**Казначейская система исполнения федерального бюджета, ее роль и пути укрепления в РФ**

Курсовая работа

Выполнила студентка группы ФКВ22 Тимошенко Е.В.

Министерство образования Российской Федерации

Новосибирская Государственная Академия экономики и управления

Кафедра финансов

Новосибирск 2002

**Введение**

На этапе перехода к рыночной системе отношений государству необходимо найти новые формы управления финансовыми потоками, в том числе бюджетными. Таким образом, создаются предпосылки для образования новой структуры, обеспечивающей исполнение федерального бюджета. Нельзя сказать, что эта задача является новой в системе экономических отношений России или других стран.

Положение в экономике и финансовой системе Российской Федерации характеризуется противоречивыми явлениями, порождаемыми как объективными факторами, так и ошибками, просчетами в экономической политике. В целом страна развивается по рыночному пути, сформировались рыночные связи.

Финансовая политика в 1995-1997 годах способствовала стабилизации российского рубля, резкому снижению инфляции. Ключевыми моментами политики финансовой стабилизации явились отказ от финансирования дефицита детального бюджета с помощью прямых кредитов Центрального Банка, обеспечение устойчивости рубля к конвертируемым валютам. Произошло становление финансового рынка, действует новый для России механизм рыночной инфраструктуры, включая разветвленную сеть коммерческих банков, бирж, страховых обществ, финансовых компаний, аудиторских фирм, способный в принципе, вместе с институтами государства “обслуживать“ оборот и воспроизводство общественного капитала, нормальное функционирование экономики. Наметилась четкая тенденция снижения процентных ставок, доходности государственных ценных бумаг.

В данной работе подняты острые проблемы становления бюджетной системы через совершенствование бюджетного процесса на федеральном и региональном уровнях.

Обострение финансового кризиса усилило необходимость ускоренного перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета для сокращения обоснованных расходов федерального бюджета, пополнения его доходной части, оптимизации управления бюджетными средствами, ужесточения контроля за их использованием и укрепления финансовой дисциплины на всех уровнях.

Главная задача перед нами теперь - обеспечить перевод всех средств бюджета на казначейскую систему исполнения. Необходимо обеспечить профессионально-грамотное управление финансовыми ресурсами государства, обеспечить бесперебойное в полном соответствии с законом исполнение бюджета и контроль за целевым использованием получателем бюджетных средств.

Исходя из этих главных задач и строится вся работа федерального казначейства.

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

**Глава 1. Роль Федерального казначейства в управлении государственными финансами**

**1.1. Причины перехода к казначейской системе кассового исполнения бюджета в Российской Федерации**

Динамическое и устойчивое развитие общества невозможно без активного участия государства в экономических процессах, которое реализуется прежде всего в бюджетной и денежно-кредитной политике. Этот постулат, сформулированный Кейнсом и его последователями, остается реальностью в экономике индустриально развитых стран, хотя в 80-е годы многие западные политики старались скрыть это с помощью модной тогда неконсервативной идеологической оболочки.

О масштабе влияния финансово-бюджетной политики государства на экономику говорит тот факт, что если до начала 30-х годов доля государственных расходов в ВВП в развитых капиталистических странах не превышала 10%, то в настоящее время в странах ОЭСР в среднем этот показатель составил 35-40%.

В России доля расходов государственного бюджета (консолидированного) в ВВП за 1995 г. составила 26.5 %, а за 1997г. - 23%. Таким образом, несмотря на явное уклонение государства от исполнения функций экономического агента, наблюдающееся с начала 90-х годов, бюджет в России остается важнейшим каналом перераспределения национального дохода.

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

Планирование и государственное исполнение бюджета в России смело можно назвать Гордеевым узлом. Целый ряд проблем неразрывно переплелись, и решение их на первый взгляд кажется невозможным: налоговое стимулирование и налоговые кредиты, государственный сектор экономики и приватизация, дотации ключевым отраслям экономики (яркий пример - дотации сельскому хозяйству в Европейском союзе), субвенции отдельным регионам, субсидии как один из элементов социальной политики, государственные инвестиции (такие инвестиции важнейшее Условие для создания точек роста в переживающей глубокий спад экономике), внутренние и внешние заимствования и кредитование, наконец, социальная и политическая стабильность.

В странах с рыночной экономикой, где отсутствует тотальное планирование образца СССР, государственный бюджет является по существу единственным народнохозяйственным планом определяющим и темпы экономического роста, и межотраслевые пропорции, и динамику уровня жизни. Качество бюджетного планирования эффективность кассового исполнения государственного бюджета являются определяющим условием регулирования рыночной стихии, имеющей не только огромный созидательный, но и разрушительный потенциал.

В большинстве стран кассовое исполнение бюджета осуществляется двумя методами - банковским и казначейским. При банковском исполнении бюджета выступают банки и главным образом Центральный Банк РФ, являющийся главным кассиром страны.

В основе кассового исполнения бюджета лежит принцип единства кассы, суть которого в том, что все полученные бюджетные средства поступают на единый счет Министерства Финансов в Центральном Банке. С этого счета производятся все расходы государства.

До начала реформ в СССР Государственный банк представлял собой единую централизованную финансовую систему страны по доходам и расходам государственного бюджета. Он кредитовал все отрасли народного хозяйства вне зависимости от того, поступили средства или нет от налогов и других источников дохода. Поскольку Государственный банк - такое учреждение, которое в состоянии заниматься эмиссией денег, то все неровности и шероховатости, связанные с временной пустотой государственного кармана, отсутствовали. Госбанк СССР, грубо говоря, в нужном случае включал печатный станок. Кредит, выданный Госбанком, зачастую не возвращался по той причине, что товар, произведенный кредитуемым предприятиям, никто не покупал. Тем не менее следующий период финансирования предприятия опять получали необходимые средства. Поскольку экономика была плановой, все расходы финансировались с государственного бюджета, о возврате средств государственные предприятия не беспокоились. На уровне Госбанка расходы покрывались за счет других источников доходов, перераспределения средств между статьями бюджета.

Ситуация, с вводом реформ, коренным образом изменила функции Банка России. Появилась сеть финансовых учреждений, участвующих в кассовом исполнении бюджета. Поэтому одним из наиболее слабых мест в бюджетном процессе в настоящее время кассовое исполнение бюджета, осуществляемое Банком России и коммерческими банками. Не секрет, что в коммерческих банках в массовых порядках задерживаются платежи в бюджет, нарушается режим операций с бюджетными средствами, осуществляются совместно с недобросовестными предприятиями - неплательщиками различные махинации по выводу доходов из-под контроля налоговых органов что приводит к значительному ущербу для бюджета. В отчете Центрального банка РФ за 1998 г. ситуация характеризуется следующим образом: "Низкая собираемость налогов в сочетании с необходимостью крупных социальных выплат и ростом расходов на оборону привели к тому, что уровень дефицита федерального бюджета (по отношению к ВВП) в январе - сентябре 1998 г. почти в два раза превысил уровень предшествующего года".

А в 1998 г., вообще, ознаменовался кризисом бюджетного планирования, выразившемся в невозможности исполнить бюджет еще на стадии одобрения в Государственной Думе. В результате правительство внесло в Федеральное Собрание предложение о секвестре бюджета, и где фактические государственные расходы в России осуществляются не в соответствии с планом, а в зависимости от складывающейся финансовой ситуации (сбора налогов). Впрочем нынешняя ситуация с планированием бюджета все же лучше, чем несколько лет назад, когда бюджет принимали задним числом, на следующий год после бюджетного года.

Кризис бюджетного планирования усугубился в России кризисом кассового исполнения как доходной (сбор налогов по каналам банковской системы), так и особенно расходной части бюджета (своевременное и в полном объеме поступления денежных средств на счета распорядителей и их целевое использование).

Причин кассового исполнения бюджета множество: это разрушительный и скачкообразный характер развития банковской системы России, усугубленный развалом СССР и политическим хаосом первых лет молодой российской демократии; и огромные сверхприбыли коммерческих банков за счет использования огромных “даровых“ бюджетных средств (взлеты и падения многих гигантов банковского бизнеса зачастую объясняются притоком и оттоком этих беспроцентных пассивов); и отсутствие необходимого контроля со стороны государства за финансовой дисциплиной государственных предприятий и бюджетных организаций.

Можно утверждать: проблема неплатежей, невыплат заработной платы, пенсий, денежного довольствия (а отсюда социально - политическая напряженность в стране) - прямое следствие отсутствия эффективной системы кассового исполнения бюджета. Система движения бюджетных средств через счета многих коммерческих банков (“прокрутка“ государственных денег - это всего лишь пустяк по сравнению с повальной “привычкой“ российских банков к разорению, очень часто сопровождающемуся превращением “живых“ бюджетных денег в замороженные записи по счетам) и бесконтрольного распоряжения ими администрациями многих государственных предприятий и учреждений настолько неэффективна с точки зрения государственных интересов, что положение дел пытались исправить достаточно давно.

Углубление банковского кризиса в 1995 - 1996 гг., очевидно, повлияло на решение правительства в январе 1996 г. о придании Сберегательному банку РФ статуса генерального агента по обслуживанию бюджетных счетов и переводе счетов бюджетных организаций из коммерческих банков в Сбербанк. И хотя сроки реализации этого решения не были четко определены, тем не менее серьезных изменений в системе движения бюджетных средств не в 1996 г. не в 1997 г. не произошло.

Поэтому, Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года N 1556 “ О федеральном казначействе“ была поставлена задача передачи казначейству функции по кассовому исполнению федерального бюджета.

