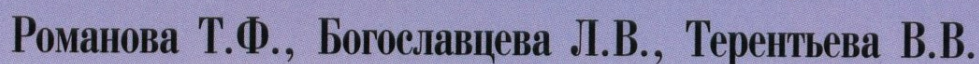


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВПО «РОСТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (РИНХ)»



КАЗНАЧЕЙСКОЕ ДЕЛО: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГБОУ ВПО «РОСТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (РИНХ)»

Романова Т.Ф., Богославцева Л.В., Терентьева В.В.

КАЗНАЧЕЙСКОЕ ДЕЛО: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА

МОНОГРАФИЯ



Библиотека ФГБОУ ВПО
«Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»
г. Ростов-на-Дону, ул. Б.Садовая, 69
Ростов-на-Дону
Библиотека ФГБОУ ВПО
«РГЭУ (РИНХ)»
2011
Кабинет научного работника
г. Ростов-на-Дону, ул. Б.Садовая, 69

336.7

336.76

ББК 65.261

Р 69

Р 69 Романова Т.Ф., Богославцева Л.В., Терентьева В.В. Казначейское дело: методология и практика. Монография.// ФГБОУ ВПО «РГЭУ (РИНХ)» – Ростов-н/Д.: Изд-во ООО «АзовПечать», 2011, 208 с.
ISBN 978-5-4382-0015-4

Развитие казначейского дела, учитывая значимость решаемых в настоящее время органами Федерального казначейства задач, остается одним из ключевых элементов государственной бюджетной политики и всего комплекса реформ бюджетной сферы.

Казначейство обеспечивает повышение эффективности бюджетных расходов, повышение качества государственных и муниципальных услуг благодаря применению передовых технологий, оптимизации административных и технических процедур. Казначейское дело призвано обеспечить профессионально-грамотное управление финансовыми ресурсами, бесперебойное в полном соответствии с законом исполнение бюджета и контроль за целевым использованием бюджетных средств. Исходя из вышеперечисленных задач, совершенствуется функциональная деятельность Федерального казначейства, принимаются меры по стандартизации и оптимизации казначейских технологий, что призвано обеспечить повышение эффективности, прозрачности и доступности всей казначейской системы страны.

С целью повышения профессионального уровня подготовки магистров по дисциплине «Казначейское дело» разработана настоящая монография, которая дает возможность освоить теоретико-методологические основы казначейской системы исполнения бюджета и получить практические навыки кассового исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Рекомендовано также бакалаврам, специалистам, аспирантам и всем, интересующимся проблемами исполнения бюджета.

Рецензенты:

к.э.н., доцент кафедры «Финансы», **Попова Г.В.**

Зам. заведующей кафедры «Экономики»
Московской Академии Предпринимательства
при Правительстве Москвы, Ростовского-на-Дону филиала,
к.э.н., доцент **Масленникова Л.П.**

ISBN 978-5-4382-0015-4

© «РГЭУ (РИНХ)» 2011

© Романова Т.Ф.,
Богославцева Л.В.,
Терентьева В.В., 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Исторический аспект развития казначейства в России: причины создания, особенности функционирования	8
1.1. Генезис органов казначейства на Руси	8
1.2. Этапы становления органов Федерального казначейства в условиях рыночных реформ	13
1.3. Особенности развития казначейства в Ростовской области	23
Глава 2. Теоретико-методологическое обоснование подхода к формированию казначейских технологий исполнения бюджетов	28
2.1. Теоретические аспекты раскрытия сущности дефиниций «казначейские модели», «казначейские технологии» и «казначейское дело»	28
2.2. Содержание многоуровневой казначейской модели исполнения бюджета	34
2.3. Исполнение бюджета как один из этапов бюджетного процесса	43
2.4. Зарубежный опыт реализации казначейского дела	53
Глава 3. Организационно-правовое регулирование казначейского дела на современном этапе	62
3.1. Структура, функции и полномочия органов казначейства	62
3.2. Роль Бюджетного кодекса Российской Федерации в регулировании кассового исполнения бюджетов	71
3.3. Правовое обеспечение деятельности органов Федерального казначейства	80
3.4. Порядок обеспечения наличными деньгами получателей средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	89
Глава 4. Анализ и оценка современного состояния процесса казначейского исполнения бюджетов всех уровней	98
4.1. Исследование сложившейся практики функционирования казначейской технологии исполнения доходов федерального бюджета	98
4.2. Исполнение расходов федерального бюджета в условиях бюджетирования ориентированного на результат	113

4.3. Порядок открытия и ведения операций на лицевых счетах участников и неучастников бюджетного процесса в органах федерального казначейства	122
4.4. Особенности перехода на казначейское обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации	128
4.5. Организация кассового обслуживания исполнения муниципального бюджета г.Ростова-на-Дону	138
Глава 5. Модернизация казначейской системы исполнения бюджетов в условиях реализации реформы бюджетного процесса	151
5.1. Направления стратегического развития казначейской технологии исполнения бюджетов	151
5.2. Особенности перехода на автоматизированную систему казначейских органов	163
5.3. Совершенствование ведомственного контроля в системе Федерального казначейства	168
Библиографический список	175
Глоссарий	180
Приложения	187

ВВЕДЕНИЕ

Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в условиях совершенствования бюджетного процесса и повышения эффективности бюджетных расходов остается одним из ключевых элементов бюджетной политики. Одной из основных задач, решаемых в процессе исполнения бюджетов, является обеспечение управляемости и подконтрольности государственных финансовых ресурсов, создание условий для использования их в качестве важнейшего управляющего фактора развития страны и регионов. Достижение поставленной задачи осуществляют органы казначейства.

