

Роль органов Федерального казначейства в повышении эффективности бюджетных расходов

А.И. Лукашов, руководитель Отделения по г. Владимиру
УФК по Владимирской области, кандидат экономических наук

Проблеме повышения эффективности бюджетных расходов посвящены различные нормативно-правовые акты. Среди них можно выделить распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и др.

Согласно указанным документам одним из условий эффективности бюджетных расходов является повышение информированности общества о финансовой составляющей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе открытости процедур размещения государственного и муниципального заказа.

При этом в проекте Бюджетной стратегии на период до 2023 г. отмечено, что повышение прозрачности и подконтрольности финансовых потоков напрямую связано с переходом к исполнению бюджетов всех уровней через систему Федерального казначейства. И это справедливо, поскольку решение вопроса о повышении эффективности бюджетных расходов невозможно без обеспечения контроля за их целевым использованием. Причем важен момент установления направления средств на цели, не соответствующие условиям получения. В России существуют различные органы государственного финансового контроля, которые реализуют так

называемый последующий контроль. То есть в результате реализации контрольных полномочий устанавливаются свершившиеся факты нарушений. Вместе с тем деятельность органов Федерального казначейства позволяет их предупредить. Это становится возможным в результате осуществления текущего контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Текущий контроль неразрывно связан с процедурой санкционирования расходов бюджета, суть которой состоит в следующем.

Для осуществления кассовых выплат получатели средств бюджета и администраторы источников финансирования дефицита бюджета представляют в органы Федерального казначейства платежные документы. Ответственные сотрудники казначейства проверяют представленные платежные документы по двум укрупненным критериям:

1) формальные — соответствие формы, наличие подписи руководителя или иного лица с правом первой подписи и главного бухгалтера или иного лица с правом второй подписи, а также соответствие подписей данных лиц образцам, имеющимся в карточке образцов подписей, отсутствие в представленном платежном документе исправлений;

2) основные, при этом проверяется:

— соответствие кодов классификации расходов федерального бюджета, указанных в платежном документе, кодам бюджетной классификации РФ, действующим в текущем финансовом году;

- соответствие указанных в платежном документе кодов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, текстовому назначению платежа, исходя из содержания текста назначения платежа, в соответствии с утвержденным в установленном порядке Министерством финансов РФ порядком применения бюджетной классификации РФ;
- превышение сумм в платежном документе остатков соответствующих лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств и др.

Таким образом, текущий контроль, реализуемый органами Федерального казначейства, в силу его детальности практически полностью исключает направление средств бюджета на цели, не соответствующие условиям их получения. Тем самым реализуется одна из стадий исполнения бюджета по расходам — санкционирование оплаты денежных обязательств.

Необходимо отметить, что указанный порядок работы органов Федерального казначейства обязателен для клиентов «федерального» уровня. Для получателей средств субъекта РФ (муниципального образования) порядок осуществления органами Федерального казначейства текущего контроля зависит от выбранного варианта кассового обслуживания исполнения бюджета.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (администрация муниципального образования) вправе выбрать любой из предусмотренных приказом Казначейства России от 10.10.2008 г. № 8н порядков кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ (местного бюджета), а также принять решение о его изменении.

Проведение кассовых операций по кассовым выплатам из бюджета субъекта РФ (местного бюджета) осуществляется с предварительным санкционированием

оплаты денежных обязательств. При этом органы Федерального казначейства осуществляют процедуру санкционирования только при наличии данной нормы в Соглашении. Например, Соглашением об осуществлении Управлением Федерального казначейства по Владимирской области отдельных функций по исполнению бюджета Владимирской области при кассовом обслуживании исполнения бюджета Управлением Федерального казначейства по Владимирской области от 01.01.2009 г. предусмотрено, что органы Федерального казначейства Владимирской области осуществляют санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета области в порядке, определенном финансовым органом.

Департамент финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области своим приказом от 31.12.2008 г. № 110 определил порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств областного бюджета и администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета. В целом порядок содержит практически те же позиции, что и приказ Минфина России от 01.09.2008 г. № 87н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета».