В чем преимущество казначейской системы исполнения бюджета? Необходимо оговориться, что реальная альтернатива такой системы отсутствует. Закрепление самостоятельности субъектов Российской Федерации освободило их финансовые органы от обязанности контроля за правильным и целевым использованием средств Федерального бюджета.

Распоряжение органов Федеральной исполнительной власти отныне необязательны к исполнению органами исполнительной власти субъектов. По этой причине в отношении сплошного контроля за прохождением казенных денег образовался вакуум. Проследить за финансовыми потоками до создания казначейства было невозможно. Средства ежегодного финансирования периодически поступали на счета их главных распорядителей, то есть министерств и ведомств, откуда перераспределялись далее с помощью коммерческих банков. Центральный банк, имея другие задачи, фактически оставлял без контроля использование средств Федерального бюджета. Коммерческие банки, естественно, были даже заинтересованы в его отсутствии. Возможность проверки наступала только по окончании периода финансирования на основании отчетности распорядителей. Таким образом, отношение к государственным деньгам как к своим собственным даже поощрялось существующей системой.

Был бесконтрольным и процесс поступления средств. Длительные задержки, неполнота информации, предоставляемой банками, не способствовали своевременному пополнению казны, как известно, время - деньги. Особенно реально ощущается в отношении финансов, так как задержка платежа на один день эквивалентна определенной сумме убытка.

Казначейская система исполнения бюджета позволяет устранить такое положение вещей.

Деньги в идеале не должны выпускаться “из рук” государства, если так можно выразиться, на протяжении всей цепочки казна - пользователь. Министерства и ведомства делают свои распоряжения по передаче сумм на то либо другое мероприятие, то непосредственно не участвуют в движении денежных потоков. По централизованной системе казначейства, не попадая на банковские счета, средства должны доводиться до самого нижнего уровня. Таким образом, можно говорить о полной “прозрачности” расходов бюджета, что позволяет оперативно вмешиваться в процесс, который ранее был Практически не контролируемым. Кроме того, реализуется понятие “текущего“ контроля, который осуществляется на стадии непосредственного расходования средств, что ранее было невозможным. Это означает, что имеется возможность не только выявить нарушения спустя некоторое время, потеряв истраченные суммы необратимо, но и предотвратить само выделение средств на сомнительные цели. При формировании доходов государства достоинство введения казначейской системы заключается в скорости, с которой суммы платежей в бюджет проходят по назначению. Придания органам казначейства контрольных функций по своевременному зачислению платежей в бюджет позволяет закрыть лазейку для злоупотреблений.

Изменения в системе движения средств стали еще более актуальны из-за бюджетного кризиса 1997 г. В мае 1997 г. Министерство финансов РФ и Центральный банк РФ издали совместный нормативный документ “О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства“ (далее - Постановление). Этот документ содержит следующее положение: “Расчетно-кассовое обслуживание органов Федерального казначейства Министерства финансов РФ учреждениями Банка России, а в случае отсутствия учреждений Банка России - уполномоченными Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики кредитными учреждениями производится в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами“.

Этим же Постановлением предусмотрен “поэтапный переход“ к новой системе кассового исполнения расходной части бюджета, окончательная дата закрытия счетов в коммерческих банках не определена. Содержание данного нормативного акта в основном сводится к описанию техники перевода счетов из коммерческих банков в учреждения, обслуживающие Федеральное казначейство; дается краткое описание механизма кассового исполнения расходной части бюджета. Постановление предусматривает (по крайней мере теоретически) строгий контроль за расходованием бюджетных средств, однако предлагаемая схема требует времени и затрат по созданию необходимой инфраструктуры Федерального казначейства.

В России в настоящее время более 50 тыс. получателей финансируются из Федерального бюджета. Предлагаемая Министерством финансов схема поступления денежных средств на государственные объекты допускает возможность списания сумм со счетов бюджетных средств только по платежам, заполненным сотрудниками и подписанным руководителем или заместителем руководителя территориального органа Федерального казначейства, главным бухгалтером или его заместителем, которым предоставлено право подписи расчетных документов, заверенных печатью органа Федерального казначейства (п. 1.9 Постановления). Преимущество такой схемы - тотальный контроль государства в лице уполномоченных сотрудников Федерального казначейства за целевым использованием бюджетных средств.

Принцип контроля целевого использования выделенных денежных средств, заложенный в основу правительственной схемы, носит универсальный характер, он является необходимым, стержневым элементом всякой кредитной или финансовой сделки. Однако предлагаемая Министерством финансов схема не достаточно конкретна и имеет ряд недочетов.

Прежде всего, финансирование бюджетных организаций через систему Федерального казначейства предполагает тщательное по объектное планирование бюджета, доведение объема финансирования до каждого органа казначейства с учетом эшелонированности движения бюджетных потоков во времени.

Предполагается следующий порядок движения бюджетных средств. Министерство финансов в рамках утвержденного государственного бюджета доводит до каждого органа Федерального казначейства годовую смету расходов в пообъектном разрезе с графиком поступления денежных средств на его счета в РКЦ ЦБ РФ или в уполномоченном банке. Орган Федерального казначейства доводит до администрации каждого объекта реальный объем финансирования по срокам и укрупненным статьям расходов.

Администрация государственного предприятия в процессе оперативного управления сама распоряжается финансовыми ресурсами в рамках утвержденной Министерством финансов сметы статей расходов, руководствуясь графиком поступления бюджетных средств. Исходя из специфики деятельности и текущих потребностей руководитель и главный бухгалтер государственного предприятия сами принимают решение о списании средств со своего счета.

Платежные документы на списание средств со счета бюджетной организации подписываются руководителем и главным бухгалтером этого предприятия, а сотрудник органа Федерального казначейства контролирует общий характер целевого списания средств, что подтверждает соответствующим штампом на платежном документе.

Конечно, если бюджетная организация имеет какие-то очень крупные расходы (может быть установлен лимит), то на платежном документе должна быть подпись руководителя органа Федерального казначейства.

Данная схема распоряжения бюджетными средствами предполагает ежегодные ревизии деятельности бюджетных организаций. Ревизии могут проводиться как органами Федерального казначейства, так и иными уполномоченными на то органами (контрольно-ревизионные службы Министерства финансов, отраслевых министерств, Счетной палатой).

Целесообразно разделить движение денежных потоков по текущим расходам и капитальным вложениям. Следовало бы создать специализированный банк для государственных инвестиций.

Финансирование бюджетных организаций под контролем федерального казначейства или Инвестиционного банка потребует значительных затрат по осуществлению институциональных реформ. Тем не менее, эти затраты несоизмеримы с потерями из-за бесконтрольного нецелевого использования бюджетных средств.

К сожалению, Постановление очень мало говорит о необходимой инфраструктуре движения бюджетных средств. Ясно, что при отсутствии в России эффективной платежной системы (Банк России разработал стратегию ее развития, и реализация ее затягивается) даже при идеальном бюджетном планировании движение денежных средств будет происходить крайне медленно.

Другая проблема - недостаточность инфраструктуры Банка России для обслуживания счетов Федерального казначейства. Помимо учреждений Банка России должны быть задействованы возможности иных кредитных учреждений, которые должны отвечать следующим параметрам.

Во-первых, кредитное учреждение должно обладать широко разветвленной филиальной сетью с современной системой межфилиальных расчетов.

Во-вторых, современная система расчетов предполагает наличие необходимой телекоммуникационной и информатизированной среды, соответствующим образом оборудованных помещений, персонала, что может позволить себе очень крупный банк.

В-третьих, банк, участвующий в кассовом исполнении бюджета, должен находиться под надзором государства, и этот надзор должен быть на порядок выше, чем существующий сейчас в России. Причем желательно, чтобы государство владело ключевым пакетом акций такого банка.

Любое кредитное учреждение, являющееся каналом движения бюджетных средств, должно быть готово к выборочному или постоянному мониторингу со стороны Федерального казначейства за сроками обслуживания бюджетных счетов, которые в соответствии с реальностью данного региона закрепляются в договоре Федерального казначейства с банком. Поскольку сроки должны быть минимальными, постольку бюджетные деньги должны рассматриваться уполномоченным банком не как одна из составляющих ресурсной базы, а как агентская операция к комиссионным вознаграждениям (например, 0.1 % от перечисленной суммы).

В силу очень высоких и непредсказуемых рисков в банковском бизнесе в России уполномоченный банк должен согласовывать свою активную политику с Банком России, а определенный вид операций (например, коммерческие кредиты) должны быть для него запрещены.

В правовой базе нуждается и создаваемая платежная система России. Однако до сих пор не ясны источники финансирования и конкретный план реализации этого проекта, хотя без модернизации платежной системы эффективность кассового исполнения государственного бюджета будет не высока.

**1.2. Задачи и функции Федерального казначейства Российской Федерации**

Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года №1556 был в принципиальном, а Постановлением Правительства России от 27 августа 1993 года №864 в организационном плане решен вопрос о создании Федерального казначейства в составе Министерства финансов Российской Федерации.

Целью Федерального казначейства является - постепенное утверждение предварительного и текущего контроля с концентрацией всех бюджетных ресурсов в одних руках, в одном банке.

