

Кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством

П.И. Бурлаков, заместитель начальника отдела Юридического управления Федерального казначейства

Ю.А. Чемоданова, начальник юридического отдела Департамента коммерческой недвижимости Penny Lane Realty

Исполнение местного бюджета является центральной стадией бюджетного процесса, осуществляемого органами местного самоуправления. Именно в рамках этой стадии претворяется в жизнь предназначение местного бюджета, его сущность, обеспечивается решение вопросов местного значения.

В условиях завершения так называемого переходного периода повышение качества финансовой деятельности муниципальных образований, обеспечение эффективности и результативности использования бюджетных средств, поиск наиболее оптимальных форм управления финансовыми ресурсами приобретают особую актуальность, что в свою очередь, требует должной оценки и обоснования каждого элемента указанных процессов. Рассматривая исполнение местного бюджета с функциональной точки зрения, т.е. как совокупность полномочий, которыми наделяются те или иные его участники, считаем необходимым особое внимание уделить кассовым полномочиям, как одному из наиболее неоднозначных и спорных вопросов исполнения местных бюджетов.

Привлечение к исполнению местного бюджета органа государственной власти было неоднозначно воспринято учеными и практиками. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть вопросы кассового обслуживания местных бюджетов с учетом накопленного органами Федерального казначейства опыта, что позволит оценить, насколько правильным было такое решение.

Традиционно под кассовыми операциями понимают действия, связанные с платежами, осуществляемыми путем наличных денег. Однако когда речь идет о кассовых операциях, опосредующих исполнение местного бюджета, их следует трактовать более широко, рассматривая как наличную, так и безналичную форму.

Под кассовыми операциями по исполнению местного бюджета следует понимать операции с денежными сред-

ствами, которые обеспечивают их движение в наличной и безналичной форме, опосредуют исполнение бюджета и включают в себя операции по зачислению денежных средств на единый счет бюджета (кассовые поступления), а также списание средств с единого счета бюджета (кассовые выплаты).

Осуществление кассовых операций (кассовых поступлений в местный бюджет и кассовых выплат за счет средств местного бюджета) и их учет следует именовать кассовым обслуживанием исполнения местного бюджета.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ оперирует понятиями «поступление/выплата» (они расшифровываются через понятия «зачисление/списание» в приказе Федерального казначейства от 25.08.2005 г. № 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»), речь идет о зачислении и списании, т.е. о технической стороне данных процессов, не связанной с распорядительными или управленческими функциями, с властными решениями. Следовательно, во избежание каких-либо разночтений необходимо упорядочить использование в бюджетном законодательстве указанных терминов либо посредством дополнения ст. 6 БК РФ определениями терминов «кассовое поступление» и «кассовая выплата», либо путем замены указанных терминов на термины «кассовые операции по зачислению» и «кассовые операции по списанию».

В соответствии со ст. 215.1 БК РФ кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов осуществляется Федеральным казначейством. На первый взгляд, приведенное условие противоречит правовой природе местного бюджета и сущности местного самоуправления. На конституционном уровне закреплены самостоятельность и независимость местного самоуправления, проявляющиеся

как в организационной (органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти; население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления), так и в финансовой самостоятельности. Последняя, в свою очередь, предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления и определяется их собственной бюджетной компетенцией, закрепленной в действующем законодательстве. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Средства местного бюджета входят в состав муниципальной казны и являются собственностью муниципального образования, которой органы муниципальной власти самостоятельно управляют и распоряжаются. БК РФ в качестве одного из принципов бюджетной системы и бюджетного устройства закрепляет принцип самостоятельности бюджетов, в соответствии с которым органы местного самоуправления вправе и обязаны самостоятельно осуществлять бюджетный процесс¹.

В то же время кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов осуществляется органом государственной власти, что лишь на первый взгляд кажется нарушением описанных положений.

Местный бюджет как форма муниципальных финансов имеет публичный характер, что предполагает повышенное внимание государства к правовому регулированию вопросов местных бюджетов. Упоминаемый выше принцип самостоятельности бюджетов недопустимо рассматривать в отрыве от принципа единства бюджетной системы, который, не отрицая, а наоборот, подчеркивая самостоятельность каждого отдельного бюджета, отражает единство понятия «публичные финансы» и требует единых основ сосуществования бюджетов, единства организации и функционирования бюджетной системы.