Достаточно детальный контроль со стороны органов Федерального казначейства осуществляется и за средствами от приносящей доход деятельности. Многие бюджетные учреждения до сих пор считают, что «внебюджетка» — это их доход. Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ (Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ), доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, являются неналоговыми доходами соответствующего бюджета. Поэтому полномочия Федерального казначейства по контролю за данными средствами также достаточно широки.

Как известно, документом, дающим право на осуществление бюджетным учреждением «федерального» уровня приносящей доход деятельности, является Разрешение на осуществление приносящей доход деятельности (далее — Разрешение), которое выдает главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств, в соответствии с Генеральным разрешением на осуществление приносящей доход деятельности. В Разрешении указываются источники формирования и направления использования средств от приносящей доход деятельности, наименование, дата, номер нормативного правового акта и др.

Орган Федерального казначейства осуществляет проверку правильности оформления представленного получателем Разрешения. Проверка включает в себя различные вопросы. Среди них можно выделить контроль за соответствием источников формирования и направления использования средств, полученных от приносящей доход деятельности, указанных в Разрешении, источникам и направлениям использования, указанным в Генеральном разрешении.

Дополнительно к Разрешению получатель средств бюджета представляет в орган Федерального казначейства следующие данные:

- смету доходов и расходов по приносящей доход деятельности на текущий финансовый год (далее — Смета), утвержденную в порядке, установленном главным распорядителем средств бюджета;
- сведения о сметных назначениях, содержащихся в Смете.

Указанные выше документы также подвергаются детальной проверке.

Зачисление средств от приносящей доход деятельности на лицевые счета получателей средств федерального бюджета осуществляется в строгом соответствии с Разрешением и Сметой. Если указанный в платежном поручении источник средств не соответствует источникам, отраженным в Разрешении, орган Федерального казначейства зачисляет сумму поступлений на лицевой счет получателя бюджетных средств без

права ее расходования. В результате полностью исключаются случаи использования средств, полученных от не разрешенного источника.

При осуществлении расходных операций представленные клиентом платежные документы проверяются на предмет:

- соответствия указанных в платежных документах кодов классификации расходов федерального бюджета, текстовому назначению платежа;
- соответствия кодов классификации расходов федерального бюджета, указанных получателем, кодам бюджетной классификации, действующим в текущем финансовом году;
- соответствия кодов классификации расходов федерального бюджета, указанных в платежных документах, кодам бюджетной классификации, указанных в Сведениях о смете, учтенных в органе Федерального казначейства, и др.

Действующее законодательство предусматривает возможность проведения бюджетными учреждениями субъекта РФ (муниципальное образование) операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства. Например, в соответствии с Соглашением о кассовом обслуживании Управлением Федерального казначейства по Владимирской области операций со средствами, полученными получателями средств областного бюджета Владимирской области от приносящей доход деятельности от 01.01.2009 г., органы Федерального казначейства Владимирской области осуществляют контроль:

- за соблюдением требований по заполнению получателями средств платежных документов;
- за соответствием показателей сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности проводимым кассовым выплатам и др.

Органы Федерального казначейства осуществляют контроль и за средствами бюджетных учреждений, находящимися во временном распоряжении. В основ-

ном это средства, которые поступают на лицевые счета получателей средств в качестве гарантии обеспечения исполнения Государственного или муниципального контракта. Задача казначейства — своевременно зачислить средства, проинформировать государственного или муниципального заказчика об их поступлении, а также своевременно вернуть денежные средства. При этом если в 2009 г. и ранее государственные («региональные») и муниципальные заказчики имели счета для учета средств во временном распоряжении в подразделениях расчетной сети Банка России, то после выхода Положения о порядке расчета и взимания платы за услуги Банка России в платежной системе Банка России от 26.02.2010 г. № 356-П, касающегося, в частности, платности совершения операций по данным счетам, практически все они перешли в органы Федерального казначейства, где обслуживание для них абсолютно бесплатно. Например, согласно Соглашению об осуществлении Отделением по г. Владимиру Управления Федерального казначейства по Владимирской области операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств бюджета г. Владимира, Отделение принимает на себя следующие обязательства:

- открывает отдельные лицевые счета для учета операций по средствам, находящимся во временном распоряжении;
- учитывает на лицевых счетах для учета операций по средствам, находящимся во временном распоряжении, движение кассовых поступлений и кассовых выплат;
- обеспечивает в установленном порядке и в пределах своей компетенции выдачу наличных денежных средств за счет средств, поступающих во временное распоряжение, получателям средств через ГРКЦ ГУ Банка России по Владимирской области и др.