На органы казначейства возложены следующие основные задачи:

организация, осуществление и контроль за исполнением республиканского бюджета Российской Федерации, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципов единства кассы;

регулирование финансовых отношений между Республиканским бюджетом Российской Федерации и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фонов, контроль за использованием внебюджетных средств;

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

сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления Российской Федерации отчетности о финансовых операциях Совета Министров - Правительства Российской Федерации по республиканскому бюджету Российской Федерации, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы Российской Федерации;

разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных (федеральных) внебюджетных фондов, подготовка проекта бюджетной классификации, ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

Начиная с декабря 1993 года территориальными органами федерального казначейства приводится работа по учету доходов, обработки платежных документов и составление отчетности о поступлении платежей в бюджет. С начала 1995 года казначейские органы в 20 субъектах федерации работали с доходной частью бюджета, обеспечивая ежедневное расщепление и зачисление в каждый из уровней бюджетной системы причитающейся квоты налогов с учетом льгот, предоставленных каждым властным уровнем.

К началу 1998 года количество регионов России, в которых казначейские органы приняли от налоговой службы функции по контролю зачисления доходов в бюджет, увеличились до 87.

В соответствии с Положением о федеральном казначействе РФ на органы казначейства возложены определенные функции. Основной из них является - распределение регулирующих налогов между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов федерации и местными бюджетами. Оно производится органами федерального казначейства в соответствии с нормативами отчислений, установленными налоговым и бюджетным законодательством РФ, льготами и отсрочками, предоставленными налогоплательщиками по решению законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления.

За казначейством остаются вопросы контроля за банками, в которых открыты счета бюджета, оперативный и качественный анализ информации о состоянии доходной и расходной части бюджета, регулярное представление заинтересованным органам государственного управление достоверной и максимально полной отчетности об исполнении федерального бюджета. Платежи в федеральный бюджет учреждениями банков по месту их поступления, где открыты расчетные счета налогоплательщиков. За несвоевременное выполнение учреждениями банков по прохождению платежных поручений налогоплательщиков в федеральный бюджет к учреждениям банков предусматриваются санкции в установленном порядке.

Новый порядок учета доходов в системе казначейства способствует созданию объективных предпосылок сокращения сроков прохождения платежных документов от налогоплательщика до зачисления средств в счет доходов федерального бюджета.

Развитие системы казначейского исполнения создало предпосылки для финансирования федеральных расходов и программ за счет федеральных доходов, поступающих в регионах. Это позволяет гармонизировать бюджетные интересы Российской Федерации и ее субъектов, исключает необходимость централизации доходов сверх размеров, необходимых для осуществления межрегионального и бюджетного финансирования. Одним из преимуществ казначейской системы исполнения Федерального бюджета является то, что за счет изменения схемы финансирования сократилась цепочка бюджетных счетов. Приняты административные и организационные меры к повышению бюджетной дисциплины. Существенно укреплен предшествующий и текущий контроль за исполнением средств федерального бюджета.

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

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

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

Органы казначейства взаимодействую с администрациями субъектов Российской Федерации и налоговыми органами в процессе зачисления доходов, осуществляют распределение в установленных размерах между федеральным бюджетом и бюджетами соответствующего уровня регулирующих доходов, установленных Законом о бюджете, а также осуществляет передачу в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам, ведут учет доходов и налогов, поступающих в федеральный бюджет в разрезе подразделений бюджетной классификации, представляют органам государственной власти и управления страны отчетность о совершении операций со средствами федерального бюджета.

Федеральное казначейство взаимодействует с Госналогслужбой, Банком России и иными органами государственной власти и управления в целях улучшения организации работы и усиления контроля за исполнением федерального бюджета, поступлениям средств на счета доходов.

Активизируется обмен информацией между территориальными органами казначейства и налоговыми инспекциями. Чтобы не дублировать функции, казначейства взяли на себя учет доходов, поступивших на доходные счета федерального бюджета, и ежедневно предоставляют в налоговые инспекции систематизированную информацию по позициям бюджетной классификации.

**Глава 2. Анализ функционирования Отделения Федерального казначейства по г. Ураю**

**2.1. Анализ деятельности Отделения Федерального казначейства по исполнению доходной части бюджета г. Урая**

В городе Урае отделение Федерального казначейства, в составе управления Федерального казначейства по Ханты-Мансийскому автономному округу, создано с октября 1995 года.

Период создания казначейства характеризовался постепенностью и последовательностью перехода к процессу исполнения Федерального бюджета как доходной, так и расходной его части через органы казначейства.

Казначейство осуществляет зачисление денежных средств плательщиков по всем уровням бюджета, включая городской, с учетом всех льгот, предоставленных предприятиям, взаимозачетов и казначейских налоговых освобождений по платежам. Ранее такой работой занималась городская налоговая инспекция.

Для предоставления более реальной картины состояния доходной части Федерального бюджета осуществляется краткосрочное и долгосрочное прогнозирование поступления налогов на доходные счета республиканского бюджета, анализ причин неритмичности, задержки их поступлений .

Таблица 1

Прогноз поступления денежных доходов в Федеральный бюджет в 2002 г. по г.Ураю, млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование  налога | Шифр по новой классиф. | Факт 2001г. | Прогноз доходов на 2002г. | I  кв. | II  кв. | III  кв. | IV  кв. | в % 2002г. к2001 г |
| ВСЕГО ДОХОДОВ  в т. ч. |  | 106,1 | 112,8 | 25,4 | 27,2 | 29,3 | 31,0 | 106,4 |
| Налоговые доходы |  | 94,2 | 97,2 | 21,7 | 23,4 | 25,4 | 26,7 | 103,1 |
| Налог на прибыль | 1010100 | 11,7 | 11,7 | 2,4 | 2,8 | 3,1 | 3,4 | 100,3 |
| Подоходный налог с физических лиц | 1010200 |  |  |  |  |  |  |  |
| НДС | 1020100 | 79,7 | 82,1 | 18,6 | 19,8 | 21,4 | 22,3 | 103,0 |
| Акцизы в т. ч.: | 1020200 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Акцизы нефть и газ | 1020212  1020213 |  |  |  |  |  |  |  |
| Лицензионны сборы | 1020400 |  |  |  |  |  |  |  |
| Налог на покупку иностранных денежных знаков | 1020600 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 111,1 |
| Единый налог | 1030100 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 166,7 |
| Налог на операции с ценными бумагами | 1040400 |  |  |  |  |  |  |  |
| ПЛАТЕЖИ ЗА ИСП. ПРИР. РЕС.  в т. ч.: |  | 1,8 | 2,0 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 110,9 |
| Плата за недра | 1050100 | 1,0 | 1,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 110,3 |
| Земельный налог | 1050700 | 0,5 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 119,2 |
| Прочие поступления | 1050600  1054000 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 100,0 |
| ПРОЧИЕ НАЛОГИ, ПОШЛИНЫ И СБОРЫ |  | 0,9 | 1,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 126,4 |
| НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ |  | 11,8 | 15,7 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 4,3 | 132,6 |
| Доходы от имущества | 2010000 |  |  |  |  |  |  |  |
| Федеральный дорожный фонд | 4010100 | 9,8 | 13,3 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,5 | 136,3 |
| Фонд ВМСБ | 4060000 | 1,6 | 1,7 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 11,6 |
| Прочие неналоговые платежи и сборы |  | 0,5 | 0,7 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 126,9 |
| Контрольная сумма  всего доходов: |  |  | 112,8 |  |  |  |  |  |

Ежедневно составляется отчетность о состоянии, движении и остатках средств на счете регулирования (90 счет) и на доходном счете федерального бюджета (100 счет). Для осуществления этой работы созданы специальные компьютерные программы учета и распределения налогов по уровням бюджетной системы, которые с помощью модемной связи передаются в Управление Федерального казначейства по Ханты - Мансийскому автономному округу.

Учитывая, что администрация города Урая нуждается в оперативной информации, о доходах, поступающих в городской бюджет, даем ее ежедневно. Одной из основных функций отделения Федерального казначейства г. Урая является распределение регулирующих налогов по уровням бюджетов в соответствии с законодательством .

Налоговые органы предоставляют отделению федерального казначейства сведения о поступлении налогов и платежей в бюджетную систему страны с указанием сумм, видов налогов и процент выполнения плана .

Таблица 2.

Сведения о поступлении налогов и платежей в бюджетную систему за 2001 год, тыс.руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| х | Наименование  Налога | За 2000 г. | За 2001г. | Справочно  2000г.к2001 в% |
| 1. | Налог на прибыль | 77996 | 44607 | 57,2 |
| 2. | Налог на добавленную стоимость | 155604 | 130643 | 83,9 |
| 3. | Соотношение НДС к налогу на прибыль |  |  |  |
| 4. | Акцизы | 30 | 46 | 153,3 |
| 5. | Подоходный налог с физических лиц | 120568 | 92769 | 76,9 |
| 6. | Платежи за пользование недрами и природными ресурсами | 88541 | 10544 | 11,9 |
| 7. | Налог на имущество | 52178 | 12735 | 24,4 |
| 8. | Прочие налоги и платежи в бюджет | 51967 | 39214 | 75,4 |
| 9. | Спец. налог | 513 | - | - |
| 10. | Акциз на нефть | 600 | - | - |
| 11. | Поступление в бюджет без внебюджетных фондов | 547997 | 335160 | 61,2 |
| - в т.ч. республиканский бюджет без (ВМСБ) | 170936 | 95448 | 55,8 |
| - территориальный бюджет | 377061 | 239712 | 63,6 |
| - местный бюджет |  | 227591 |  |
| - окружной бюджет |  | 11153 |  |
| - областной бюджет |  | 968 | 63,7 |
| 12. | Поступления во внебюджетные фонды | 66756 | 42511 | 63,7 |
| ФЗН |  | 7644 |  |
| ВМСБ |  | 6149 |  |
| Гос. Фонд по борьбе с преступностью |  | 280 |  |
| 13. | Всего поступлений | 614753 | 391744 | 63,7 |

За 2001 год без учета внебюджетных фондов поступило в бюджетную сферу 547977 млн. рублей. Уменьшение на 33% в сравнении с 2000 годом. В разрезе бюджетов, поступление налогов и платежей сложилось в 2001 году следующим образом: доля федерального бюджета составила 31%, территориального 69%. С 1 февраля 1999 года в связи с реорганизацией ОАО "ЛУКойл-Урайнефтегаз" платежи по налогам на добавленную стоимость, прибыль , ВМСБ, акцизы в разрезе федерального и окружного бюджета поступали и отражались в отчетности ГНИ и г.Когалыма, корректировка по указанным налогам в части федерального бюджета проведена только с мая. Платежи по налогам на имущество, содержание жилого фонда, прибыль, НДС, недра в части местного бюджета в сумме 155321 млн. рублей отражались в отчетности ГНИ, корректировка в части окружного и местного бюджета не проведена, что повлияло на общее выполнение бюджетных назначений за 1999 год.

