

© **Костюченко В.Ф.**

*руководитель УФК Минфина РФ по Ростовской области, доцент кафедры «Финансы» РГЭУ (РИНХ), к.э.н.*

### **ПРОБЛЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

В Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов. При этом организация исполнения и исполнение бюджетов возложены на соответствующие органы исполнительной власти, которые управляют счетами бюджетов и бюджетными средствами. «Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством»<sup>1</sup>. В этих условиях органы Федерального казначейства «являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений»<sup>2</sup>. Функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов выполняются органами Федерального казначейства в соответствии с заключенными соглашениями.

Управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Ростовской области и все 60 подведомственных отделений по городам и районам, наряду с основной своей направленностью по обслуживанию исполнения федерального бюджета на территории области, обеспечивают в течение трех лет полное кассовое обслуживание по доходам и расходам областного бюджета и более одного года – всех 55 муниципальных бюджетов.

Для обеспечения принятых полномочий Управление Федерального казначейства Минфина России по Ростовской области<sup>3</sup> разработало и заключило в 2001 г. Соглашение с Администрацией Ростовской области и Регламент документооборота с Министерством финансов Ростовской области.

Отделения Федерального казначейства по городам и районам области<sup>4</sup> (за исключением районов г. Ростова-на-Дону) заключили аналогичные соглашения с Администрациями соответствующих городов и районов и регламенты документооборота – с их финансовыми органами.

По содержанию указанные соглашения шире и четче отражают взаимодействие органов Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в сравнении с типовыми документами, установленными Приказом Министерства финансов РФ от 19.04.2000 г. №46Н «Об утверждении правил кассового обслуживания бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов органами Федерального казначейства».

Все организационные мероприятия проводились по согласованию с Администрацией Ростовской областной и Министерством финансов Ростовской области, а также в соответствии с Областным законом от 26.04.1999 г. №33-3С «О государственной координации единой финансовой и бюджетной политики Ростовской области», определяющим не только проведение в Ростовской области единой бюджетной политики, но и координацию деятельности органов местного самоуправления.

Обслуживание бюджета г. Ростова-на-Дону, в отличие от вышеуказанных правил, осуществляется по схеме, самостоятельно выбранной Администрацией города. Данная схема основана на информационной системе, разработанной московской компанией ООО «Бюджетно-финансовые технологии» («БФТ»), предусматривающей использование единого счета бюджета, открытого в органе Федерального казначейства (в УФК) с применением процедуры санкционирования (акцепта) каждого платежа с лицевых счетов бюджетополучателей главным распорядителем средств – муниципальным казначейством (МУ «Муниципальное казначейство г. Ростова-на-Дону»).

Кроме того, в отличие от типовых правил казначейского обслуживания бюджетов, данная схема предусматривает предварительный и текущий контроль за целевым расходованием средств органами Федерального казначейства только в части средств, поступающих в бюджет города в виде финансовой помощи из областного (федерального) бюджета.

Контроль за расходными операциями за счет собственных доходов бюджета города осуществляет МУ «Муниципальное казначейство г. Ростова-на-Дону»<sup>5</sup> самостоятельно. При этом оно же санкционирует (акцептует) каждый платеж.

Отработка выбранной городом схемы кассового обслуживания бюджета осуществлялась УФК в экспериментальном режиме по указанию Главного

<sup>1</sup> Ст.215.1.Федеральный закон от 20.08.2004г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

<sup>2</sup> Ст.215.1.Федеральный закон от 09.07.1999г. 3159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» с изм. и доп. // Консультант Плюс.

<sup>3</sup> Далее УФК.

<sup>4</sup> Далее ОФК.

<sup>5</sup> Далее МК.

Управления Федерального казначейства Минфина России.<sup>6</sup>

В процессе проведения эксперимента выявлено очевидное несовершенство данной схемы: ее внедрение повлекло большие материальные и трудовые затраты, ряд процедур и операций противоречили нормам действующего бюджетного законодательства, инструкциям и правилам, утвержденным Приказами Минфина России, используемые МК технологии электронного документооборота не были сертифицированы и защищены от несанкционированного доступа к информации и другие.

