

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА И РАЗВИТИЕ КАЗНАЧЕЙСТВА В РОССИИ

Роганова С. Ю.

Предпосылкой возрождения Федерального казначейства явились события 1917 года. Новой власти, которая собиралась строить общество не на рыночных отношениях, а на распределении и нормировании, четкие и определенные функции казначейства были не нужны.

В 1918 году Совет Народных Комиссаров принял постановление о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка. В результате этого слияния Народный банк РСФСР сосредоточил в своих руках – кредитное дело, финансирование народного хозяйства и аппарата управления страны, всю сметно-бюджетную работу и руководство денежным обращением.

На местах развернули свою деятельность финансовые отделы исполкомов местных советов. Кассовые функции Казначейств по постановлению о слиянии Казначейства с Народным банком отошли к местным отделениям Народного банка.

Бюджет, представляющий собой форму образования и расходования денежных средств, в целях выполнения государством своих функций, преодолевает ряд стадий. Здесь формирование и исполнение бюджета, а также подготовка отчета о его исполнении законодательно отнесены к компетенции исполнительной власти.

В условиях существования государственного бюджета данные стадии бюджетного процесса обеспечивались системой финансовых органов, находящихся одновременно в подчинении Министерства финансов и органов власти в регионах.

В конце 1991 года произошли координальные изменения в бюджетном устройстве страны. Прекратил свое существование государственный бюджет, возникла бюджетная система, состоящая из равноправных элементов — федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом задачи финансовых органов были сосредоточены на работе с бюджетами регионов и местными бюджетами.

Действовавшая в нашей стране банковская система исполнения бюджета ранее вполне обеспечивала контроль за поступлением и использованием бюджетных средств, поскольку существовал единый Государственный банк и несколько специализированных – Промстройбанк, Агропромбанк, Сбербанк.

В последние годы огромное количество коммерческих банков и их филиалов рассеяли счета бюджетных организаций, финансирующихся из федерального бюджета внутри себя, что привело к отсутствию полного и достоверного учета средств федерального бюджета со стороны Центрального банка РФ. Следствием этого является отсутствие прозрачности целей расходования бюджетных средств, нет полного и достоверного учета этих средств.

Пять лет назад Президентом Российской Федерации был издан Указ о восстановлении в России существовавшего ранее института казначейства, который призван заниматься исполнением федерального бюджета.

Государство создало свой орган, обязанный заниматься контролем, проверками и совершением операций со средствами федерального бюджета.

Главная задача казначейства – это четкий и ежедневный контроль прохождения федеральных средств на уровне субъектов РФ, районном и местном уровне. Решение данной задачи затруднено огромным количеством федеральных бюджет-

ных счетов (около 160 тыс.), а также тем, что половина данных счетов находится в коммерческих банках, где проследить движение и расходование средств сложно. Фактически процесс исполнения бюджета включает в себя две стадии – это выдача бюджетной росписи и платеж. Поэтому в существовавших условиях у государства отсутствовал механизм маневрирования средствами федерального бюджета.

В настоящее время созданы необходимые предпосылки для осуществления данного механизма.

1. Федеральное казначейство сейчас концентрирует на своих счетах доходный и расходный поток бюджетных средств, что позволяет существенно ускорить процесс финансирования.

2. Казначейство становится банком для всех бюджетных организаций, которых оно обслуживает.

В данный момент можно сказать, что формирование системы органов федерального казначейства завершено. Например, штатная численность органов федерального казначейства МФ РФ по Нижегородской области (по состоянию на 1 октября 1999г.) составляет 1145 человек. Однако, создание системы исполнения бюджета предполагает не только формирование органов казначейства, но и внедрение процедур исполнения бюджета, позволяющих контролировать целевое использование бюджетных средств, эффективно управлять государственными финансами, обеспечивать сохранность бюджетных средств, находящихся на счетах в банках.

Только Нижегородская область насчитывает 2316 бюджетополучателей, финансируемых из федерального бюджета.

Доходы, поступившие в 1999 году (по состоянию на 1 октября) в бюджеты разных уровней через счета органов федерального казначейства по Нижегородскому региону составили 5021, 3 млн. руб.

Перечислено доходов органами федерального казначейства Нижегородской области:

- в федеральный бюджет – 2858,7 млн. руб.;
- в областной бюджет – 672,3 млн. руб.;
- в местный бюджет – 1490,3 млн. руб.

Существующая система сбора средств федерального бюджета и доведение их до получателей бюджетных средств обеспечивается органами федерального казначейства, однако, является громоздкой и имеет ряд недостатков.

Изменения в бюджетном процессе дают развитие задачам управляемости и подконтрольности финансовых ресурсов государства, их централизации у одного федерального органа исполнительной власти, который в свою очередь, должен обеспечить упорядоченный поток ресурсов из федерального бюджета и представлять информацию о состоянии государственных финансов.