Деятельность органов Федерального казначейства в процессе кассового исполнения бюджетов направлена на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы; на повышение эффективности предоставления публичных услуг; на совершенствование предварительного и текущего государственного финансового контроля; а также применение мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Реализация бюджетных полномочий органов казначейства обеспечивает качественное ведение казначейского дела, формирует объективную и достоверную информацию о состоянии государственных финансовых ресурсов для исполнительных органов власти, в том числе финансовых органов. Развитие казначейства требует дальнейшего совершенствования технологий выполнения возложенных на него функций и полномочий, в том числе путем их стандартизации.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента России о бюджетной политике в 2012-2014 годах¹ должна быть разработана Концепция создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет). Концепция должна быть направлена на повышение открытости, прозрачности и подотчётности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления. Реализацию указанных направлений, по нашему мнению, невозможно осуществить в полном объеме без органов Федерального казначейства.

Отметим, что с момента создания Федерального казначейства в начале 90-х годов произошли существенные изменения в его деятельности:

- централизованы на едином казначейском счете потоки доходов и расходов средств федерального бюджета, внедрен механизм эффективного управления данными средствами на едином счете;
- создана единая система кассового обслуживания бюджетов бюджетной системы Российской Федерации через органы Федерального казначейства;

¹ Бюджетное Послание Президента России «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» // <http://minfin.ru> (сайт Министерства финансов РФ)

— реализована принципиально новая система бюджетного учета и финансовой отчетности, позволившая представить финансовую информацию об активах и обязательствах публично-правовых образований;

— создана единая телекоммуникационная и информационная система органов Федерального казначейства, способствующая оперативному и эффективному прохождению бюджетных средств;

— создана единая система органов Федерального казначейства, в которой работают профессионалы, творчески и ответственно подходящие к решению задач укрепления бюджетной системы России, целевого и эффективного использования бюджетных средств.

В последние годы деятельность Федерального казначейства была 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.

Достижение поставленных целей в деятельности Федерального казначейства обеспечивалось совершенствованием механизмов мобилизации учета и использования государственных финансовых ресурсов, упорядочением правовой основы, материально-техническим обеспечением, а также созданием и обеспечением эффективного использования единой информационно-телекоммуникационной системы Федерального казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

В целом, можно констатировать, что создана система исполнения бюджета, которая обеспечивает исполнение всех бюджетов бюджетной системы страны. Однако решены не все проблемы, казначейское дело требует дальнейшего развития и совершенствования в соответствии с задачами бюджетной политики на современном этапе. Необходимо обеспечить не только повышение результативности функциональной деятельности Федерального казначейства, но и дальнейшую реализацию мер по стандартизации и оптимизации казначейских технологий, что призвано обеспечить повышение эффективности, прозрачности и доступности всей казначейской системы страны.

В учебной и научной литературе в основном характеризуется исполнение бюджета как этапа бюджетного процесса. По-нашему мнению, недостаточно внимания уделяется содержанию, принципам кассового исполнения бюджетов, не анализируются бюджетные процедуры кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Экскурс в теорию и практику кассового исполнения бюджета в стране на различных этапах ее развития, доказал, что для планово-административной системы управления экономикой характерна банковская модель исполнения

бюджета. Развитие рыночных отношений кардинально трансформировали процесс исполнения бюджета и обусловили развитие казначейского дела. Считаем достаточно обоснованным применение ретроспективного анализа моделей исполнения бюджета для аргументации роли и значения органов казначейства в повышении эффективности исполнения бюджета и перспектив его развития.

Раскрытие современного состояния казначейского дела отражает необходимость повышения качества управления активами и пассивами на едином счете бюджета с целью повышения эффективности использования бюджетных расходов и минимизации финансовых рисков, которые возникают в силу влияния глобализационных процессов, происходящих в мире.

Таким образом, актуальность монографии обусловлена новыми задачами, стоящими перед Федеральным казначейством Российской Федерации в соответствии со ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, закрепляющей порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы органами Федерального казначейства, и другими концептуальными программами в области бюджета, направленными на повышение результативности исполнения бюджета.

ГЛАВА 1

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА В РОССИИ: ПРИЧИНЫ СОЗДАНИЯ, ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

1.1. Генезис органов казначейства на Руси

История создания российского казначейства совпадает с началом процесса образования Русского централизованного государства. Все финансовое и бюджетное хозяйство ХУІІІ века характеризовалось большой раздробленностью. Не существовало твердых правил о порядке расходования средств на государственные нужды. Средства поступали в государственную казну с опозданием и частично расхищались еще в местах сбора. Злоупотребления, произвол, казнокрадство были характерными явлениями государственного аппарата допетровской Руси.

В период правления на Руси Ивана ІІІ (1462-1505гг.) обозначился переход от удельного княжения, носившего частно-хозяйственный характер, к государственному управлению. Были созданы приказы, в том числе финансовые: Большого двора, Большой казны, Большого прихода, Счётный и др. «Каждый Приказ имел свою систему доходов и расходов. Однако еще в 1622 г. был создан Приказ большой казны, с которым в 1680 г. сливается Приказ большого прихода. Оба приказа были чисто финансовыми (доходы административных приказов имели целевое финансирование – они предназначались для покрытия определенных расходов государства)».² Приказы подчинялись Царю и Боярской Думе, а им, в свою очередь, подчинялось местное управление. Вместе с тем, системной организации государственных финансов до Петра І не существовало.

Первые шаги по формированию казначейских учреждений Российской империи относятся к ХУІІІ веку. Приказная система, организованная и развивающаяся в ХУІІІ веке, не соответствовала социально-экономическому строю страны. ХУІІІ век ознаменован преобразованиями Петра І, которые проходили в период активизации как внутренней, так внешней политики, и, следовательно, сопровождались огромными государственными расходами. Возросшая потребность государства в денежных средствах объективно создала предпосылки реорганизации системы государственных органов. Ре-

² Сабанти Б.М. Развитие финансов и финансовой науки в России (период феодализма). – Иркутск: Изд-во Иркутск. Ун-та, 1986г, с. 64.

форма центрального Управления 1718-1720 гг., вместо приказной, ввела новую коллегиальную систему управления. Во главе финансового управления страны стоял Сенат, а на местах – губернатор и другие должностные лица.

