению казначейской системы должно сопутствовать наделение ее соответствующими полномочиями в области регулирования исполнения бюджета и управления государственными финансами. Это предполагает принятие федерального Закона о казначействе, согласованного с существующим законодательством, в частности, с Бюджетным кодексом.

Казначейство, таким образом, должно стать основным распорядителем государственных финансовых средств, что предполагает его право осуществлять все государственные операции, независимо от того, в какой валюте они проводятся – национальной или иностранной.

К числу перспективных задач, наряду с упорядочением правовой основы деятельности федерального казначейства, относятся следующие:

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

– развитие организационного, материального и технического обеспечения федерального казначейства;

– развитие, внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов казначейства с учетом обеспечения безопасности информации [14, c. 17].

Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства №677 от 23 июня 1999 года реализует Федеральную целевую программу развития органов федерального казначейства на (далее – Программа). Основной целью Программы является развитие системы органов федерального казначейства, необходимое для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами. Основными задачами Программы являются:

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

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

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

– развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов федерального казначейства, с учетом обеспечения безопасности информации [26].

Одним из основных мероприятий программы является внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, закрепляющих принцип казначейского учета государственных финансовых ресурсов и исполнения федерального бюджета, обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов

Составной частью Программы является Проект модернизации казначейской системы Российской Федерации. Финансирование Проекта предполагается осуществлять за счет средств займа Всемирного банка и средств бюджета Российской Федерации. Общие цели проекта заключаются в следующем:

– расширение возможностей эффективного исполнения бюджета, а также возможностей Минфина по осуществлению надзора за бюджетом;

– создание прозрачной системы бухгалтерского учета, отражающей использование финансовых ресурсов страны и обеспечивающей управление этими ресурсами.

Стратегия развития казначейской системы, принятая в Проекте, предусматривает поэтапный подход.

В рамках подготовки Проекта, в течение 1999–2001 годов, была разработана стратегия создания современной системы исполнения бюджета, выработаны и согласованы решением Коллегии Минфина России (от 25 июля 2001 г. №4/1) основные направления развития казначейского исполнения федерального бюджета (далее по тексту – Индикативный план) [31].

В Индикативном плане были детализированы наиболее существенные в краткосрочной и среднесрочной перспективе проектные мероприятия, без осуществления которых создание эффективной системы федерального казначейства невозможно. Эти мероприятия включали в себя расширение степени охвата бюджетной системы казначейскими технологиями, определение статуса бюджетных организаций, усовершенствование функций и процедур исполнения бюджета, управления ресурсами федерального бюджета, бюджетной отчетности и пр.

Проект модернизации включает три компонента – по техническому содействию, оборудованию и программному обеспечению, обучению.

Компонент А включает оценку имеющейся бюджетной классификации и разработку нового плана счетов, разработку правовой, нормативной и операционной баз (включая руководства, процедуры, формы и инструкции для прогнозирования бюджетных расходов, отчетности, управления наличностью), разработку функциональных спецификаций для системы ведения главной книги казначейства (TLS) и связанной технологической архитектуры, разработку и реализацию технической архитектуры, связанной с казначейской системой.

Компонент В предполагает закупку и внедрение оборудования (серверы, рабочие станции и сопутствующая периферия), системного ПО, инструментария для разработки прикладных программ для центральных ГУФК и региональных офисов, прикладного ПО для казначейской системы в центре, региональных и районных органах казначейства, офисного оборудования и учебных средств.

Компонент С включает разработку общей стратегии обучения, курсы обучения по конкретным техническим и функциональным вопросам, учебные командировки официальных лиц правительства для обогащения опытом других правительств.

Реализация Проекта осуществляется в два основных этапа.

На первом этапе осуществляются мероприятия по разработке и внедрению новых процедур кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, которые обеспечивают проведение через казначейство всех федеральных выплат и поступлений, консолидацию всех средств федерального бюджета на счетах казначейства, а также расширение сферы применения этих процедур за счет включения в бюджет целевых бюджетных фондов и внебюджетных средств. Кроме того, в рамках этого этапа необходимо завершить разработку законодательной и нормативной базы, формирующей правовые основы деятельности казначейской системы.

