

Бурцева А.Г.,
соискатель кафедры «Финансы»,
Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)
E-mail: finansy@rsue.ru

РОЛЬ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Возрастающее значение органов Федерального казначейства в повышении качества управления расходными обязательствами публично-правовых образований определяется реализацией направлений бюджетной политики по повышению эффективности расходов бюджетов. В статье выявлены особенности кассового исполнения расходов бюджетов, а также сформулирован вывод о необходимости развития казначейских технологий исполнения расходов бюджетов в целях повышения эффективности управления государственными финансами.

Ключевые слова: *расходы бюджета, кассовое исполнение расходов, Федеральное казначейство, управление бюджетом.*

Burtseva A. G.

THE ROLE OF THE FEDERAL TREASURY IN BETTER MANAGEMENT OF EXPENDITURE COMMITMENTS PUB PERSONALLY LEGAL EDUCATION

The increasing importance of Federal Treasury in the quality control of expenditure obligations of public-law entities is determined by the implementation of the budget policy for improving the efficiency of expenditures of budgets. The article reveals the peculiarities of cash execution of expenditures of budgets, and formulated conclusion about necessity of development of the Treasury technologies of execution of budget expenditures in order to increase the efficiency of public Finance management.

Keywords: *budget expenditures, cash execution of expenditures, the Federal Treasury, budget management.*

Федеральное казначейство благодаря применению передовых технологий, оптимизации административных и технических процедур обеспечивает повышение эффективности бюджетных расходов, повышение качества управления расходными обязательствами публично-правовых образований.

В последние годы деятельность Федерального казначейства была направлена на интенсификацию работ по созданию условий для полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств, 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 казначейская модель исполнения расходов бюджетов бюджетной системы страны.

Однако решены не все проблемы, так как изменяются методологические подходы к формированию расходов и их классификации.

В отечественной экономической литературе расходы бюджета рассматриваются как денежные отношения, возникающие в связи с распределением денежных средств государства, предназначенных для

финансирования затрат на оказание государственных услуг, и их использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в ст. 6 закрепляет определение расходов бюджета с правовой точки зрения как денежных средств, выплачиваемых из бюджета за исключением источников финансирования дефицита бюджета (Бюджетный кодекс Российской Федерации).

Ст. 6 //Консультант Плюс). Другими словами, можно констатировать, что под расходами бюджета понимаются денежные средства, предоставляемые из бюджета и направляемые на финансовое обеспечение функций государства и местного самоуправления.

Расходы бюджетов различных уровней, опираясь на нормативные документы, отражают различные виды обязательств (рис. 1).



Рисунок 1 – Виды обязательств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ

Расходные обязательства публично-правовых образований по своему определению объединяют все виды других обязательств и исполняются в основном за счет соответствующих бюджетов. Таблица 1.

Источники исполнения расходных обязательств публично-правовых образований, представленные в таблице 1, закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации¹ и призваны обеспечить их самостоятельное развитие.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 84-86 //Консультант Плюс.

Таблица 1 – Источники исполнения расходных обязательств публично-правовых образований

<i>Расходные обязательства соответствующих публично-правовых образований исполняются в основном за счет</i>		
Российской Федерации	<i>Субъекта Российской Федерации</i>	<i>Муниципального образования</i>
<ul style="list-style-type: none"> • собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета. • В случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. 	<ul style="list-style-type: none"> • устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации. • В случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства субъектов РФ исполняются за счет средств бюджетов ГТВФ государственных внебюджетных фондов Российской Федерации 	<ul style="list-style-type: none"> устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Как отмечает профессор Иванова О.Б., «не вызывает сомнения факт, что принцип самостоятельности бюджетов может быть реализован только тогда, когда каждый бюджет располагает достаточным уровнем собственных доходов, позволяющих органу власти самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств»¹. В то же время «в мировой практике не существует строгих правил, позволяющих однозначно определить, за каким уровнем бюджетной системы следует закрепить те или иные расходные полномочия в конкретном случае и в конкретной стране»². Исследование проблем разграничения расходных обязательств позволило профессору Ивановой О.Б. сформулировать следующий вывод: «экономика в результате диверсификации означает, что один орган власти может оказывать несколько общественно значимых услуг с меньшими затратами, чем если бы каждую услугу оказывали разные органы власти.»³ В контексте исследуемой в статье проблемы кассового исполнения расходов бюджетов, данный вывод представляет