За 2002 год без учета внебюджетных фондов поступления в бюджетную сферу составило 330558 тыс. рублей, уменьшение в сравнении с 2001 годом составило 39,7%. В разрезе бюджетов, поступление налогов и платежей сложились в 2000 году следующим образом : доля федерального бюджета составила 29%, территориального 71%.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Бюджет | 2001 год | | | Фактически выполнено 2001 год | Фактически выполнено 2000 год |
|
|
|  | план | факт | % выполнения |  |  |
|
| Федеральный бюджет | 155066 | 96995 | 60,9 | 170936 | 56,7 |
| Окружной бюджет | 1164 | 11153 | 958,1 | 82827 | 13,5 |
| Местный бюджет | 455028 | 227591 | 50 | 292004 | 77,9 |
| Областной бюджет | - | 968 | - | 2230 | 43,4 |

Рассмотрим кассовое исполнение бюджета по г. Ураю. На местные органы власти возложена важная задача по претворению в жизнь государственной социальной политики. Финансирование мероприятий по обслуживанию населения в решающей части проводится за счет средств местного бюджета. Осуществление государственной программы в области социального развития больших материальных и финансовых затрат.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы территориального формирования источников и подведомственности предприятий, организаций и учреждений. Исходя из этих принципов, эти доходы городского бюджета формируются за счет закрепленных (местных) и регулирующих источников. Они складываются из налогов, платежей, поступлений от приватизации, сдачи в аренду муниципальной недвижимости, продажи земельных участков, средств поступающих в результате реализации инвестиционных проектов, а также кредитов, займов, дотаций и помощи. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы используемые для этих целей: процентные отчисления от общегосударственных доходов и налогов, дотаций, субвенций средства, полученные из вышестоящих бюджетов. Таким образом, эти средства переданные вышестоящим органом власти нижестоящим на основании юридического акта (закона, постановления, решения, распоряжения).

Анализируя кассовое исполнение бюджета г. Урая за 1999 -2001 г.г. подавляющий объем доходов более 70 % образуют одни и те же виды налогов; на прибыль, подоходный, НДС, на имущество и платы за недра (см. таблицу 2.1.5).

Состав и структура денежных средств в доходах бюджета

г. Урая, тыс. руб.

Таблица 2.1.5

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование налога | 1999 год | | 2000 год | | 2001 год | |
| тыс.руб. | % | тыс.руб. | % | тыс.руб. | % |
| 1. | Итого | 199 | 100 | 434 | 100 | 511 | 100 |
| 2. | Всего налоговых поступлений в т.ч. | 133 | 67 | 399 | 92,1 | 456 | 89,3 |
| 3. | Налог на прибыль | 17 | 8,8 | 39 | 9,1 | 52 | 10,2 |
| 4. | Подоходный налог | 30 | 15,2 | 88 | 20,3 | 100 | 19,6 |
| 5. | НДС | 23 | 11,8 | 103 | 23,9 | 85 | 16,7 |
| 6. | Плата за недра | 9 | 4,8 | 26 | 6,1 | 34 | 6,6 |
| 7. | Налог на имущество юр. лиц | 30 | 15,4 | 106 | 24,6 | 115 | 22,6 |
| 8 | Прочие налоги | 22 | 11,1 | 34 | 8,1 | 68 | 13,6 |
| 9. | Всего неналоговых поступлений, в т.ч. | 65 | 33 | 34 | 7,9 | 54 | 10,7 |
| 10. | Субвенции | 46 | 23,3 | 21 | 5 | 8 | 1,7 |
| 11. | Дотация | 19 | 9,7 | 12 | 2,9 | 45 | 9 |

Закрепленные налоги (прочие налоги: на землю, аренда земли, налог на имущество граждан, административные платежи и т. д.) местного бюджета в общем объеме поступления средств составляет чуть более 10 %. И на протяжении последних 3-х лет существенно не увеличиваются. Это говорит о том, что удельный вес их не велик и бюджет г. Урая всецело зависит от регулирующих налогов и других платежей.

Кассовое исполнение местного бюджета по регулирующим налогам осуществляется отделением федерального казначейства по г.Ураю.

С момента его создания весь поток “живых“ денег, а не ценных бумаг, идет через казначейство. Удельный вес денежных средств, поступивших через казначейство, в бюджете города увеличился за два с половиной года почти на 38 % (см. таблицу 2.1.6).

Таблица 2.1.6.

Удельный вес налогов, распределенных через отделение федерального казначейства в бюджет г.Урая, тыс.руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование  налога | 1999 год | | | 2000 год | | | 2001 год | | |
| всего | через  ОФК | % | всего | через  ОФК | % | всего | через  ОФК | % |
| 1. | Итого | 133 | 0 | - | 3 | 12 | 31,4 | 45 | 17 | 37,9 |
| 2. | Налог на прибыль | 17 | 0 | - | 39 | 19 | 48,5 | 52 | 21 | 41,6 |
| 3. | Подоходный налог | 30 | 0 | - | 88 | 42 | 47,5 | 10 | 72 | 72,8 |
| 4. | НДС | 23 | 0 | - | 10 | 17 | 17,2 | 85 | 23 | 27,8 |
| 5. | Плата за недра | 9 | 0 | - | 26 | 1 | 4,1 | 34 | 1 | 3,2 |
| 6. | Налог на имущество | 30 | 0 | - | 10 | 27 | 26,1 | 11 | 6 | 5,4 |
| 7. | Прочие налоги | 22 | 0 | - | 34 | 17 | 50,2 | 68 | 47 | 68,7 |

Существующая система регулирования местных бюджетов имеет ряд достоинств. Она позволяет обеспечить необходимыми средствами региональные и местные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпосылки к выравниванию уровней развития отдельных территориальных единиц, стимулирует региональные органы к выполнению планов мобилизации общегосударственных финансовых ресурсов. В то же время метод регулирования местных бюджетов имеет недостатки. Главный из них заключается в наличии элементов субъективности при формировании регулирующих доходов местных бюджетов со стороны субъектов Федерации. Это выражается в не всегда объективном установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их состава. Этот недостаток будет устранен если ввести в практику бюджетного планирования социальных и финансовых нормативов. Нормативы должны быть дифференцированы по отдельным регионам страны, с учетом климатических, исторических, этнических особенностей и уровня обеспеченности населения этими услугами.

При кассовом исполнении бюджета местные органы почти всегда сталкиваются с проблемой нехватки средств. Так как темпы роста расходов превышают темпы их дохода (несмотря на отчисления от регулирующих налогов), возникает необходимость пополнения кассы за счет дотаций и субвенций из вышестоящего бюджета.

За последние три года доля этих источников в бюджете города постоянно снижалась. Так субвенции в 1999 году с 23. 3% снизились до 1.7 % в 2001 году, дотации соответственно с 9.7% до 9% (см. таблицу 3). Цифры говорят о снижении зависимости кассового исполнения бюджета города от субвенций вышестоящих бюджетов и повышению эффективности в собираемости налогов на территории.

Нужно отметить, что дотация и субвенция как методы наделения финансовыми ресурсами местные бюджеты несовершенны. Данные источники лишены стимулирующих средств, они создают у местных органов иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы, выявлению производственных разрезов в подведомственном хозяйстве, уменьшает возможности перевыполнения доходной части бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций и субвенций, полностью исключить их как методы наделения местных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотационности бюджетов и передачи им больших размеров отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшило. Это приводит к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения к ссудам из вышестоящих бюджетов. В целом это приведет к осложнению в финансировании плановых мероприятий.

Ни для кого не секрет, что сегодня бюджеты местного самоуправления в значительной мере формируются от достигнутого уровня, исходя из субъективных факторов. Такая практика лишает местные органы власти к активному проведению реформ, развитию малого предпринимательства.

И так, для повышения доходности бюджета города требуются одновременные усилия по нескольким направлениям. На наш взгляд, ключевым направлением в сегодняшних условиях следует считать разработку и реализацию муниципальным образованием следующего блока программ: эффективного управления муниципальной собственностью (в том числе недвижимостью); активизации деятельности хозяйствующих субъектов; правового регулирования землепользования и застройки; привлечение инвестиций, инвестиционного маркетинга; реализации социальных и культурных проектов.