Результатом реформ явилось создание к 1718 году 12 коллегий для дел государственной и главной канцелярии. Три из двенадцати имели финансовый характер. Обязанности между ними распределялись следующим образом:

- Камер-коллегия – ведала окладными и неокладными деньгами;
- Штатс-контора – управляла расходами государства;
- Ревизион-коллегия – осуществляла контрольные функции как за поступлением государственных доходов, так и за финансированием расходов.

Создание финансовых коллегий явилось первым принципиальным признанием самостоятельности финансовой администрации. Рис. 1.1

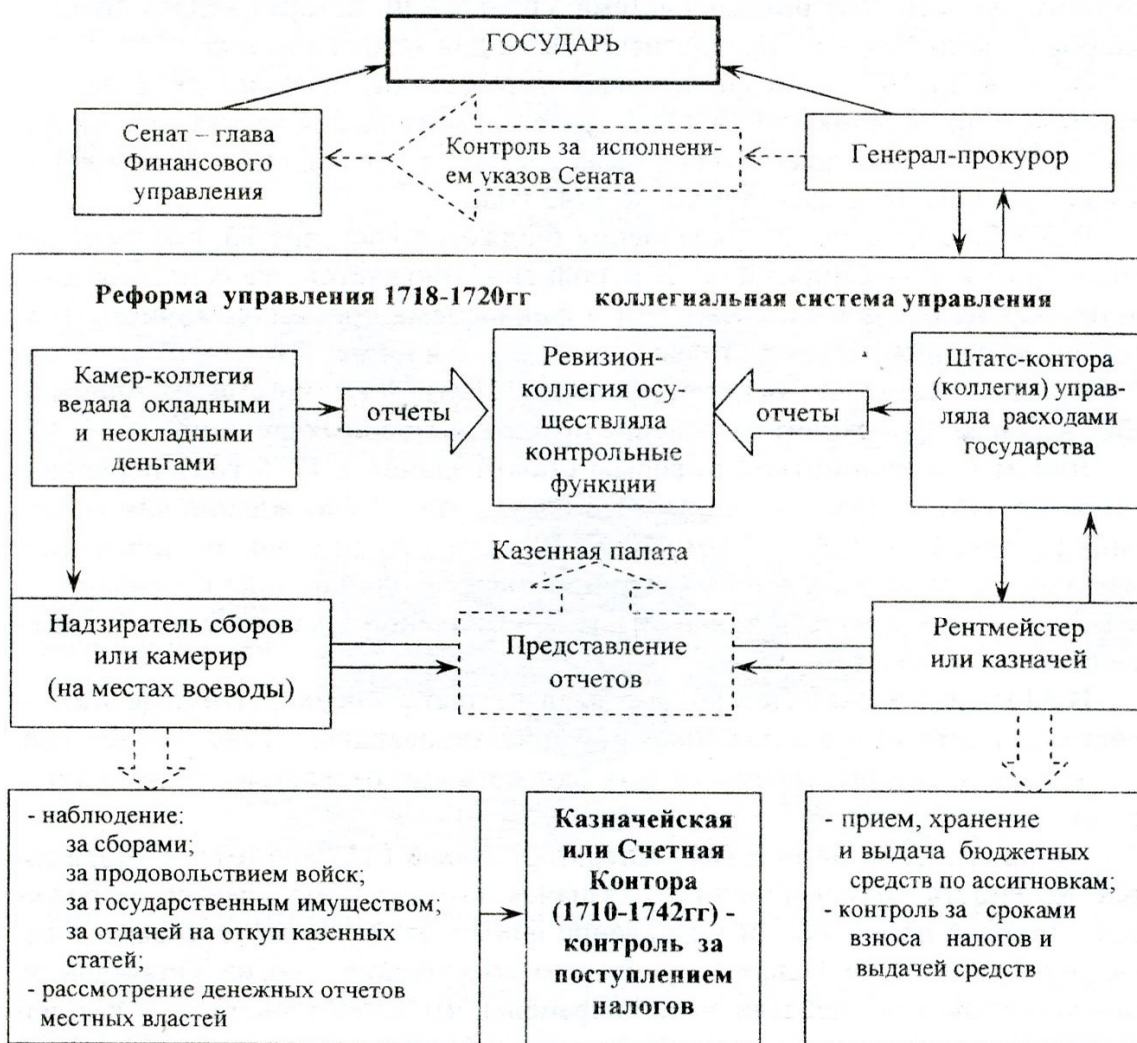


Рис. 1.1. Финансовая Администрация России в 1710-1742гг.

В 1722г. была утверждена должность генерал-прокурора, который становится представителем верховной власти и государства перед Сенатом. Контроль за поступлением доходов на местах осуществляли воеводы. Одновременно утверждается должность рентмейстера, или казначея, в ведении Штатс-канцелярии. Казначей принимал поступающие сборы, хранил их в особой земской казне и выдавал по ассигновкам. Казначейство, или «рентарей», состояло при губернской канцелярии, а в столице была учреждена для этих целей Казённая палата.

Следует отметить, что «камерир» был «знатнейшим камерным чиновником в провинции», он наблюдал за всеми сборами, за продовольствием войск, за государственными имуществами, за отдачей на откуп казённых статей и хозяйством общественных учреждений.

Однако новые учреждения не объединили финансового управления; в действительности сохранилась система Управлений, которая ведала специализированными сборами, предназначенными для каждого из них.

В тоже время, среди финансовых учреждений, основанных в период петровских преобразований, в 1710г была организована Счетная или Казначейская Канцелярия, которая должна была следить за правильным поступлением налогов. Она просуществовала до 1742 года.

В XVIII веке с целью укрепления бюджетов государства, обеспечения единообразия в формировании и исполнении бюджетов, закрепления конкретных функций должностных лиц и финансовых органов административные реформы проводятся не только в центре, но и на местах.