Другим направлением повышения эффективности бюджетных расходов предусматривается обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности

органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание механизмов общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований, а также повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования. Реализацией данного направления, в том числе, занимается и Федеральное казначейство, используя при этом следующие основные инструменты:

- систему ключевых показателей эффективности исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- автоматизированную систему Федерального казначейства.

Система ключевых показателей эффективности исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (далее — КПЭ) представляет собой свод данных за предыдущий день в разрезе различных показателей по федеральному бюджету, бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам. Среди основных показателей КПЭ можно выделить:

- исполнение доходной части бюджета;
- источники финансирования дефицита бюджета;
- кассовое обслуживание местных бюджетов;
- межбюджетное регулирование;
- исполнение расходной части бюджета;
- сведения о государственных контрактах;
- общие показатели эффективности;
- остатки на счетах.

КПЭ дает возможность осуществлять ежедневный мониторинг исполнения бюджетов, позволяет проводить оперативный анализ причин отклонений по каждому публично-правовому образованию, а также обеспечивает возможность получения данных внешним пользователям.

Другим инструментом обеспечения прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов является автоматизированная система Фе-

дерального казначейства (далее – АСФК). АСФК позволяет любому зарегистрированному пользователю получить информацию о плановых и фактических результатах деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Тем самым появляется действенный механизм общественного контроля за расходованием бюджетных средств.

За счет построения на базе ERP-системы АСФК позволяет автоматизировать производственные процессы Федерального казначейства, формирует стандартизированное единое информационное пространство, обеспечивает одновременный доступ к ней необходимого количества пользователей. В результате АСФК должна стать центральным элементом единого информационного пространства всех участников бюджетного процесса.

Деятельность органов Федерального казначейства связана и с обеспечением открытости процедур размещения государственного и муниципального заказов. В настоящее время, помимо ведения реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, казначейство участвует в создании Единого официального сайта Российской Федерации по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (далее – Единый сайт). Централизация данных о проводимых в стране закупках позволит не только получать информацию о размещении заказов, но и создаст условия повышения эффективности бюджетных расходов. Кроме того, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 25.05.2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» совершенствование системы закупок за счет применения современных процедур размещения заказов названо среди основных задач бюджетной политики на последующие годы.

Одной из наиболее перспективных форм торгов выступает открытый аукцион в электронной форме. Для его

успешного проведения государственные и муниципальные заказчики должны иметь электронно-цифровую подпись (далее – ЭЦП). ЭЦП обеспечивает защиту электронного документа от подделки, позволяет идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также устанавливает отсутствие (наличие) искажения информации в электронном документе.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» Федеральное казначейство, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, с 01.01.2011 г. наделено полномочиями по выдаче представителям заказчиков сертификатов ключей ЭЦП для целей размещения заказов путем проведения открытых аукционов в электронной форме.

Наделение Федерального казначейства указанным полномочием связано с тем, что в России существует около 500 центров, которые выдают сертификаты ключей ЭЦП. Однако удостоверяющие центры не имеют связи между собой, что затрудняет проверку соответствия средств ЭЦП, выданных разными центрами.

В данном случае необходим единый центр, поскольку именно он даст возможность проверить достоверность подписей у различных участников. Кроме того, Федеральное казначейство имеет одну из самых больших сетей подведомственных учреждений, что решает проблему территориальной удаленности государственных и муниципальных заказчиков.

Кроме того, в случае наделения органов Федерального казначейства правом возврата платежных документов клиентов, при не размещении последними информации о заключенных контрактах на Едином сайте, будет обеспечен максимальный эффект от реализации рассматриваемого мероприятия.