**2.2. Анализ деятельности отделения Федерального казначейства по исполнению расходной части бюджета г. Урая**

В городе Урае проводится определенная работа по реализации концепции совершенствования системы управления бюджетным потенциалом города. В основе концепции закладываются три основных блока задач:

сформировать четкие правила разработки и исполнения бюджета города с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат и внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета;

определить наиболее приемлемые для г. Урая формы привлечения нетрадиционных финансовых источников в оборот городского хозяйства;

создать полноценный информационно-аналитический комплекс в бюджетно-финансовой системе города, чтобы иметь широкую информационную базу для оптимизации прогнозирования доходов и расходов бюджета, повысить оперативность бюджетной отчетности, позволяющей принимать действенные финансовые решения по эффективному маневрированию бюджетными ресурсами.

Первая группа задач реализуется уже сейчас. Практически завершена детализация общей концепции реформирования бюджетной системы г. Урая. Разработаны городские и бюджетные классификаторы. Бюджетный классификатор составлен исходя из перечня действующих отраслевых систем управления городом. Это позволило за последние три года вывести бюджет г. Урая на положительное сальдо (см. таблицу 2.2.7).

Таблица 2.2.7

Совокупные доходы, расходы и сальдо бюджета г.Урая, тыс.руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование | 1999 год | 2000 год | 2001 год |
| 1. | Налоговые доходы | 133 | 399 | 456 |
| 2. | Налоговые расходы | 222 | 440 | 502 |
| 3. | Сальдо в тыс. руб. от непокрытых расходов | -88  -39,9 | -40  -9,3 | -45  -9,1 |
| 4. | Межбюджетные поступления (дотации, субвенции) | 65 | 34 | 54 |
| 5. | Доходы от приватизаций  (в тыс.руб.) | 0,9  -23 | 6  0 | 0  8 |
| 6. | Сальдо (в процентах) | -10,4 | 0 | 1,7 |

Наиболее ярко последствия экономических и социальных процессов отражается на расходной части городского бюджета.

Кассовое исполнение бюджета г.Урая осуществляется через банковскую систему, перечислением средств предприятиям и учреждениям местного подчинения. Определяющее направление деятельности органов власти - это разработка и осуществление планов экономического и социального развития города.

Анализ расходной части бюджета показывает (см. таблицу 2.2.8), что 77% всех расходов приходится на социальную сферу. Следует отметить, что расходы за 1999 г.- 2001 г. возросли более чем на 30 % (в сопоставимых ценах).

Структура расходов во многом зависит от подчиненности местным органам предприятий и объектов социально - культурного назначения. Сегодня в городском народном хозяйственном комплексе подавляющая часть предприятий и объектов жилищно-бытового назначения, поэтому удельный вес ассигнований на их содержание в бюджете на народное хозяйство наиболее значителен и составляет 30% на протяжении последних лет (см. таблица 2.2.8.).

В расходах городского бюджета на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, образование, социальную политику, они составили в 2001 году около 45% всех расходов.

На реализацию мероприятий в области здравоохранения затраты возросли за три года с 9% до 13.2%. В числе приоритетов здесь можно выделить расходы на оказание дорогостоящих видов медицинской помощи - онкологической, кардиологической, охрану материнства и детства, закупке новейшего медицинского оборудования и т. д.

Возросли расходы на государственное управление с 7.8 тыс. руб. в 1999 г. до 25 тыс. руб. в 2001 г., рост составил 1.5% (в сопоставимых ценах).

Расходы местного бюджета имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-коммунального строительства, повышение стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения, повышаются требования жителей города к медицинскому, культурному обслуживанию, общеобразовательному уровню.

Финансирование расходов бюджета осуществляется по мере поступления доходов, пропорционально бюджетным назначениям за исключением защищенных статей (заработная плата, социальные пособия, питание в детских дошкольных учреждениях больницах и т. д.).

Предусмотренные расходы в бюджете города в 1999 г. обеспеченны источниками покрытия лишь на 90 % (см. таблицу 2.2.7), остальные 10% составляют дефицит и все цело зависят от межбюджетных поступлений средств субъекта Федерации, что ведет к зависимости местного бюджета.

Основу задач территориального органа федерального казначейства составляют функции по разассигнованию средств, предназначенных для учреждений, расположенных на территории города и финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Таблица 2.2.8.

Структура расходов бюджета г. Урая, тыс. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование | 1999 год | | 2000 год | | 2001 год | |
| тыс. руб. | % | тыс. руб. | % | тыс. руб. | % |
|  | Всего расходов,  в том числе: | 222 | 100 | 440 | 100 | 502 | 100 |
| 1. | Государственное управление | 7 | 3,53 | 22 | 5,18 | 25 | 5,1 |
| 2. | Транспорт и связь | 3 | 1,35 | 18 | 4 | 11 | 2,4 |
| 3. | Правоохранительная деятельность | 4 | 2 | 6 | 4,11 | 16 | 3,2 |
| 4. | Промышленность, энергетика и строительство | 26 | 11,93 | 1 | 0,24 | 1 | 0,32 |
| 5. | Сельское хозяйство | 0,2 | 0,13 | 1 | 0,39 | 1 | 0,32 |
| 6. | Образование | 43 | 19,62 | 124 | 26 | 101 | 20,14 |
| 7. | Охрана окружающей среды | 0,9 | 0,42 | 0 | - | 0,3 | 0,06 |
| 8. | Жилищно- коммунальное хозяйство | 62 | 28,21 | 134 | 30,2 | 159 | 31,67 |
| 9. | Культура и искусство | 4 | 2,18 | 7 | 1,5 | 8 | 1,69 |
| 10. | Здравоохранение | 20 | 9 | 53 | 12,18 | 65 | 13,02 |
| 11. | Физическая культура | 0,3 | 0,16 | 1 | 0,4 | 15 | 3,16 |
| 12. | Социальная политика | 13 | 5,86 | 26 | 6,11 | 39 | 7,85 |
| 13. | Прочие расходы | 34 | 15,61 | 42 | 9,69 | 55 | 11,07 |

Важным звеном в его деятельности является контроль за целевым использованием бюджетных средств, своевременным зачислением банками платежей в доход федерального бюджета и ассигнований бюджетным организациям. В ходе выполнения этих функций за 1999-2001 г.г. во всех банках города были установлены нарушения сроков перечисления налогов в федеральный бюджет. Общая сумма несвоевременно перечисленных налогов составила 1211 тыс. руб. Сумма начисленных штрафных санкций за этот период 712 тыс. руб.

В 2001 г. проверки такого рода показали, что осуществляемый контроль за банками дает свои положительные результаты. В ряде банков при повторных проверках нарушений в сроках перечисления налогов в федеральный бюджет не обнаружено. Новый прядок учета доходов в системе казначейства способствует созданию объективных предпосылок сокращения сроков прохождения платежных документов от налогоплательщика до зачисления средств.

Мы полагаем, что в порядке развития меж бюджетных отношений казначейство могло бы взять на себя дополнительную функцию контроля по исполнению городского бюджета.

В настоящее время совместно с городской администрацией финансируются федеральные целевые комплексные программы. Среди них программы, связанные с выплатой льготных компенсаций пострадавшим в регионах Российской Федерации.

Казначейством осуществляется контроль за целевым использованием средств федерального бюджета под завоз продукции и товаров первой необходимости в районы Крайнего Севера. За время работы проведено более 70 проверок в результате которых начислено около 2 млн. руб. штрафов. Что позволило изменить систему получения целевых кредитов из республиканского бюджета. Повысило ответственность финансовых органов городской администрации за эти средства. Использование средств по назначению и своевременный их возврат находится под контролем казначейства.

При анализе причин перерасхода бюджетных средств установлены не единичные факты списания в безакцептном порядке с текущих счетов бюджетных организаций начисленных пени за несвоевременное перечисление страховых взносов в пенсионный фонд за счет средств, поступающих из федерального бюджета на основные статьи расходов . Вины бюджетных организаций в этом нет, порой средства поступают позднее сроков выплаты заработной платы .

В целях предотвращения подобных фактов и защиты финансирования по статьям “Зарплата“, “Начисления на зарплату“ для учреждений в банках открыты текущие бюджетные счета.

В настоящее время проводится жесткая линия на консолидацию в федеральном бюджете внебюджетных фондов. Начиная с 1996 года ведется учет межведомственного фонда налоговой инспекции и налоговой полиции, вневедомственного фонда по борьбе с преступностью.

Для более рационального использования государственных средств и качественного исполнения федерального бюджета введен механизм финансирования расходов через лицевые счета бюджетополучателей открытых в отделении федерального казначейства. Он является принципиально новой системой финансирования, которая позволяет создать централизованную систему управления расходами федерального бюджета, осуществлять адресное финансирование расходов, предварительный и текущий контроль за исполнением расходной части бюджета, способствует мобилизации средств федерального бюджета. Элементы данного механизма в том или ином виде существуют практически во всех странах мира, имеющих казначейство.

На начало 1999 года в казначействе г. Урая введено в действие финансирование через лицевые счета 34 бюджетополучателей.

Финансирование осуществляется на основании инструкции “О порядке введения лицевых счетов распорядителей ассигнований, финансируемых из федерального бюджета через территориальные органы федерального бюджета“ утвержденной Министерством финансов РФ 9 октября 1996 года.

Принцип действия этого механизма заключается в том, что учет движения средств федерального бюджета как по доведению ассигнований, так и по финансированию расходов осуществляется на лицевых счетах бюджетополучателей, которые имеют те же функции, что и текущие бюджетные счета, но одновременно являются внутренними аналитическими регистрами учета органа федерального казначейства и служат для бухгалтерского отражения операций по исполнению федерального бюджета.

Управление денежными средствами на лицевых счетах бюджетополучателей осуществляется ими в соответствии с действующим законодательством, инструкциями по исполнению федерального бюджета Министерства финансов РФ и нормативными документами Центрального банка РФ.