В период царствования Екатерины II (1762-1796гг.) снижается значение Сената. В нём происходит разделение правительственных функций

Ядром Екатерининской реформы стало издание в 1775 году первого в истории русского права юридического документа – "Учреждение для управления губерний Российской Империи". В соответствии с ним по аналогии с Казенной Палатой в столице в губерниях также были созданы Казенные палаты, а в уездах соответственно уездные казначейства как кассовые учреждения местных властей.

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

По восшествии на престол императора Павла I (1796-1801гг.) учреждается должность Государственного казначея, которая обособляется от должности генерал-прокурора, и управление финансовой частью становится самостоятельным. При Павле I произошло сокращение многих учреждений, однако органы казначейства были сохранены, что свидетельствует о важной роли этого финансового органа в исполнении бюджета.

В короткое царствование Павла I на рубеже XVIII-XIX веков были сделаны попытки новой реорганизации управления финансами государства -

создавались Главные Департаменты (прообраз министерств), в том числе был создан в 1796 году Департамент финансов.

Новому XIX веку были свойственны и новые серьезные преобразования в управлении финансами Российской Империи. Продолжала развиваться структура государственных и местных финансовых органов.

Уже в самом начале царствования Александра 1 (1801-1825 годы), им был одобрен проект Министерской реформы. Прежние Коллегии были заменены восемью министерствами: иностранных дел, военно-сухопутных сил, морских сил, внутренних дел, юстиции, финансов, коммерции и народного просвещения. По деятельности каждого министерства ответственность возлагалась на соответствующего Министра.

Ведомство Государственного казначея вошло в структуру Министерства Финансов под названием Департамента Государственного казначейства, которое проводило приходно-расходные операции Российской Империи. Департаменту Государственного казначейства были подчинены Казенные палаты и уездные Казначей по кассовым, счетным и контрольным вопросам.

Отметим, что Государственное Казначейство, существовавшее с 1796 года, не сразу вошло в структуру Министерства финансов. Это произошло в 1821 году, когда Указом Императора Александра 1 был учрежден Департамент Государственного Казначейства Министерства финансов, который фактически и являлся прообразом сегодняшней казначейской системы (рис. 1.2).

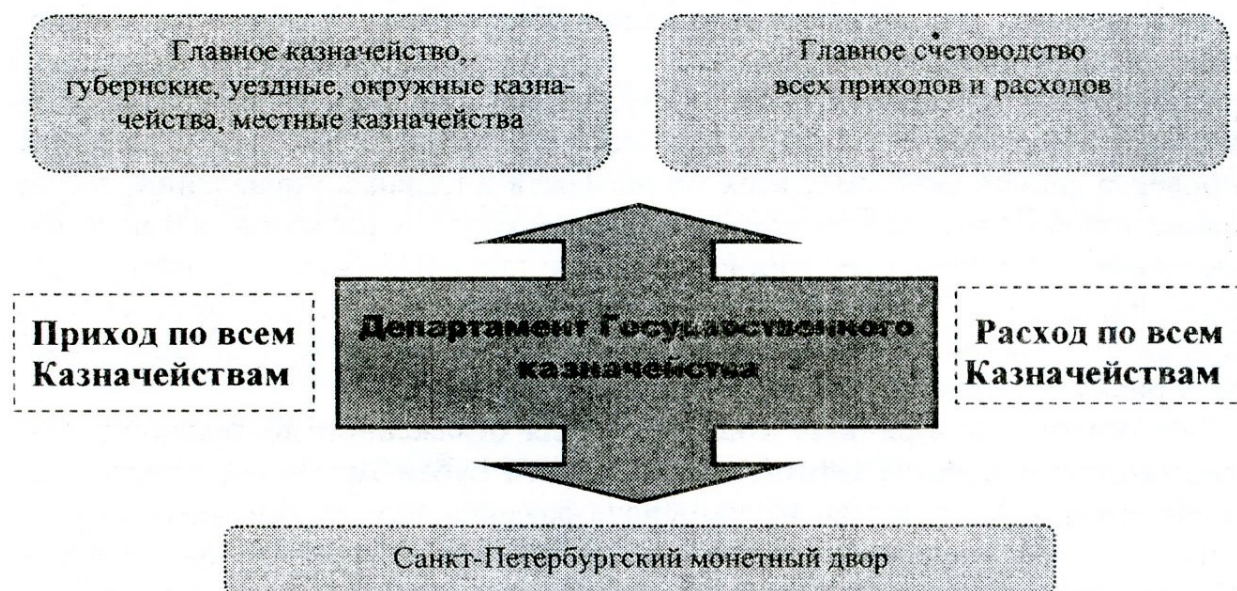


Рис. 1.2. Департамент Государственного казначейства в начале XIX в.

Департамент Государственного Казначейства осуществлял следующие операции:

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

Таким образом, бюджетные реформы были проведены с целью совершенствования государственного управления бюджетом, развития взаимоотношений между центральным финансовым государственным аппаратом и местными правительственными и сословными учреждениями.

В целом, была сформирована вертикальная система единоличного управления, в которой Министерство финансов определяло правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. Этими правилами был ограничен произвол отдельных ведомств, а их деятельность поставлена в зависимость от правил Министерства финансов и государственного контроля Государственного совета. С 1862г была введена гласность государственной росписи доходов и расходов, а с 1866г стали публиковаться и ежегодные отчеты государственного контроля по исполнению бюджета.

Таким образом, до 1863г каждое министерство в России имело свое казначейство, ведавшее сбором доходов и расходованием средств. В 1863г в основу кассового устройства России был положен принцип единства кассы. Ведомственные казначейства были упразднены, а Департамент государственного казначейства Министерства финансов стал центральным органом исполняющим бюджет.

Созданные в начале XIX века и реформированные впоследствии органы высшего государственного управления, в том числе финансовые, бесперебойно работали до последних месяцев 1917 года.