практический интерес, так как аргументированно доказывает, что исполнение расходов бюджетов публично-правовых образований РФ именно органами Федерального казначейства, безусловно, повысит экономии бюджетных средств и эффективность управления бюджетами.

В целях планирования и финансирования расходные обязательства разграничены на действующие (не требующие внесения изменений в нормативные документы) и принимаемые обязательства (предполагающие внесения изменений в нормативные документы). Рисунок 2.

Разграничение расходных обязательств на действующие и принимаемые позволяет:

- существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, отражающих цели и приоритеты государственной политики;
- поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;
- удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых

¹ Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология: монография / РГЭУ «РИНХ». - Ростов-на-Дону, 2004. - с. 93.

² Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология: монография / РГЭУ «РИНХ». - Ростов-на-Дону, 2004. - с. 95.

³ Там же, с. 99.

правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);

- ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении

между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию эффективных бюджетных программ

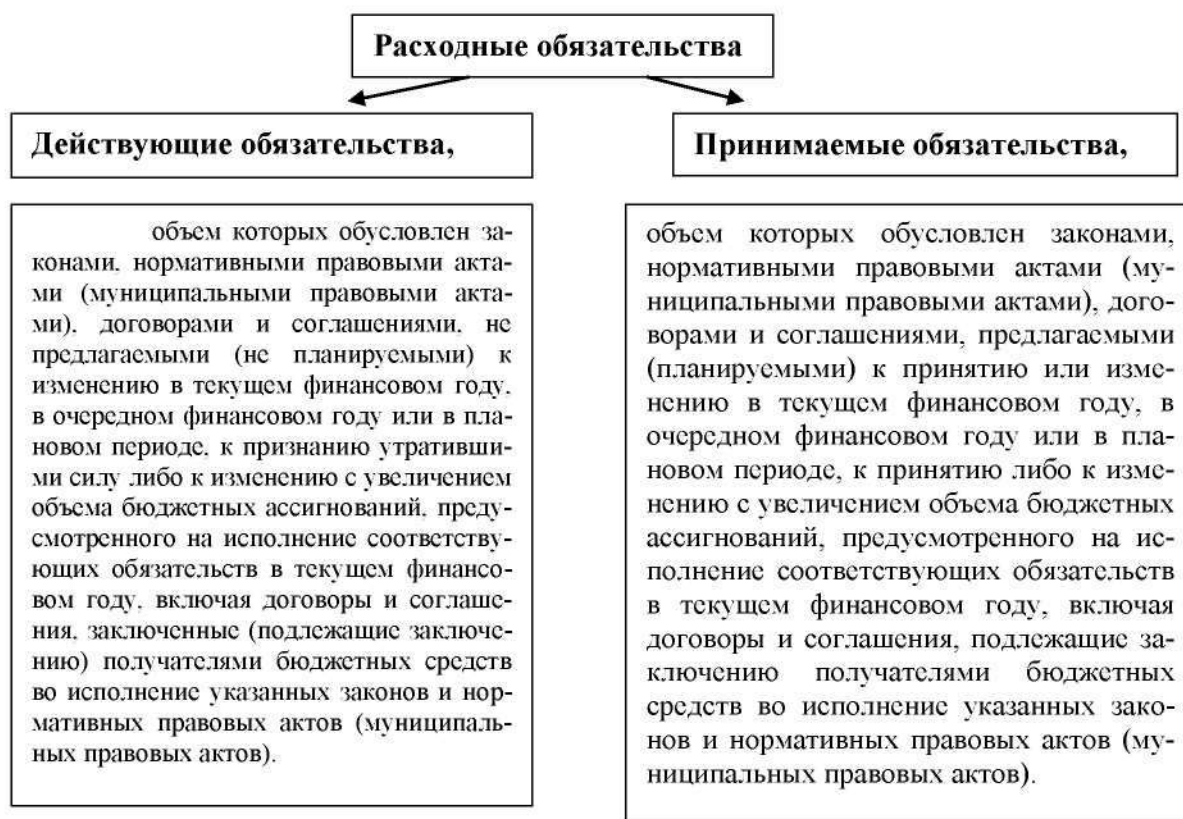


Рисунок 2 – Разграничение расходных обязательств в целях планирования и финансирования расходов.

«Особый теоретический и практический интерес представляют вопросы оптимизации структуры и функций органов Федерального казначейства в целях повышения эффективности и результативности деятельности казначейской системы путем исключения дублирования функций, обеспечивающих кассовое исполнение бюджета».¹

Необходимость дальнейшего развития методологии использования расходных обязательств обусловлена реализацией Программы повышения эффективности управления общественными (государ-

ственными и муниципальными финансами) на период до 2018 года. Так, в разделе «Управление расходными обязательствами публично-правовых образований» подчеркнуто, что четкое определение объема и структуры действующих расходных обязательств является обязательным условием для формирования "потолка" расходов для объемов финансирования расходов бюджетов Российской Федерации.

Традиционно исполнение бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства РФ для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета.

¹ Богославцева Л.В. Стратегические цели развития казначейства: объективная необходимость, преимущества и проблемы их реализации. / Финансы и кредит. №41. 2013, с. 20