Лицевые счета бюджетополучателей открываются непосредственно на лицевом счете 99 балансового счета 120 “Средства федерального бюджета“ то есть на текущем бюджетном счете органа казначейства, и предназначены для операций по финансированию расходов федерального бюджета на содержание учреждений, а также федеральных программ, по дотациям, компенсациям, субвенциям, трансфертам и ссудам.

Движение средств на лицевых счетах бюджетополучателей учитывается на текущем бюджетном счете органа казначейства. С введением в действие указанного механизма перечисление средств федерального бюджета на текущие бюджетные и расчетные счета бюджетополучателей прекращается. Этот механизм, в свою очередь, создаст условия для осуществления реформы бухгалтерского учета и отчетности об исполнении смет расходов. Органы казначейства осуществляют операции на основании и в соответствии с действующими документами Министерства финансов РФ и нормативными документами ЦБ РФ.

Переход на указанный механизм - одна из приоритетных задач казначейства. Преимущества этого механизма очевидны: аккумуляция средств федерального бюджета на счетах казначейства, а не распылении их по коммерческим банкам, что в условия непредсказуемых банкротств, нарушений и злоупотреблений актуально само по себе, контроль за целевым использование средств, сокращение сроков прохождения платежей, восстановления сметной дисциплины, а при повсеместном переходе - повышения оперативности составления и достоверности отчетности об исполнении федерального бюджета. Адресное выделение средств с лицевых счетов создаст условия для наведения порядка при исполнении расходной части бюджета. Следует отметить, что в части оперативности расчетов, контроля за прохождением бюджетных средств своевременным возвратом ссуд, целевым и рациональным использованием средств федерального бюджета, в том числе государственных централизованных инвестиций, альтернативы данному механизму нет.

**Глава 3. Роль Федерального Казначейства Российской Федерации в оптимизации межбюджетных взаимоотношений**

В условиях становления и развития Российской государственности на принципах федерализма особое значение приобретают проблемы совершенствования межбюджетных отношений, бюджетного федерализма. При этом основное направление его - сочетание интересов на всех уровнях бюджетной системы при полном и приоритетном соблюдении прав граждан, оптимизация федерального бюджета и курс на последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов Федерации и муниципальных образований.

Перераспределение функций и полномочий в области экономики, налогов и бюджета от федерального центра к субъектам Федерации - одно из стратегических их мнений, происшедших в России с конца 1991 года. Но в сложившейся обстановке после распада СССР в Российской Федерации взаимоотношения по всей вертикали бюджетной системы нельзя рассматривать как удовлетворительные.

Формирование бюджетной системы, отвечающей федеративному устройству новой России, является одним из важнейших условий упрочения российской государственности, укрепления территориальной целостности страны и преодоление политического и социально- экономического кризиса. В основе этой системы должны лежать адаптированные к российским условиям общие для государств с федеративным устройством принципы и механизмы налогово-бюджетных взаимоотношений между различными уровнями власти и управления. Совокупность этих принципов и механизмов принято обозначать понятием “бюджетный федерализм“.

Сущность бюджетного федерализма как концепция бюджетного устройства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух равномерных сторон федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионом.

Актуальной задачей остается поиск и реализация путей преодоления острых противоречий в межбюджетных отношениях на уровнях: федеративный центр - субъекты Федерации и субъекты Федерации - органы местного самоуправления.

В первой половине 90-х годов наряду с законодательным укреплением позиций бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления, с повышением управляемости этими бюджетами со стороны местных администраций и их финансовых органов движение средств федерального бюджета нередко ускользало из поля зрения высших органов представительной власти, Министерства финансов, и следовательно, Правительства России. Получалось так: федеральный бюджет, разработанный и утвержденный в Москве, исполнялся на территориях субъектов федерации, но управление исполнением этого бюджета как бы “зависало” в столице и практически не доходило до территорий.

Это главная причина, обусловившая необходимость создания в субъектах федерации такого органа, который был бы уполномочен управлять процессами расходования и пополнения средств государственной казны, а также оказывал бы положительное воздействие на движение всей массы финансовых ресурсов на той или иной территории, обеспечивая при этом гармоничность интересов бюджетов всех уровней. Приняв на себя эти функции, Федеральное Казначейство заполнило брешь, образовавшуюся в государственной системе финансового управления, восстановили в полном объеме контроль за расходованием государственных средств и их поступлением в федеральный бюджет, а также наладили эффективное управление этими процессами.

Исполнение Российского бюджета и контроль за расходованием государственных средств в Российском государстве традиционно осуществлялись казначейскими учреждениями. С середины 20-х годов с 1917 по 1991г.г. функции казначейства были, в основном, переданы Госбанку.

Действовавшая в нашей стране банковская система исполнения бюджета прежде вполне обеспечивала контроль за поступлением и использованием бюджетных средств. В последние годы, счета бюджетных организаций, состоящих на федеральном бюджете, распылены по огромному количеству коммерческих банков.

В этих условиях Центробанк Российской Федерации, сохранив за собой роль методологического центра в вопросах организации банковского дела и ведения счетов, не имеет возможности и средств для осуществления полного и достоверного учета средств Федерального Бюджета в сфере деятельности коммерческих банков. Иначе говоря, стало попросту невозможно определить, на какие цели расходуются бюджетные деньги, экономично ли ими распоряжаются. Слишком подолгу доходы не поступают на федеральные бюджетные счета.

Однако действовавшая в СССР система исполнения бюджета приводила к наращиванию информационных процессов в стране, так как финансирование расходов производилось без учета реально поступающих доходов и носили эмиссионный характер.

В начале проведения экономических реформ изменения в процессе исполнения федерального бюджета позволили решить главную задачу - ликвидировать практику автоматического и бесконтрольного кредитования Центробанком бюджетного дефицита. В то же время, с развитием рыночных процессов в Российской экономике, сопровождавшихся разрушением централизованной государственной банковской системы и образованием разрозненной массы коммерческих банков, Центробанк России сосредоточив усилия на вопросах организации денежно-кредитного обращения, значительно снизил приоритетность вопросов исполнения Федерального бюджета: был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие банки на местах не только устранились от контроля за использованием государственных федеральных средств, но и заинтересованы в отсутствии такого контроля. Наряду с этим, законодательное закрепление самостоятельности бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований в рамках единой бюджетной системы России освободило местные финансовые органы от обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета.

В области исполнения федерального бюджета по доходам существующий порядок характеризуется не только низкой оперативностью зачисления доходов на счета федерального бюджета, длительными задержками, запаздыванием, неполнотой и расхождениями представляемой Центробанку информации, но также и отсутствием единого порядка распределения поступающих доходов между федеральным бюджетом и бюджетами других уровней, а так же передачи в местные бюджеты отчислений от поступлений по федеральным налогам и доходам.

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

В сфере расходов федерального бюджета до настоящего времени действующая система носит отпечаток предельно централизованной директивной экономики, поскольку допускает их финансирование лишь на стадии платежа, то есть на стадии, когда возможность маневрирования государственными финансовыми ресурсами уже практически упущена.

Постановка учета бюджетных средств в банках не позволяет оперативно получить информацию о кассовых расходах и перечислении этих средств по назначению, а значит эффективно контролировать данные операции.

Вследствие раздельного учета рублевых и валютных позиций нарушается принцип кассового единства бюджета.

Практически бесконтрольно осуществляется использование средств многочисленных общегосударственных внебюджетных фондов.

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

С развитием рынка федеральный бюджет становиться основным элементом, обеспечивающим управляемость экономикой. Значительный спад производства и высокий уровень инфляции требует жесткого контроля за распределением и расходованием бюджетных средств.

Путь реформирования межбюджетных отношений в России чрезвычайно труден. Резкие повороты на этом пути чреваты тяжелыми последствиями. Необходима очень гибкая, взвешенная политика, осторожное введение новых бюджетных инструментов и методов, терпеливое приспособление действующих механизмов к новым условиям функционирования.

Среди множества бюджетных проблем следует прежде всего выделить три:

формирование доходов бюджетов всех уровней;

вертикальная несбалансированность бюджетной системы;

неопределенность положения бюджетов местных органов власти.

Формирование бюджетных доходов осуществляется во многом еще традиционно для унитарной бюджетной системы. Подавляющий объем доходов всех трех уровней образуют одни и те же виды налогов: на прибыль, подоходный, НДС и акцизы.

Эти четыре вида налогов составили 70.3% налоговых доходов федерального бюджета, 77% - региональных бюджетов и 71% - местных бюджетов.

Между тремя уровнями делятся также поступления по налогам за природопользование и даже налоги на землю, отнесенные к ведению местных властей.

Особенностью системы разделения налоговых доходов в России является отсутствие долговременного закрепления пропорций в рамочных налоговых и бюджетных законах, в отличие, например, от Германии, где также совместно используются главные налоги. Правила распределения налогов между Федерацией и субъектами определяются ежегодным законом “О федеральном бюджете”, а между субъектами Федерации и местными властями - ежегодным законом о бюджете соответствующего субъекта. Если в отношении всех субъектов Федерации действуют единые нормы распределения федеральных налогов, то при распределении налоговых поступлений внутри субъектов применяются самые различные варианты: единые нормативы; дифференцированные нормы по всем или нескольким налогам; дифференцированные нормы в отношении городов регионального значения и единые для других территориальных единиц (Хакасия, Марий - Эл, Чувашская республика и др.).