К моменту Октябрьской революции Департамент Главного Казначейства являлся основным в системе Министерства финансов. На него возлагалось распоряжение движением сумм, поступающих в общие государственные доходы, центральное счетоводство по государственным доходам и расходам, проверка финансовых смет всех министерств и главных управлений, составление проекта государственной росписи доходов и расходов, а также рассмотрение составляемых министерствами законопроектов, принятие которых вело к новым государственным расходам. В ведении Департамента находилось Главное казначейство в Санкт-Петербурге, сеть отделений казенных палат (губернское деление) и местных казначейств.

События октября 1917 года стали для отлаженной деятельности всей системы казначейства страны завершающим рубежом. Новой властью, начавшей строить общество не на основе развивающихся рыночных отношениях, а на распределении и нормировании, четкие определенные функции Казначейства были не востребованы. Начались многочисленные преобразования финансового аппарата.

После 1917 года управление финансовой деятельностью осуществлял Народный комиссариат финансов РСФСР. В мае 1918 года принимается Постановление Совета народных комиссаров РСФСР, вводившее единство кассы. Проводя линию на объединение всего сметно-расчетного и кассового дела, Совет Народных Комиссаров принял в октябре 1918 года постановление о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка.

Департамент Государственного казначейства и его местные органы присоединились к учреждениям Народного банка, образуя там сметные отделы, в которых сосредоточилось не только кредитное дело, но и первоначально финансирование всего народного хозяйства страны, аппарата управления, всю сметно-бюджетную работу, руководство денежным обращением. На местах развернули свою деятельность финансовые отделы исполкомов местных советов. Кассовые функции Казначейств отошли к местным отделениям Народного банка, который в 1921 году был реорганизован в Государственный банк. С этого времени исполнение государственного бюджета осуществляли финансовые органы через счета, открытые в Государственном банке.

Таким образом, в России с 1917 года по 1991 год, в условиях планово-административной экономики, казначейство, как финансовая структура, не существовало. Вопрос о возрождении казначейства возник фактически на этапе кардинальных преобразований государственного устройства страны 1991 года, обусловленных по существу переходом от унитарного государства к федеративному.

1.2. Этапы становления органов Федерального казначейства в условиях рыночных реформ

В конце 1991 года произошли кардинальные изменения в политическом и бюджетном устройстве страны. Прекратил свое существование государственный бюджет, возникла бюджетная система, состоящая из равноправных звеньев: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. На месте Государственного банка был образован Центральный банк, который не только изменил название, но и содержание, выполняемых им функций.

К середине 1992 года, в условиях функционирования значительного количества коммерческих банков, исполнение федерального бюджета, как и других звеньев бюджетной системы практически вышло из под контроля исполнительных органов власти. Стала актуальной проблема внесения изменений в процесс исполнения бюджета.

Необходимо отметить, что объективным условием разрешения сложившейся ситуации стало принятие Конституции Российской Федерации, которая четко определила функции органов государственной власти (федеральной и субъектов Российской Федерации) и местного самоуправления, а также Центрального банка Российской Федерации. В соответствии со статьей 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации обеспечивает исполнение федерального бюджета, а статья 75 Конституции Российской Федерации определяет независимость Центрального банка Российской Федерации. Это обстоятельство дополнялось тем, что Централь-

ный Банк с принятием Закона «О Центральном банке Российской Федерации» резко снизил приоритетность вопросов исполнения федерального бюджета, так как в законе о Центральном банке Российской Федерации за последним не была закреплена функция кассового исполнения бюджета.

Начиная со второй половины 1992 года Центральный банк РФ, сосредоточив усилия на вопросах денежно-кредитного обращения, фактически перестал выполнять функции кассового исполнения бюджета. Почти все счета и бюджета, и бюджетных учреждений были переведены в коммерческие банки, деятельность которых Правительство напрямую не контролирует. Был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие банки на местах устранились от контроля за использованием бюджетных средств.

Проблема исполнения территориальных бюджетов усилилась в связи с предоставлением им права самостоятельно исполнять свои бюджеты, что было закреплено Законом РСФСР от 10 октября 1991г. № 1734 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

В сложившихся условиях Правительство Российской Федерации могло организовать исполнение только федерального бюджета. Указом Президента Российской Федерации от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе» в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами, усиления контроля за поступлением, целевым использованием государственных средств, была образована система органов Федерального казначейства, которая состояла из Главного Управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и территориальных органов федерального казначейства. Основные задачи и функции казначейства были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 № 864 «О Федеральном казначействе».

В ходе, проводимой в 2004 году административной реформы Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», было решено о выделении с 01.01.2005 Федерального казначейства из состава Министерства финансов Российской Федерации в отдельную федеральную службу. В свою очередь Правительство Российской Федерации Постановлением от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» утвердило новое Положение о Федеральном казначействе, которое регулирует деятельность казначейских органов по настоящее время.

Таким образом, воссоздание казначейства является объективным фактом и свидетельствует, что Федеральное казначейство активно способствует

не только процессу исполнения бюджетов бюджетной системы страны, но и повышению эффективности управления бюджетными потоками.

В начале 1993 года Федеральное казначейство и его территориальные органы стали осуществлять контроль за коммерческими банками, в которых было открыто большинство бюджетных счетов. С 1994 года, после перевода счетов бюджетных учреждений в расчетно-кассовые центры Банка России, у органов казначейства появилась возможность контролировать бюджетные потоки.

Несмотря на достаточно низкий уровень материально-технического обеспечения органов казначейства, распределение доходов по уровням бюджетной системы и финансирование расходов производилось в соответствии с законодательными и нормативными документами. Раскроем содержание основных этапов воссоздания и развития органов казначейства в России (рис.1.3).

Выполнение доходных операций в отсутствие централизованно поставляемых программных продуктов осуществлялось в автоматическом режиме по разработанным силами органов Федерального казначейства программам, которые использовались до конца 1997 года – момента перехода на общероссийский централизованный программный продукт «Доходный модуль системы исполнения федерального бюджета «Казна».