В рамках первого этапа планируется закончить проектирование автоматизированной системы (далее – АС ФК) и осуществить её внедрение на нескольких выбранных пилотных площадках (в управлениях Федерального казначейства по Самарской, Саратовской и Ульяновской областях) и распространение ее основных (первоочередных) функций в территориальных органах Федерального казначейства, с тем, чтобы кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета обеспечивалось преимущественно с использованием основных казначейских технологий.

По завершении первого этапа будет реализована значительная часть преимуществ, связанных с внедрением полнофункциональной АС ФК. Завершение первого этапа планируется к 1 января 2008 г.

В ходе второго этапа Проекта планируется завершить внедрение (полнофункциональной) системы на всей территории Российской Федерации, включая все органы Федерального казначейства [31].

Для достижения эффективности управления необходимо, чтобы информационная финансовая система казначейства была интегрированной. Принятие совершенно новой функциональной структуры, более адекватно отражающей направление деятельности и роль ведомства, представляет собой трудную комплексную задачу, в ходе технической реструктуризации. Однако и в будущем это обещает повышение эффективности и результативности работы, направленной на выполнение задач и достижение целей организации.

В процессе реализации Проекта, за прошедшие годы, проведен значительный комплекс мероприятий, направленных на развитие казначейской системы, в целях повышения эффективности кассового обслуживания исполнения федерального бюджета и контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

Основными функциями казначейства в дальнейшем должны быть следующие.

1. Анализ и функциональное планирование, включающее:

– мониторинг и анализ государственных операций – осуществление анализа и подготовка отчетов о государственных операциях на основе учетной информации, полученной от казначейской системы;

– планирование финансовой деятельности, в том числе подготовка прогнозов о притоке наличности в казну и ее оттоке, а также определение ежемесячных общих лимитов затрат, осуществление в сотрудничестве с Центральным банком РФ регулирования денежных операций и проверка денежных остатков;

– оценка хода выполнения бюджета; она включает мониторинг и оценку хода реализации бюджетного процесса;

– анализ текущей и прошлой информации о бюджете и учетных данных.

2. Управление бюджетом включающее:

– подготовку бюджета и его выполнение;

– контроль за операциями, осуществляемыми на нижестоящем уровне, т.е. над деятельностью региональных и местных органов власти;

– контроль за работой внебюджетных фондов, регулирование финансовых потоков между этими фондами и бюджетом.

1. Регулирование долговых отношений и активов:

– по внутреннему долгу – учет внутреннего долга и хода его погашения, включая операции Центрального банка, регулирование внутреннего долга, мониторинг потенциальных внутренних обязательств;

– по внешнему долгу и иностранной помощи – учет внешних долгов государства и выданных им долговых гарантий; регулирование обслуживания долга;

– мониторинг потоков иностранной помощи.

На взглядГусева С.И. сформулированного в статье «Федеральное казначейство: взгляд на перспективы развития», ответственность за решения всех вопросов, связанных с государственным долгом и финансовыми активами, следует возложить на ГУФК. Оно должно отвечать за финансирование органов государственного управления со стороны банковской системы и из внешних источников. [14, c. 18].

4. Исполнение банковских функций.

В связи с перманентным несовершенством взаимодействия казначейских органов и кредитных учреждений напрашивается вывод о настоятельной необходимости создания бюджетного казначейского банка, что позволит решить проблему аккумуляции всех бюджетных средств на Едином счете органов федерального казначейства.

5. Учет государственных финансовых ресурсов. Для максимально полного учета государственных финансов необходимо перейти к новой стратегии построения бюджета, подразумевающей изменение подхода к определению ответственности государства (федерального бюджета) за исполнение объявленных и принятых на себя государством обязательств.

6. Бухгалтерский учет. Бухгалтерский учет должен вестись в централизованной Главной книге федерального казначейства, содержащей основные государственные счета. Это позволит получать достоверную и своевременную информацию о состоянии государственного сектора.