В результате данная схема в значительной степени была доработана и практически сведена к стандартной схеме кассового обслуживания как федерального бюджета, так и других бюджетов на территории Ростовской области. Однако некоторые особенности сохранились по настоянию городской Администрации. До настоящего времени продолжает действовать процедура акцепта (санкционирования) всех расходных операций, а также проведения предварительного и текущего контроля за целевым использованием собственных средств бюджета непосредственно МК.

Годичная практика кассового обслуживания исполнения бюджета города Ростова-на-Дону также показала неэффективность этой «новаторской схемы»<sup>7</sup>. Так, время ожидания акцепта на предоставленное (в ОФК) платежное поручение бюджетным учреждением увеличивает срок фактического использования выделенных средств как минимум на 1 день. Кроме того, доведение реестра МК с акцептованными суммами на расход через казначейскую систему неправомерно вовлекает органы Федерального казначейства в процедуру исполнения бюджета.

Аналогичный результат по выполнению контрольных функций, когда в процессе осуществления операций на лицевых счетах бюджетополучателей г. Ростова-на-Дону выявляются многочисленные факты совершения неправомерных операций, нецелевого использования бюджетных средств, источником которых являются собственные доходы бюджета города и которые санкционированы МК. В ряде платежных документов бюджетополучателей отсутствуют ссылки на документы (договор, счет-фактура и др.), являющиеся основанием для их исполнения. При этом акцепт на проведение данных расходов МК сделан.

Только эти примеры (хотя можно привести и ряд других) свидетельствуют о нарушении одного из основных принципов казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации – прозрачность и подконтрольность финансовых потоков.

Анализ процедур по кассовому обслуживанию исполнения бюджета г. Ростова-на-Дону, а также применяемых для обслуживания областного бюджета и других муниципальных бюджетов Ростовской области по аналогии с федеральным бюджетом свидетельствует о том, что все они требуют серьезной доработки. Объясняется это рядом причин: это при-

нятые изменения в федеральном бюджетном законодательстве; несовершенство действующих нормативных документов (Приказ МФ РФ от 19.04.2000 г. №46Н); необходимость более четкого разграничения полномочий органов Федерального казначейства и финансовых органов.

Несмотря на отсутствие документов Министерства финансов Российской Федерации, регламентирующих указанные выше процедуры, недостатки устраняются органами Федерального казначейства и органами, исполняющими бюджет путем принятия решений по аналогии с порядком исполнения федерального бюджета. В ряде случаев Управление Федерального казначейства Ростовской области вынуждено самостоятельно разрабатывать документы, которые носят хотя и временный характер или являются «продуктом договоренности» с налоговыми органами, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления, но позволяют УФК и ОФК обеспечивать на должном уровне кассовое обслуживание исполнения муниципальных бюджетов и лицевых счетов бюджетополучателей.

К продуктам творчества УФК можно отнести Регламенты документооборота при кассовом обслуживании областного бюджета, бюджета города Ростова-на-Дону, заключенные с Минфином Ростовской области и МК соответственно, Соглашение и технический регламент с распорядителями средств федерального и областного бюджета об электронном документообороте, Порядок учета средств в доходах областного бюджета, полученных бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и некоторые другие.

Кроме того, в целях повышения уровня организации работы отделений УФК постоянно изучает положительный опыт работы в данном направлении и принимает меры по рационализации документооборота, и только в последнее время выполнены следующие мероприятия:

- проведена инвентаризация работы УФК и ОФК с целью исключения необоснованной работы, приняты меры по достижению взаимодействия между ОФК и финансовыми отделами муниципальных образований, бюджетополучателями, а также между структурными подразделениями отделений;
- с июля 2004 г. в ОФК направляются группы специалистов Управления с целью оказания помощи по устранению недостатков в организации работы отделения;
- по результатам поездок в адрес отделений подготовлены и направлены рекомендации по построению эффективных взаимоотношений с бюджетополучателями;
- проведено совещание с руководителями отделений Федерального казначейства и совещание со специалистами ОФК по вопросам оптимизации деятельности органов Федерального казначейства;
- даны разъяснения по учету доходов местных бюджетов, формированию сшива дня;
- в целях рационализации документооборота в

<sup>6</sup> Далее ГУФК.