Рис. 1.3. Основные этапы воссоздания органов казначейства в России с 1992г. по 2003г.

До перехода на единый казначейский счет учет и распределение доходов между бюджетами осуществлялись на счете 40101 (первоначально 99) – «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации», а учет доходов федерального бюджета на счете 40102 (первоначально 100) – «Доходы федерального бюджета» с использованием прикладного программного продукта «Центр-КС».

Применение современных технологий позволило обеспечить высокую точность и оперативность в учете и распределении регулирующих доходов. Кроме того, появилась возможность обеспечивать органы государственной власти и налоговые органы достоверной и максимально полной отчетностью об исполнении федерального бюджета.

На следующем этапе становления казначейской системы в соответствии с указаниями Министерства финансов Российской Федерации от 11.05.1995 № 3-Е1-5 «О порядке исполнения федерального бюджета по финансированию отдельных видов расходов и федеральных целевых программ, осуществляемых на территориях субъектов Российской Федерации», органы федерального казначейства приступили к частичному исполнению федерального бюджета по расходам. Финансирование расходов получателей средств федерального бюджета осуществлялось путем передачи денежных средств со счетов органов федерального казначейства на бюджетные счета учреждений и организаций, открытые в банках.

Через счета органов федерального казначейства, осуществлялось финансирование льгот и целевых федеральных программ по социальной защите, в том числе:

- граждан, пострадавших вследствие воздействия радиации;
- реабилитированных граждан и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров Ордена Славы, Героев Социалистического Труда.

Тогда же через органы федерального казначейства началось финансирование мероприятий по поддержке предприятий промышленности, энергетики, строительства, сельского хозяйства и др. отраслей, а также начался поэтапный перевод на финансирование по текущему содержанию федеральных бюджетных учреждений.

Однако такая схема финансирования была неэффективной и не исключала бесконтрольного использования коммерческими банками государственных средств в своих интересах. Кроме того, большой объем средств федерального бюджета поступал на счета бюджетополучателей непосредственно от вышестоящих министерств и ведомств, минуя счета органов федерального казначейства.

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств необходимо было грамотно и профессионально управлять ими, определять кому, когда и сколько нужно денег, чтобы минимальными ресурсами добиться максимального эффекта.

Решению этих задач способствовало Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1997 № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета». В том же году все счета органов федерального казначейства по учету доходов и расходов федерального бюджета были переведены из коммерческих банков в расчетно-кассовые центры Центрального банка России, а где их не было – в

отделения Сбербанка Российской Федерации. Организации, которые финансировались через органы федерального казначейства, открывали лицевые счета непосредственно в отделениях казначейства по месту своего нахождения. Это позволило обеспечить прозрачность расходов, своевременное и полное доведение средств до конкретного получателя по направлениям расходов, а также осуществлять предварительный и текущий контроль за расходованием бюджетных средств, предотвращая тем самым нецелевое их использование.

Перевод получателей средств федерального бюджета на казначейское обслуживание в органы федерального казначейства проводился поэтапно и был сопряжен с рядом трудностей: несовершенством действующего бюджетного законодательства, неготовностью, а иногда и с нежеланием ряда бюджетополучателей обслуживаться в органах федерального казначейства, недостаточной материально-технической обеспеченностью органов федерального казначейства и т.д.

К числу первоочередных проблем, решенных казначейством к 1998 году, относится завершение перевода средств всех бюджетополучателей гражданских министерств из коммерческих банков на лицевые счета в органы казначейства, совершенствование методологии работы, а также развитие информационно-технических систем в целях подготовки базы для перевода на казначейское исполнение бюджета силовых министерств и ведомств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 806 «О порядке учета территориальными органами Федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета» перед органами казначейства в рамках контрольных функций была поставлена задача пресечения несанкционированного роста кредиторской задолженности бюджетных учреждений. В связи с этим специалисты органов федерального казначейства с 1999 года приступили к регистрации бюджетных обязательств учреждений, финансируемых из федерального бюджета на основании смет расходов. Без учета обязательств орган, исполняющий бюджет, был не в состоянии эффективно проводить анализ исполнения бюджета, поскольку не располагал достаточной информацией о предстоящих расходах и не имел возможности полноценно планировать их своевременную оплату.

С 2000 г. в целях обеспечения своевременных расчетов за потребленную электрическую и тепловую энергию, газ со стороны организаций, финансируемых из федерального бюджета, органы федерального казначейства осуществляют учет договоров, заключенных бюджетополучателями с организациями – поставщиками коммунальных услуг. Этому решению способствовало Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2000 № 296 «Об утверждении порядка взаимодействия главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, Российского акционерного общества «ЕЭС России», открытого акционерного общества

«ГАЗПРОМ» и их дочерних и зависимых обществ по осуществлению контроля за своевременной оплатой потребления электрической и тепловой энергии и газа».

К началу 2000 года, в основном, было завершено формирование организационной структуры Казначейства и решены главные задачи: обеспечение достоверного учета поступления доходов и распределение их по уровням бюджетной системы, а также проведение полного, всестороннего контроля в процессе бюджетного финансирования.

В то же время вне системы казначейства еще оставался бюджет подразделений Министерства обороны Российской Федерации, внебюджетные средства федеральных бюджетных учреждений, исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Попытки перевести Министерство обороны РФ на казначейскую систему исполнения предпринимались Правительством России еще в 1995-1996 гг., но реально работа началась после утверждения в декабре 2000 года графика поэтапного перевода организаций Минобороны России на казначейское исполнение федерального бюджета.

Важным событием в экономической и правовой жизни России стало введение в действие с 01.01.2000 Бюджетного кодекса Российской Федерации, были внесены содержательные изменения практически во все стадии бюджетного процесса, и в частности, в порядок исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и проведения контрольных мероприятий органами федерального казначейства.