На основе доведенных бюджетных ассигнований, бюджетной росписи и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета для каждого главного распорядителя средств, распорядителя средств и бюджетополучателя утверждаются лимиты бюджетных обязательств.

Для главных распорядителей бюджетных средств лимиты утверждаются Федеральным казначейством. Для нижестоящих бюджетных учреждений они устанавливаются главными распорядителями. Лимиты по всем получателям средств федерального бюджета сводятся в единый реестр, который представляется казначейством в Счетную палату¹.

Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством составляются реестры к перечислению бюджетных средств по управлениям казначейства в субъектах Федерации. В них включается информация о лимитах финансирования по всем распорядителям, которые расположены в том или ином регионе. Все виды расходов бюджета систематизируются на основе бюджетной классификации, им присваиваются соответствующие коды. Реестры направляются в территориальные казначейские органы. Полученный реестр сам по себе не означает факта финансирования расходов, необходимо зачислить средства на соответствующие лицевые счета.

После того как государственное (муниципальное) учреждение получило уведомление о выделенном ему лимите бюджетных обязательств, оно вправе принимать обязательства, например: оформлять закупки, начислять денежные выплаты согласно утвержденной смете доходов и расходов или плану финансово-хозяйственной деятельности. Надо обратить внимание,

¹ Приказ Минфина России от 30.09.2008 № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (с изм. и доп.) – СПС «Консультант плюс».

что на этом этапе бюджетополучатели не осуществляют расходов, они только принимают обязательства по их осуществлению.

Расходы осуществляются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином бюджетном счете. При этом обязательно соблюдаются две последовательные процедуры – санкционирование и финансирование. Финансирование заключается в расходовании бюджетных средств. Задача санкционирования расходов заключается в том, чтобы обеспечить принятие к финансированию только тех расходов, которые предусмотрены утвержденным законом о бюджете и обеспечены поступлениями в бюджет доходов и заимствований.

На лицевом счете отображается объем средств, которыми располагает распорядитель или получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов бюджета. Лицевой счет распорядителя или получателя средств бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Порядок открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства был установлен в приказе Министерства финансов РФ от 29 декабря 2012 г. № 244 с учетом изменения правового положения государственных и муниципальных учреждений.