<sup>7</sup> Письмо Мэра г. Ростова-на-Дону от 09.07.2003 г. №1/227 в Минфин России.

адрес территориальных ОФК и инспекций Министерства по налогам и сборам<sup>8</sup> направлены совместные разъяснения УФК Минфина России по Ростовской области и Управления МНС по Ростовской области, в соответствии с которыми уплата единого социального налога и подоходного налога может осуществляться бюджетополучателями не чаще одного раза в месяц по срокам, определяемым Налоговым кодексом Российской Федерации;

- с целью уменьшения нагрузки на специалистов ОФК Управлением выделена дополнительная численность основного персонала отделений Федерального казначейства в соответствии с объемом выполняемой работы и нагрузкой специалистов по обслуживанию бюджетов всех уровней.

Нерешенные проблемы, связанные с проведением работы по полному кассовому обслуживанию муниципальных бюджетов Ростовской области, можно условно разделить на следующие три группы:

1. Проблемы, решение которых не зависит ни от органов Федерального казначейства, ни от органов, исполняющих региональный и местные бюджеты.

2. Проблемы, связанные с принятием решений органами субъекта РФ или неэффективной организацией работы органами местного самоуправления, которые осложняют процедуру кассового обслуживания.

3. Проблемы, связанные с недостатками в организации работы в отделениях федерального казначейства.

Что касается первой группы проблем, решение которых не зависит ни от органов Федерального казначейства, ни от органов, исполняющих региональный и местные бюджеты, то она заключается в том, что органы Федерального казначейства вынуждены работать в условиях методологического вакуума, когда документы Министерства финансов Российской Федерации и ГУФК, регламентирующие процедуры кассового обслуживания, фактически устарели и не отвечают требованиям времени. Действующие на сегодняшний день правила кассового обслуживания бюджета субъекта и местных бюджетов, утвержденные Приказом МФ РФ от 19.04.2000 г. №46Н:

- не определяют функций и полномочий органов федерального казначейства, т.е. какие операции казначейство должно выполнять обязательно, а какие - по согласованию с органами местного самоуправления;

- не регламентируют действий органов Федерального казначейства по исполнению требований судебных органов по денежным обязательствам получателей средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

- не определяют порядка учета средств, поступающих учреждениям и организациям, финансируемым из бюджетов субъектов и местных бюджетов, от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- нормативно не регламентировано, каким об-

разом учитывать средства по платежным поручениям, оформленным с нарушением установленно-го порядка (например, ошибочное зачисление средств, отсутствие кодов Бюджетного кодекса Российской Федерации, реквизитов получателей средств, на лицевые счета которых производится восстановление кассовых расходов, и т.д.) в условиях функционирования единых счетов бюджетов и единых казначейских счетов УФК №40201 «средства бюджетов субъектов РФ» и 40204 «средства местных бюджетов»;

- остается неясным вопрос, вправе ли органы местного самоуправления предлагать казначейству «экспериментальные» варианты кассового обслуживания бюджетов.

По-прежнему органы Федерального казначейства недостаточно оснащены современной компьютерной и оргтехникой, остается много вопросов, связанных с эксплуатацией программных средств «Казна», «Смета-Ф».

Не решен на уровне Министерства финансов РФ вопрос о разработке и внедрении в органах Федерального казначейства единых, централизованно поставляемых программных продуктов.

Вторая группа проблем включает в себя необоснованное многократное увеличение количества лицевых счетов бюджетополучателей, а следовательно, объема документооборота в ОФК, в связи с реализацией Постановления Администрации Ростовской области от 23.01.04 г. №31. В соответствии с данным Постановлением на территории области органами местного самоуправления проведены мероприятия по ликвидации или изменению порядка функционирования централизованных бухгалтерий, обслуживающих учреждения образования.