Впервые, начиная с 2000 года, отчет об исполнении федерального бюджета принимается и утверждается федеральным законом. Бухгалтерская отчетность, формируемая органами федерального казначейства, отражает в полном объеме состояние исполнения федерального бюджета по доходам и расходам, и позволяет Правительству Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, главным распорядителям средств ежемесячно анализировать состояние счетов бюджетополучателей и ежедневно иметь информацию о поступивших доходах.

В целях централизации учета и оптимизации потоков движения доходов и средств федерального бюджета Распоряжением Правительства Российской Федерации № от 23.01.2000 № 107-р была одобрена Концепция функционирования единого счета федерального казначейства Минфина Российской Федерации по учету доходов и средств федерального бюджета (ЕКС), что потребовало создания компьютеризированной интегрированной казначейской системы.

В этот период проводилась работа по переводу в органы Федерального казначейства внебюджетных счетов по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, бюджетных учреждений, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

С 2001 года через органы Федерального казначейства началась выплата гражданам России предварительной компенсации по их вкладам (взносам) в организациях государственного страхования.

На следующем этапе реализации Концепции в 2002 году были проведены мероприятия по:

- завершению перевода всех отделений федерального казначейства, обслуживающихся в расчетно-кассовых центрах ГУ ЦБ РФ, на электронный документооборот;
- проведению последовательной до конца года централизации операций по учету и распределению доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также внедрению эксперимента по осуществлению расходов федерального бюджета через единый счет Управления.
- внедрению в органах Федерального казначейства электронного документооборота с банковскими учреждениями.

В электронном режиме налаживался обмен информацией с налоговыми органами и с учреждениями государственных внебюджетных фондов. Всеми отделениями Федерального казначейства были закрыты счета 40101.

В результате функционирования единого казначейского счета по расходам федерального бюджета реализованы определенные Концепцией преимущества:

- средства федерального бюджета находятся в учреждениях Банка России;
- Минфин России располагает ежедневной информацией о движении средств федерального бюджета на счетах всех органов федерального казначейства и, следовательно, всех распорядителей и получателей средств;
- у Правительства Российской Федерации появляется возможность оперативного и эффективного управления средствами федерального бюджета, находящихся ранее без использования на банковских счетах органов федерального казначейства;
- значительно сокращены сроки доведения объемов финансирования до бюджетополучателей.

Наряду с этим, благодаря последовательному развитию казначейской системы, финансирование расходов федерального бюджета стало производиться за счет доходов, собираемых на той же территории. Данный порядок финансирования, установленный Приказом Минфина Российской Федерации от 20.11.2002 № 116н «Об утверждении порядка перечисления территориальными органами Федерального казначейства Минфина России средств, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, со счета 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» на счет 40105 «Средства федерального бюджета», а также приказом Минфина Российской Федерации от

30.06.2004 № 57н «Об утверждении Положения о порядке осуществления операций по использованию средств, поступающих в федеральный бюджет от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, имеющим право на дополнительное бюджетное финансирование» позволил минимально сократить сроки прохождения средств федерального бюджета до бюджетополучателей.

Таким образом, Казначейство, обеспечивая конфиденциальность и целостность информации, функционирует не автономно, а в тесном взаимодействии с администраторами поступлений в бюджет, налоговыми, контрольно-ревизионными, правоохранительными органами, кредитными организациями, распорядителями, получателями бюджетных средств и другими участниками бюджетного процесса. В этой связи параллельно проводится работа по решению вопросов организации информационного и правового взаимодействия всех субъектов бюджетного процесса, разрабатываются локальные регламенты работы.

Дальнейшее развитие органов казначейства характеризуется последовательностью перехода в 2005 году к казначейской модели исполнения бюджетов всех уровней. Такое изменение функций казначейской системы было вызвано необходимостью реализации ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющее обязательный перевод с 1 января 2006г бюджетов всех уровней на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства, повышения эффективности бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, устранения трудностей в процессе реализации важнейших направлений региональной финансовой политики. Федеральное казначейство поэтапно реформируется, добиваясь создания системы, создающей условия для оптимального управления государственными финансовыми ресурсами.

Важным этапом в развитии казначейского дела следует считать реформирование бухгалтерского учета и отчетности в бюджетной сфере. До 1999 года на практике применялись еще инструкции плановой экономики. В целях установления единого порядка ведения бухгалтерского учета исполнения бюджетов Приказом Минфина РФ от 17.02.1999г. N 15н была утверждена первая Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов в условиях рыночной экономики. С этого момента начался достаточно сложный период развития учета и отчетности исполнения бюджетов с учетом международных стандартов, который продолжается и по настоящее время.

Более 5 лет ушло на разработку и переход к новой Инструкции по бюджетному учету, утвержденной Приказом Минфина России от 26 августа 2004 года № 70н, которая позволила объединить бухгалтерский учет исполнения бюджета и бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях. Кроме того, счет бюджетного учета был интегрирован с кодами бюджетной классификации, что соответствует международным стандартам, одобренным Международным валютным фондом.

Номер счета Плана счетов бюджетного учета стал состоять из двадцати шести разрядов: 1 – 17 разряд – код бюджетной классификации без кода классификации операций сектора государственного управления – (далее – КОСГУ); 18 разряд – код вида деятельности; 19 – 21 разряд – код синтетического счета Плана счетов бюджетного учета; 22 – 23 разряд – код аналитического счета Плана счетов бюджетного учета; 24 – 26 разряд – код классификации операций сектора государственного управления. Собственно разряды 18 – 26 и образовали коды счетов бюджетного учета, отраженные в типовых проводках Инструкции.

Финансовым органам, органам казначейства и учреждениям было разрешено введение в код аналитического счета Плана счетов разрядов для получения дополнительной информации, необходимой внутренним пользователям. Кроме того, при отсутствии в перечне типовых корреспонденций счетов бюджетного учета по исполнению бюджета Федеральное казначейство, финансовые органы, главные распорядители средств бюджетов получили право самостоятельно определять необходимую для отражения в бюджетном учете корреспонденцию счетов в части, не противоречащей Инструкции.