В дальнейшем большая роль должна быть отведена региональным казначейским управлениям, на которые законодательством возложена обязанность осуществлять контроля над всеми платежами и поступлениями во все виды бюджетов. Эволюцию региональных казначейских управлений можно представить в четыре этапа: региональные центры обработки данных; центры автоматизированного учета; региональные казначейские управления; отраслевые казначейские управления.

Таким образом, развитие казначейской системы исполнения бюджетов будет сопровождаться двумя тесно переплетающимися процессами: увеличением количества выполняемых функций с одновременным возрастанием требований к качеству их исполнения, а также усилением роли региональных казначейских управлений с параллельным сокращением их местных отделений.

**Заключение**

В результате проведенного исследования было установлено, что история Российского государства свидетельствует о целесообразности использования казначейских принципов в системе управления государственными финансами.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации, а также Положением «О Федеральном казначействе»от 01 декабря 2004 года №703.

Органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную систему, созданную по территориальному принципу и входящую в состав министерства финансов РФ.

Задачи, стоящие перед Федеральным казначейством, определены положениями бюджетного законодательства Российской Федерации. К таким задачам относятся проведение кассовых операций, осуществляемых в ходе исполнения федерального бюджета, осуществление предварительного и текущего контроля за соблюдением бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса, распределение (по законодательно установленным нормативам) доходов, поступивших в бюджетную систему, между соответствующими бюджетами, осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, составление отчетности об исполнении федерального и консолидированного бюджетов.

Деятельность Федерального казначейства сегодня направлена на интенсификацию работ по созданию условий для полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств, соблюдения нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, эффективного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, а также эффективного управления средствами федерального бюджета на едином счете Федерального казначейства.

Обновлению казначейской системы должно сопутствовать наделение ее соответствующими полномочиями в области регулирования исполнения бюджета и управления государственными финансами. Это предполагает принятие федерального Закона о казначействе, согласованного с существующим законодательством, в частности, с Бюджетным кодексом.

К числу перспективных задач, наряду с упорядочением правовой основы деятельности федерального казначейства, относятся следующие:

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

– развитие организационного, материального и технического обеспечения федерального казначейства;

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

**Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
3. О Федеральном казначействе: Постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 года №703
4. О Федеральном казначействе: Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года №1556
5. О Федеральном казначействе: Положение Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 года №864
6. Буньков Г.В. Казначейство не опускает руки // Финансы. – 2000. – №8. – С. 15–16.
7. Бурцев В.В. Система государственного контроля // Финансы. – 2000. – №9. – 47–49.
8. Бюджетная система РФ / Под ред. Романовского М.В. – М.: Юрайт-Издат, 2003. – 678 с.
9. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Поляка Г.Б. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 566 с.
10. Вахрин П.И. Бюджетная система РФ: Учебник. – М.: Дашков и К., 2005. – 654 с.
11. Годин А.М. и др. Бюджетная система РФ: Учебник. – М.: Дашков и К, 2007. – 278 с.
12. Бюджет и бюджетная система РФ. Учебное пособие / А. м. Родин, И. в. Подпорина, И.М. Дашков и др. – М.: Юрайт. – 2001. – 252 с.
13. Гайзатуллин Р.Р. Казначейская форма исполнения бюджета – единственная верная система управления государственными финансовыми средствами // Бюллетень министерства финансов Республики Татарстан. – 2004. – №2. – с. 12.
14. Гусев С.И. Федеральное казначейство: взгляд на перспективы развития // Финансы. – 2002. – №2 – с. 17–18.
15. Гусельников А.М., Кашко Д.А. Развитие электронного документооборота в Федеральном казначействе. // Бюджет. – 2008. – №5. – с. 19.
16. Деревянченко Т.А. Казначейство – государственный контролер исполнения федерального бюджета. // Финансы. – 2000. – №4. – с. 29–30.
17. Клюкова И.Н. Государственные функции по кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета реализуются успешно // Бюджет. – 2008. – №8. – с. 13.
18. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ / Под ред. Козырина А.Н. – М.: Эксмо, 2007. – 424 с.
19. Нестеренко Т.Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами. // Финансы. – 2001. – №3. – С. 16–20.
20. Нешитой А.С. Бюджетная система РФ: Учебник. – М.: Дашков и К, 2006. – 322 с.