Кроме того, Концепцией (основными направлениями) бюджетной и налоговой политики, утвержденной Постановлением Администрации Ростовской области от 23.09.03 г. №443, в рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы исполнительной власти органов местного самоуправления предусмотрено расширение бюджетных полномочий территориальных органов местного самоуправления, т.е. сельских и поселковых советов. Реализация данной Концепции также повлекла за собой значительное увеличение количества лицевых счетов, открытых в органах Федерального казначейства.

Низкий квалификационный уровень финансово-бухгалтерских работников бюджетных учреждений и организаций сказывается на подготовке и представлении в ОФК документов для формирования юридических дел и открытия лицевых счетов, правильном оформлении клиентами платежных поручений, денежных чеков, реестров распределения объемов финансирования. Проведенная специалистами ОФК работа дала положительный результат, и в настоящее время отказы в исполнении платежных поручений по причине неправильного оформления платежных поручений сведены к минимуму.

Допускаются случаи многократного оформле-

<sup>8</sup> Далее МНС.

ния и представления в ОФК платежных поручений на уплату единого социального налога и налога с физических лиц, в то время когда Налоговым кодексом Российской Федерации уплата этих налогов должна осуществляться в установленные сроки – один раз в месяц.

Повсеместное нарушение распорядителями и получателями средств местных бюджетов порядка составления, утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств и изменений к ним, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, явилось основанием для УФК принять решение и предложить ОФК не учитывать лимиты бюджетных обязательств на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства, с внесением соответствующих изменений в Соглашение и регламент документооборота.

Третья группа проблем свидетельствует о наличии случаев неэффективного использования в ОФК рабочего времени, нерационального использования программных продуктов «Смета-Ф», «Казна», когда не все выходные формы формируются в автоматическом режиме, допускается формирование, распечатывание и хранение документов, не входящих в перечень сшива дня и не предусмотренных действующими инструкциями Министерства финансов РФ, допускаются случаи несвоевременного исполнения платежных поручений, клиентам выдают-

ся лицевые счета с ошибками и т.д.

До настоящего времени не все ОФК добились предоставления расчетно-платежных документов финансовых органов, распорядителей второго уровня в электронном виде (на дискетах). В некоторых ОФК не отлажен прием клиентов одним специалистом, передача документов между отделами ОФК осуществляется клиентами самостоятельно. Известны случаи потери платежных поручений или документов, служащих основанием платежа, случаи предоставления платежных поручений без использования рекомендованной УФК описи (реестров).

Из вышеизложенного следует, что исключить перечисленные недостатки и решить проблемы возможно в условиях взаимопонимания и взаимодействия всех трех сторон: УФК и ОФК, Министерства финансов Ростовской области и финансовых органов муниципалитетов, в основе взаимодействия должна быть четкая нормативная составляющая.

При разработке новых или совершенствовании действующих схем кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней было бы целесообразно Министерству финансов Российской Федерации предусмотреть главное условие – они должны базироваться на единых стандартах, соблюдение которых обязательно для всех уровней власти, всех участников бюджетного процесса.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 19 июля 1999 г. № 159-ФЗ.
3. Федеральный Закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ.
4. Федеральный Закон “О федеральном бюджете на 2004 год” от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ.
5. Приказ Минфина РФ «Об утверждении Типового соглашения между администрацией субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) и Управлением (отделением) федерального казначейства Министерства финансов РФ о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)» от 11 мая 1999 г. № 35н.
6. Приказ Минфина РФ «Об утверждении пра-

вил кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства» от 19 апреля 2000 г. № 46н.

7. Приказ Минфина РФ «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» от 31 декабря 2002 г. № 142н.

8. Вершинина В.В., Грошева Н.Б., Ларионов А.С., Черных Ю.А. Секреты казначейского контроля. Анализ возможных и существующих схем казначейского контроля исполнения бюджета. Рыбинск: НПО «Криста», 2001.

9. Бушмин Е.В., Плиева В.И. Методика казначейского исполнения субфедеральных и местных бюджетов. Порядок проведения оценки при выборе технологии казначейского исполнения бюджета и формирования государственного заказа. Москва: Издательство «Лесарарт», 2002.