В 2006г после долгих согласований была зарегистрирована Минюстом России Инструкция по бюджетному учету от 10 февраля 2006 г № 25н, причем этот документ имел «обратную силу». Это означало, что бухгалтерам бюджетных учреждений пришлось скорректировать некоторые бухгалтерские записи текущего года с 1 января 2006 года с учетом новых требований.

К сожалению, вопросы бюджетного учета до сих пор не урегулированы и не разрешены, в результате Министерством финансов Российской Федерации несколько раз изменялась редакция Инструкции и утверждались Приказы об ее применении: N 148н от 30.12.2008г.; N 157н от 01.12.2010; N 162н от 06.12.2010; N 173н от 15.12.2010г.

С 2011 года согласно Федеральному закону Российской Федерации от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" инструкция N 148н отменена, а в силу вступили инструкции N 157н и N 162н.

Учитывая отечественный опыт учета кассового исполнения бюджета и составления отчетности, можно предположить, что это далеко не последние изменения, так как до настоящего времени сохраняются проблемы бюджетного учета и отчетности, которые требуют своего разрешения.

В 2006-2007 годах в органах казначейства активно создавались системы инженерного обеспечения и прикладного программного обеспечения «Центр-КС», обеспечивающие единое информационное пространство, целостность информации и сохранение секретных сведений.

В этот же период разрабатываются технологические регламенты, регулирующие основные направления деятельности органов Федерального казначейства. Органам казначейства вводится в обязанность ведение Сводного

реестра главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств федерального бюджета, что обеспечило исключение из указанного реестра акционерных обществ, государственных унитарных предприятий и общественных организаций.

С 1.01.2007 года Федеральное казначейство в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2006 года № 117 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение Реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов» стало вести Реестр государственных контрактов и размещать их на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

В 2008 году осуществлялся перевод бюджетополучателей на систему электронного документооборота, что позволило организовать взаимодействие органов казначейства с финансовыми органами и другими участниками бюджетного процесса в электронном виде с применением электронной подписи.

Особенностью 2008 года можно считать реализацию многих подзаконных актов, разработанных под Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», внесший большие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса.

Для федерального бюджета, в соответствии со статьей 5 вышеуказанного Федерального закона, 2008 год стал переходным периодом, позволяющим подготовить систему для введения всех изменений Бюджетного кодекса. В течение всего года Министерство финансов России совместно с федеральными органами государственной власти и, в первую очередь, с Федеральным казначейством целенаправленно работало над созданием нормативной правовой базы, вступившей в силу с 01 января 2009 года. Большинство поправок для бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов вступали в силу с 01.01.2009 года.

Таким образом, как отметил руководитель Федерального казначейства Артюхин Р.Е., Казначейство России в 2010 году «являясь платежной, учетной, контрольной и информационной системой в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований обслуживало более 23 тыс. бюджетов, более 62 тыс. счетов в банке, более 201 тыс. организаций-клиентов; осуществляло более 40 млн. платежных операций в месяц. Казначейством России учтено 15 трлн. руб. доходов и 17 трлн. – расходов. Благодаря размещению средств федерального бюджета с ЕКС на банковские депозиты дополнительно получено 4,9 млрд. руб. доходов».³

Периодизация основных этапов развития органов казначейства и казначейского дела в России, названия этапов и краткая характеристика особенностей каждого этапа представлены в приложении 1.

³ Артюхин Р.Е. Задачи и направления развития казначейской системы России.// Финансы. 2011. № 3. - С с. 3.

На современном этапе основными направлениями развития казначейского дела является постоянное повышение качества выполняемых государственных функций, максимальная автоматизация процессов, применение самых передовых технологий, упрощение административных и технических процедур.

1.3. Особенности развития казначейства в Ростовской области

На Дону историю казначейства можно раскрывать с момента возникновения Войска Донского (XVI век), где войсковой казной ведал избираемый кошевой атаман, который являлся помощником атамана Войска Донского, олицетворявшего исполнительную власть.⁴

В результате реформы государственного управления, проводимой Павлом I, вместо Войскового гражданского правительства была создана Войсковая Канцелярия, которая в 1804г включала три экспедиции: военную, гражданскую и экономическую. Экономическая экспедиция ведала сборами, приходами и расходами, денежными отчетами, т.е. вопросами казны.

В 1835 году в результате реализации «Положения об управлении Донского Войска» на Дону было организовано 7 административных округов. В каждом округе находилось свое правление, в составе которого избирался казначей.

В областном правлении Донского Войска с 1835г было учреждено Войсковое казначейство, осуществлявшее прием, хранение и отпуск всех денежных сумм – войсковых и государственных. Оно просуществовало до 1873 года, когда было преобразовано в самостоятельное учреждение – Новочеркасское областное казначейство, находившееся в ведении Донской казенной палаты, возникшей в том же году.

Донская казенная палата являлась финансовым органом, ведала поступлением и распределением казенных доходов, казенными зданиями в соответствии с циркулярами и инструкциями Министерства финансов.

Вся исполнительная власть в казначействах принадлежала казначеям, которые при вступлении в должность давали подписку о том, что без разрешения казенной палаты не будут совершать с принадлежащим им имуществом операций, которые противоречили бы действующим законам. Кроме того казначеи осуществляли расходы только в пределах сумм, ассигнованных Министерством финансов. Остальные чиновники фактически являлись помощниками казначея и исполняли его законные требования.

Донская казенная палата до 1887г располагалась в г. Новочеркасске. После включения в 1888 году Ростовского уезда в состав Области Войска Донского было создано Ростовское окружное казначейство. Оно заменило в Ростове уездное казначейство, упразднённое в 1887 году и просуществовав-

⁴ <http://rostov.roskazna.ru/> / Интернет-сайт УФК по Ростовской области