При этом бюджетные и автономные учреждения получили право финансирования как за счет бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, так и за счет внебюджетных источников.

К началу 2014 года сложившаяся практика финансирования расходов выявила следующие проблемы:

– расходные обязательства, основанием возникновения которых является государственный контракт или соглашение о предоставлении субсидии, требуют организации мониторинга, отчетности об их исполнении;

– необходима разработка и внедрение новых методов расчета бюджетных ассиг-

нований, обеспечивающих исполнение расходных обязательств, возникающих по контрактам или соглашениям, а как следствие определение достоверных объемов финансирования государственных контрактов или соглашений;

– требуется обеспечить формирование актуальной информации о действующих и принимаемых расходных обязательствах.

Решение вышеперечисленных проблем требует разработки единых правил учета государственного контракта (договора) в органах Федерального казначейства, а также отнесения соответствующих расходов на статьи КОСГУ, что позволит реализовать основную функцию органов казначейства – контроль за эффективным использованием бюджетных расходов.

К основным направлениям совершенствования деятельности Федерального казначейства в части финансирования расходов можно отнести:

- формирование единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований РФ;
- обеспечение прозрачности и доступности информации о государственном секторе и общественных финансах;
- обеспечение содействия эффективному управлению финансовыми ресурсами государства;
- повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации.

Реализация указанных направлений позволит достичь полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств; контроля правомерности и целевого характера совершаемых расходов, в соответствии с требованиями социально – экономического развития; использовать ЕКС как инструмент управления государственными средствами.

Развитие современных технологий позволило усовершенствовать контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства. Начиная с 2011 года (в целях оплаты денежных обязательств), получатели бюджетных средств имеют возможность представлять в органы Федерального

казначейства контракты в электронном виде, заключенные на электронных торговых площадках.

Кроме того, с 2012 года органы Федерального казначейства при санкционировании оплаты обязательств по государственным контрактам осуществляют проверку наличия сведений о государственном контракте в реестре государственных контрактов.¹

В соответствии с положениями Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года органы Федерального казначейства должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями о закупках.

Таким образом, современное состояние казначейской системы исполнения расходов бюджетов отражает необходимость повышения качества управления активами и пассивами на едином счете бюджета с целью повышения эффективности использования бюджетных расходов.

Деятельность Федерального казначейства в перспективе до 2018 года будет направлена на достижение стратегических целей и решение тактических задач в части повышения эффективности расходов бюджетов и обеспечение выполнения условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст.6.//Консультант Плюс.
2. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. // minfin.ru
3. Приказ Минфина России от 30.09.2008 № 104н «О порядке доведения

¹ Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р

бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (с изм. и доп.) – minfin.ru

4. Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология: монография / РГЭУ «РИНХ». - Ростов-на-Дону, 2004.-с. 93.

5. Богославцева Л.В. Стратегические цели развития казначейства; объективная необходимость, преимущества и проблемы их реализации. / Финансы и кредит,- №41, -2013, -с. 20

BIBLIOGRAPHIC LIST

1. Ivanova OB Methodological approaches to monitoring and evaluation of the

regional finance [Text] ./ OB Ivanov // Bulletin of State University of Economics (RINH). №1 (37) -2012.

2. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 N 145-FZ (rev. From 08.03.2015. // Consultant Plus.

3. Bogoslavtseva L.V. The strategic objectives of the Treasury: the objective necessity, benefits and problems of their realization // Finances and Credit, № 41, 2013, p. 20.

4. Order of the Ministry of Finance of Russia from 30.09.2008 № 104n "On the procedure of bringing budget allocation limits of budgetary obligations in the organization of the federal budget of expenditures and sources of financing the federal budget deficit and the transfer of budgetary allocations, the limits of budgetary obligations upon the reorganization of the budget process at the federal level" (rev. and ext.) – ATP "Consultant Plus".