Главным недостатком действовавшей до образования казначейства системы аккумуляции и учета доходов федерального бюджета являлась ее неопределенность, т. к. между датой сбора и представления информации и реальным зачислением сумм поступивших налогов и платежей проходило 2-4 дня, а отчетность в разрезе видов доходов поступала лишь в конце месяца, следующего за отчетным. Таким образом, эта система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объеме поступающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, установлении нереаль-

ных лимитов по расходам, предусмотренных в бюджете, а следовательно, и на своевременности финансирования.

Казначейские органы сейчас активно включены в процесс формирования доходной части федерального бюджета. Они получают от банков, в которых открыты счета налогоплательщиков, копии платежных поручений на перечисление налогов, в течение одного операционного дня вводят их в информационную систему и передают для контроля за соблюдением налогового законодательства в налоговые органы. При этом осуществляется детальный учет доходов в системе казначейства по разделам и параграфам бюджетной классификации и получение ежедневной информации о поступивших доходах, что позволяет своевременно регулировать денежные потоки по территориям, а следовательно, обеспечивать своевременное финансирование предусмотренных в бюджете расходов в максимально возможном объеме.

Возникшая в процессе исполнения бюджета потребность в краткосрочном прогнозировании объема поступления налогов и доходов реализуется с учетом изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, динамических рядов поступлений отдельных видов налогов, темпов роста или снижения ВВП.

Участие казначейства в указанных процессах, с одной стороны, ориентировано на то, что чтобы максимально точно определить объем ресурсной базы федерального бюджета как в целом, так и по отдельным видам налогов и территориям субъектов Российской Федерации, а также сферам ответственности фискальных органов, а с другой стороны, необходимо для того, чтобы исходя из прогнозируемой ресурсной базы определить приоритетные в настоящий момент направления и объемы финансирования федерального бюджета.

Одновременно с прогнозом по доходам и расходам бюджета в рамках, установленных бюджетным законом на текущий год, казначейством определяется и краткосрочный прогноз источников покрытия дефицита федерального бюджета, в основной своей части носящих не инфляционный характер и представляющих из себя государственные заимствования. Чрезмерный рост заимствований на внутреннем и внешнем рынке отягощает перспективы успешного исполнения бюджета в будущем, кроме того, в случае активного заимствования государством средств на финансовом рынке значительно ухудшается инвестиционный климат, снижаются побудительные мотивы к инвестициям, что также ухудшает перспективное состояние налогообложения.

В сфере расходов федерального бюджета действовавшая до воссоздания казначейства система допускала их фиксирование в учетных регистрах лишь на стадии платежа, т. е. на стадии, когда возможность маневрирования государственными финансовыми ресурсами уже практически упущена. Документально и информационно при этом фиксировались лишь две стадии: первая – объем бюджетных назначений и последняя – сумма фактических платежей.

Решение поставленных задач представляется возможным только при создании компьютеризированной казначейской системы, основанной на информационно-технологической поддержке всего процесса исполнения федерального бюджета.

Главной стадией формирования системы казначейского исполнения федерального бюджета является создание единого счета федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации (далее ЕСК), который должен обеспечить централизацию учета и оптимизацию потока движения доходов и средств федерального бюджета.

ЕСК представляет собой счет, где аккумулируются денежные средства федерального бюджета и отражаются операции органов государственной власти Российской Федерации по исполнению федерального бюджета.

Функционирование органов федерального казначейства в условиях использования ЕСК является новой технологией исполнения федерального бюджета, где основными являются следующие моменты:

- централизация доходов и средств федерального бюджета на ЕСК, открытом в Главном управлении федерального казначейства;
- централизация операций по учету доходов бюджетов разных уровней на одном счете, распределение их между разными уровнями бюджетов, а также проведение расходов федерального бюджета и все это на уровне Управления федерального казначейства;
- ежедневное отражение в Главной книге федерального казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета, проводимом на уровне Управления федерального казначейства.

С 1 октября 1999 года начат эксперимент по внедрению отдельных элементов единого счета федерального казначейства в Нижегородском регионе на базе отделения федерального казначейства МФ РФ Борского района при использовании безбумажной технологии обмена платежными документами.

Данная технология позволит Правительству Российской Федерации иметь ежедневную информацию о фактическом наличии средств федерального бюджета и произведенных расходах федерального бюджета, для принятия решений о финансировании приоритетных расходов, целесообразности привлечения средств на финансирование дефицита федерального бюджета.

Преимущества, которые появятся с введением Единого счета федерального казначейства, создадут реальные предпосылки для эффективного управления и целевого использования средств федерального бюджета всеми участниками бюджетного процесса.

Централизованная система органов федерального казначейства с момента создания стала частью финансовой системы.

Казначейская система исполнения федерального бюджета является одной из приоритетных задач правительства в осуществлении экономической политики.

При реализации всех мероприятий, намеченных Бюджетным кодексом можно ожидать экономической стабильности и важная роль в этом процессе отводится системе органов федерального казначейства.