Распределение налоговых поступлений осуществляется на основе единственного критерия - объема фактического сбора налога, что делает эту систему распределения малоэффективным инструментом горизонтального выравнивания, особенно в связи с такими недостатками налоговой системы, как, например, отсутствие связи между выплатой подоходного налога гражданами и бюджетом места их проживания.

Из-за отсутствия более эффективных методов постоянное варьирование пропорциями распределения налоговых доходов стало исключительно важным средством вертикального выравнивания бюджетной системы, особенно на субнациональном уровне. Обратная же сторона этой “медали” - ограничение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, невозможность планирования бюджетных поступлений острое недовольство городов, ощущающих себя обделенными в пользу, например, районов. Другие недостатки этой системы выражаются в поощрении и иждивенчества властных структур, привыкших к нынешней перераспределительной системе. Манипулирование пропорциями распределения налоговых доходов, как и других видов межбюджетной поддержки местных бюджетов, на практике преследует единственную цель - покрытие бюджетного дефицита, оставляя в стороне проблемы горизонтального выравнивания бюджетных условий отдельных территорий. В целом система концентрирует усилия на увеличение своей доли поступлений от федеральных налогов, не стимулируя региональные и местные органы к расширению своего налогового потенциала.

Будет ли способствовать решению этих проблем введение минимальных квот распределения федеральных налогов по уровням власти в соответствии с Указом Президента № 685 (“Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины”) и попытки закрепить на долговременной основе определенные доли от федеральных налогов на уровне местных бюджетов.

Не отрицая в целом позитивность этих шагов, следует однако отметить явную заниженность муниципальных индивидуальных квот в Указе Президента, в частности по подоходному налогу (50%), а также средних квот по субъектам Федерации, предусматриваемых в принятом октябре 1997 года Федеральном законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, по сравнению с фактическими показателями. Это вызывает обоснованные опасения, что бюджетные дисбалансы на уровне местных бюджетов будут обостряться. Создается впечатление, что авторы бюджетных законов недооценивают масштабов вертикальной несбалансированности бюджетной системы, поскольку особая роль в выравнивающих процессах отводится системе долевого распределения, тогда как межбюджетным трансфертам и другим видам поддержки уделяется крайне мало внимания.

При примерно равном распределении расходов между федеральным и консолидированными бюджетами субъектов бюджетные доходы, относимые к ведению Федерации и ее субъектов, соотносятся в пропорции 82:18. Долевое распределение федеральных налогов меняет это соотношение на 51:49, а различные формы межбюджетной помощи - на соотношение 47:53 в пользу субъектов. Огромные масштабы перераспределительных процессов свидетельствуют о сильной вертикальной несбалансированности бюджетной системы.

Используя для оценки этой несбалансированности общепринятый в мире коэффициент бюджетной самостоятельности бюджетов субнационального уровня, можно отметить, что Россия по этому показателю занимает одно из последних мест среди федеративных государств (0,33 в 1997 г.), намного уступая Колумбии и Пакистану (соответственно 0,50 и 0,53 в 1988г.), не говоря уже о таких странах как Бразилия, Германия, Канада, США (соответственно - 0,89, 0,79, 0,79 и 0,88 в 1988г.). Реформирование бюджетной системы России в 90-е годы сопровождалось более быстрой децентрализацией расходов на уровне Федерация - субъекты по сравнению с децентрализацией доходов, что стало одной из главных причин усиления вертикальной несбалансированности бюджетной системы. С другой стороны, в условия тяжелейшего экономического кризиса особенно проявился такой негативный фактор, как опора местных бюджетов на циклически уязвимые виды налогов и недостаток стабильных собственных доходов. Бюджетный дефицит (рассчитываемый как разница между условно чистыми доходами и расходами, не учитывающими движения средств целевых бюджетных фондов и межбюджетные поступления), впервые появившийся в целом на уровне субъектов Федерации в 1993 г., в минувшем году достиг уже более 90 трлн. рублей, или 4,6% ВВП. Основной его объем концентрируется на уровне местных бюджетов.

Укрепление в последние годы властных полномочий региональных органов сопровождалось усилением централизации доходов на уровне субъект - местные бюджеты, что вело к заметному ослаблению последних. Одновременно положение местных бюджетов быстро ухудшалось в связи с массовой передачей в их ведение объектов жилья и социальной инфраструктуры, которые прежде находились на содержание предприятий, а также в связи с расширением других обязанностей по социальным выплатам населению, не подкрепленных передачей достаточных для этого финансовых ресурсов. Результатом стало резкое усиление их зависимости от поддержки со стороны регионального бюджета, от объема выделяемых трансфертов, дотаций, от определяемых сверху долей отчислений от федеральных налогов и, в конечном счете, от личных взаимоотношений региональных и местных властей. В условиях, когда в стране активно формируются органы местного самоуправления, проблема зависимости их бюджетов приобретает все более острый политический характер. Становится все более нетерпимой ситуация неопределенности положения местных бюджетов в системе федеративных отношений, которая сегодня служит серьезным препятствием для решения вопросов вертикальной несбалансированности всей бюджетной системы.

Положение Конституции, определяющие место органов местного самоуправления в федеративной системе страны, носят самый общий характер, открывающий возможность их разного толкования на уровне Федерации и субъектов. Более того, до последнего времени федеральный центр фактически самоустранился от решения вопросов регулирования межбюджетных отношений на субнациональном уровне, оставляя эти вопросы на усмотрение органов власти субъектов. Не удивительно поэтому, что во многих договорах органов власти республик с федеральным центром прослеживаются тенденции изъять вопросы организации местного самоуправления из предметов совместного ведения.

Нет ясности в отношении положения местного самоуправления и в готовящемся федеральном законе - Бюджетном кодексе. В проекте закона взаимоотношения федерального бюджета и местных бюджетов посвящено всего четыре строки, в которых предусматривается возможность предоставления муниципальным образованием субвенций из федерального бюджета.

Как показывает международный опыт федеративных государств, выделяются две модели федеративных межбюджетных отношений. Первая - дуалистическая модель, или модель двух равноправных партнеров - федеративного центра и субъектов Федерации, действующих независимо в рамках своих полномочий, и в которой полномочия местного самоуправления значительной мере определяются субъектом Федерации. Вторая - корпоративная модель, в которой местное самоуправление является третьим равноправным партнером и в которой функции разных бюджетных уровней тесно переплетены. Если первая модель в срезе напоминает как бы слоеный торт, то вторая - торт “мраморный”. Первая модель характерна, например, для Канады и Индии, а вторая - США и Бразилии. Специфика модели межбюджетных отношений во многом определяет формы и инструменты бюджетного вертикального и горизонтального выравнивания. Идеология действующего и разрабатываемого в России законодательства дает основание полагать, что выбор делается в пользу дуалистической модели бюджетных взаимоотношений, что может вести к неоправданному, на наш взгляд, ограничению регулирующей роли центра в условиях острых контрастов в бюджетном положении субъектов Федерации и еще больших контрастов на уровне их местных бюджетов. Такая тенденция в целом идет вразрез с огромной потребностью в сильной государственной региональной политике, направленной на борьбу с кризисными явлениями, поразившими треть российских городов и почти половину поселков городского типа.

Сложность рассмотренных выше проблем показывает, что эффективным может быть только комплектный подход к их решению. Не углубляясь в детализацию предложений, отметим следующие важнейшие направления совершенствования межбюджетных отношений.

Во-первых, это отход от практики общего распределения основных налоговых поступлений между всеми тремя бюджетными уровнями, что предполагает проведение разграничения налогов по уровням власти, закрепление ряда так называемых регулирующих налогов за отдельными бюджетными уровнями (одним, двумя).

Например, поступления от НДС могли бы распределяться только между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта, а подоходный налог с населения - между бюджетом субъекта и его местными бюджетами. Региональный налог на прибыль, вероятно, целесообразно было бы оставить для бюджета субъекта, а введение местных властей передать налог на субъектов малого предпринимательства. Это не только существенно укрепит налоговый потенциал местных бюджетов, но и даст стимул местным органам власти активно содействовать экономическому развитию их территорий, укрепит их связь с собственными избирателями.

Во-вторых, это использование регулирующих налогов не только как инструмента вертикального, но и горизонтального выравнивания, что позволило бы уменьшить потребность в трансфертах и других видах межбюджетной помощи. Это предполагает введение в систему распределения налоговых доходов дополнительно к показателю сбора иных критериев (например, численности населения), способствующих сглаживанию горизонтальных бюджетных дисбалансов. Например, установленная для всех субъектов доля в поступлениях от НДС могла бы наполовину распределяться в соответствии со сбором налога и наполовину - с численностью населения.

В-третьих, это определение места нижнего бюджетного уровня в системе межбюджетных отношений. Если российские традиции и условия не позволяют местному самоуправлению стать равноправным партнером в межбюджетных отношениях с федеральным центром и субъектами, следует юридически оформить их подчиненную роль во взаимоотношениях с субъектами, четко разграничить доходы и расходы между ними и региональными бюджетами, сформировать их права и гарантии их прав в отношениях с вышестоящими бюджетами. В любом случае, независимо от модели бюджетных взаимоотношений, концентрация огромного дефицита на нижнем бюджетном уровне требует пересмотра государственной региональной политики и системы бюджетной помощи регионам, более тесной увязки ее с объективными бюджетными потребностями территорий. Перспективным, на наш взгляд, представляется развитие системы прямой помощи местным властям из федерального бюджета путем выделения или формирования нового фонда инвестиционных и других целевых трансфертов муниципальным образованием.

У казначейской системы еще много проблем, много еще не сделано, но уже сегодня федеральное казначейство смогло взять под свой контроль вопросы, до которых раньше у Правительства руки не доходили.

Органами казначейства обеспечивается сопровождение и контроль за прохождением средств федерального бюджета из центра на места. Территориальными органами ведется предварительный и текущий контроль за использованием средств федерального бюджета. Все это лишь начало превращения казначейской системы в такую, которая будет в полной мере обеспечивать уход от суррогатных форм финансирования расходов бюджетов всех уровней, обеспечивать прозрачность бюджета полноту и ясность его исполнения.

**Заключение**

С образованием в 1991 г. самостоятельного суверенного Российского государства начался процесс постепенного строительства бюджетной системы Российской Федерации на иных, чем прежде, федеративных демократических началах, а соответственно ему - процесс становления бюджетного устройства новой России. Важным элементом государственного бюджетного устройства в Российской Федерации является бюджетный процесс. Принятый в октябре 1991 г. Закон “об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” стал новым этапом развития бюджетного процесса. Он определил права республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов и территорий местного самоуправления по формированию своих бюджетов и на получение доходов от налогов и других источников средств, в соответствующие бюджеты, а также на их расходования.

На основании Закона в России установлены общие принципы бюджетного процесса формирования всех уровней бюджетов: составление, рассмотрение, утверждение, исполнение.

Федеральное правительство Российской Федерации принимает постановление о разработке бюджета на очередной финансовый год (в России он совпадает с календарным), по которому организуется поэтапная работа по составлению проекта бюджета. Принятый правительством проект бюджета передается на рассмотрение Государственной Думы и Совета Федерации. Принятый закон о бюджете в обеих палатах утверждается Президентом России и передается на исполнение Правительству.

Настоящий закон вводит в бюджетный процесс такие понятия как: консолидированный бюджет, минимальный бюджет, закрепленные и регулирующие доходы, дотация, субвенция, контингент, средняя финансовая обеспеченность.

Важным элементом в бюджетном процессе является кассовое исполнение бюджета - организация сбора бюджетных средств на территории Российской Федерации, их хранение и выдача, а также ведении учета и отчетности в течение всего финансового года, на который утвержден бюджет. Кассовое исполнение бюджета осуществляется двумя методами - банковским и казначейским.

Сравнительно недавно указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 “О Федеральном Казначействе” была постановлена задача передачи казначейству функции по кассовому исполнению федерального бюджета.

Одним из преимуществ казначейской системы исполнения федерального бюджета является то, что за счет изменения схемы финансирование сократилась цепочка бюджетных счетов. Приняты административные и организационные меры к повышению бюджетной дисциплины “существенно укреплен предшествующий и текущий контроль за исполнением средств федерального бюджета.

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

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

В настоящее время завершается качественно новый этап вхождения территориальных органов федерального казначейства в платежную систему. От простой передачи федеральных средств на бюджетные счета получателей территориальных органов федерального казначейства и банковские учреждения переходят к расчетно-кассовому обслуживанию казначейских счетов в новых условиях финансирования бюджетополучателей - через лицевые счета, открытые ими в органах федерального казначейства. В этих условиях клиентами учреждений Банка России (или уполномоченных кредитных организаций) по операциям со средствами федерального бюджета становятся непосредственно территориальные органы федерального казначейства. В результате все платежи распорядителей бюджетных средств подвергаются предварительному контролю за соблюдением их целевого назначения. Эта утверждающая форма казначейского контроля за использованием средств федерального бюджета представляется принципиально важной. Ряд директивных документов последнего времени дает основание предположить, что на долю этого субъекта платежной системы в ближайшем будущем будет отнесена практически вся сфера внутригосударственных выплат и поступлений средств федерального бюджета.

В России среди множества бюджетных проблем острой остается межбюджетные отношения федерального центра и регионов. Специфика модели межбюджетных отношений во многом определяет формы и инструменты бюджетного вертикального и горизонтального выравнивания.

Как показывает международный опыт федеративных государств, выделяются две модели федеративных межбюджетных отношений: дуалистическая - модель двух равноправных партнеров, федеративного центра и субъектов Федерации; корпоративная - местное самоуправление является третьим равноправным партнером.

Идеология действующего и разрабатываемого в России законодательства дает основание полагать, что выбор делается в пользу дуалистической модели бюджетных взаимоотношений, что может вести к неоправданному, на наш взгляд, ограничению регулирующей роли центра в условиях острых контрастов в бюджетном положении субъектов Федерации и еще больших контрастов на уровне их местных бюджетов. Такая тенденция в целом идет в разрезе с огромной потребностью в сильной государственной региональной политике, направленной на борьбу с кризисными явлениями, поразившими треть российских городов и почти половину поселков городского типа.

Сложность рассмотренных выше проблем показывает, что эффективным может быть только комплексный подход к решению. Отметим следующие важнейшие направления совершенствования межбюджетных отношений:

отход от практики общего распределения основных налоговых поступлений между всеми тремя бюджетными уровнями;

использование регулирующих налогов не только как инструмента вертикального, но и горизонтального выравнивания, что позволило бы уменьшить потребность в трансфертах и других видах межбюджетной помощи;

определение места нижнего бюджетного уровня в системе межбюджетных отношений.

Хотя система федерального казначейства — молодая финансовая структура, однако темпы ее развития весьма высоки, а эффективность выполняемых операций растет с каждым годом. Одновременно расширяется перечень функций органов федерального казначейства по учету государственных финансов. Так, в 1998-2001 гг. получили развитие следующие направления: учет доходов федерального бюджета и их регулирование по уровням бюджетной системы; учет отдельных видов федеральных, региональных и местных налогов, неналоговых доходов; кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В числе важных направлений — контроль за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ бюджетной дисциплины;

оформление бюджетных ссуд; перечисление федеральных доходов на территории на финансирование расходов и трансферта субъекту Федерации; представление интересов казны в судебных органах и др.

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. Не случайно в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О бюджетной политике на 2002 год" большое внимание уделено развитию казначейской системы и совершенствованию казначейских технологий.

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. В ближайшем будущем возрастает роль, которая отведена казначейской системе исполнения бюджетов. Так, в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма к 2005 году должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение. Таким образом, три уровня бюджетной системы РФ будут охвачены казначейским контролем.

**Список литературы**

Алексашенко С.А. Совершенствование процесса формирования территориальных бюджетов // Финансы. 1993 г. № 7, № 11.

Альвинская Н.В. Местные бюджеты в условиях бюджетной реформы // Финансы 1995 г. № 2.

Амиров В.Б., Богатеев О.В. проблемы укрепления бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления // Деньги и кредит 1996 г. № 12.

Бюджет города Урая 1996 - 1998 г.г.

Важнейшие задачи органов финансовой системы // Финансы 1997г. № 6.

Высоковский А. Доходы муниципальных образований // Финансы 1998 г. № 2.

Голубев М.Е. К вопросу об органах федерального казначейства. // Финансы 1995г. № 9.

Дубинин С.К. Финансовая политика и совершенствования межбюджетных отношений // Финансы 1994 г. № 3.

Зайцев В.К. Федеральное казначейство воссоздается поэтапно // Финансы 1994 г. № 8.

Игудин А.Г. Новый этап межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы 1993 г. № 7.

Игудин А.Г. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. // Финансы 1994 г. № 2.

Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы 1995 г. № 2.

Коломиец А.Г. На переломе // Финансы 1996 г. № 11, 1997 г. № 5.

Крылов Г.З. Бюджетный процесс и бюджетный календарь в США // Финансы 1997 г.

Маковник Т.Д. Опыт распределения регулирующих налогов в территориальных органах казначейства. // Финансы 1997 г. № 7.

Масленников Г.Б. О мести и роли казначейства в развивающейся платежной системе страны // Деньги и кредит 1997 г. № 11.

Межбюджетные отношения и казначейство // Финансы 1995 г. № 9.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации // Финансы 1998 г. № 2.

Общая теория финансов / Под редакцией Л.А. Дробозиной / Москва “Банки и биржи” 1995 г.

О задачах органов финансовой системы по обеспечению исполнения федерального бюджета на 1997 г. и формированию проекта федерального бюджета на 1998 г.// Финансы 1997 г. № 6.

Оздоровление государственных финансов - важнейшая задача // Финансы 1998 г. № 1.

Павлова Л.Н. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // Финансы 1997 г. № 10.

Панеков В.Г. “Каким должен быть бюджетный кодекс” // Финансы 1997 г. Москва № 9.

Петров В.А. Бюджет 1998 года: Приоритеты и финансовые механизмы экономического роста. // Финансы 1997 г. № 10.

Петров В.А. Финорганы и бюджет 1998 г. // 1997 г. № 11.

Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 7 августа 1993 г. № 864. “О Федеральном казначействе Российской Федерации”.

Роль финансов в стабилизации Российской экономики // Финансы 1997 г. Москва № 28. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы 1996 г. № 11.

Сабанти Б.М. Теория финансов. Москва, менеджер, 1998 г.

Савина Т.И. Первые шаги казначейства // Финансы 1997 г. № 6.

Смирнов А.В. Федеральное казначейство начинает действовать // Финансовый бизнес. 1994 г. № 9.

Указ Президента Российской Федерации № 1556 от 8.12.92 г.

Улюкаев А.В. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы 1998 г. № 2.

Финансы / Под редакцией В.М. Родионовой / Москва. Финансы и статистика 1994 г.

Финансово - кредитный словарь том 2. Москва. 1997 г.

Финансы местного самоуправления // Финансы. 1997 г. № 10.

Ширяев В.П. Управление бюджетными ресурсами Москвы. Задачи и перспективы. // Финансы. 1997 г. № 8.