Федеральное казначейство, осуществляя кассовое исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы, обеспечивает единство техники, механизма существования бюджетной системы России, а также повышает уровень бюджетной транспарентности, что позволяет оценить качественное и количественное состояние бюджетной системы, оперативно отреагировать и устранить малейшие диспропорции в состоянии публичных финансов страны, а, значит, своевременно оказать муниципальному образованию объективно необходимую финансовую помощь.

«В условиях федеративного государства, в котором бюджеты соответствующих уровней, будучи самостоятельными, составляют единую бюджетную систему, особое значение приобретают вопросы координации деятельности органов публичной власти, вовлеченных в бюджетный процесс, и

¹ При этом следует отметить, что в ст. 31 БК РФ прямо предусматривается возможность ограничения указанного права органов местного самоуправления.

взаимодействие между ними» [14]. Федеральное казначейство «обладая нынешним массивом информации, накопленных знаний и опыта, а также бесценными по своим возможностям техническими и кадровыми ресурсами» способно «обеспечить единое информационное пространство финансовой деятельности публично-правовых образований, незаменимое при управлении общественными финансами» [1].

Кроме того, нельзя забывать и о другой стороне. Распределение доходов «может существовать только на уровнях федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации». Соответственно в рамках обеспечения кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство берет техническую сторону данного процесса на себя. Естественно, «такой порядок является оптимальным как с точки зрения учета, так и с точки зрения налогоплательщика, которому не требуется по одному налоговому обязательству составлять несколько платежных документов на перечисление долей в бюджеты разных уровней» [10].

Введение обязательного кассового обслуживания исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством позволило урегулировать еще один сложный вопрос — вопрос исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства местного бюджета. Исполнение указанной группы судебных актов объективно требует особого механизма, обеспечивающего не только рациональное, законное и эффективное использование бюджетных средств, но и гарантирующего наиважнейшую ценность современного государства — признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. С одной стороны, необоснованная, непропорциональная выплата в пользу того или иного взыскателя может привести к нарушению баланса доходов и расходов бюджета. С другой стороны, необоснованное, непропорциональное уклонение от выполнения законного требования по выплате бюджетных средств приводит к существенному ущемлению гражданских прав и интересов, что, в свою очередь, нарушает баланс в системе «гражданское общество — правовое государство».

С учетом вышесказанного считаем не совсем верным утверждение, что положения ст. 215.1 БК РФ в части возложения полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы ущемляют право соответствующих субъектов на распоряжение бюджетными средствами [8] или лишают соответствующих субъектов правомочия пользования бюджетными средствами [5]. Поскольку Федеральное казначейство по общему правилу выступает «в качестве «кассира» от имени собственника (публично-правового образования)» [9], все кассовые операции осуществляются им от имени и по поручению финансовых органов, администраторов поступлений в бюджет, администраторов источников финансирования дефицита бюджета или получателей средств соответствующего бюджета. Основным смыслом, конечная

цель деятельности Федерального казначейства состоит не в лишении или ограничении местного самоуправления в тех или иных правах, а в повышении качества их бюджетной деятельности и оптимизации функционирования всей бюджетной системы страны. Принятие государством на себя обязательств по обеспечению кассового обслуживания исполнения местного бюджета является, на наш взгляд, дополнительной гарантией обеспечения прав и интересов населения, посредством повышения качества исполнения местного бюджета, обеспечения максимальной прозрачности движения бюджетных средств и, в конечном счете, усиления контроля за исполнением органами местного самоуправления своих финансовых обязательств.

Обращаясь к практике реализации органами Федерального казначейства полномочий по кассовому обслуживанию местных бюджетов, следует выделить два типа организации кассового обслуживания:

- «чистое» кассовое обслуживание;
- кассовое обслуживание, сопряженное с функциями по исполнению местного бюджета.

В рамках «чистого» кассового обслуживания органы Федерального казначейства являются носителем полномочий по осуществлению и учету кассовых операций по исполнению местного бюджета. Перечень таких полномочий прямо устанавливается бюджетным законодательством РФ и не зависит от воли и желания органов местного самоуправления или Федерального казначейства.

При кассовом обслуживании, сопряженном с функциями по исполнению местного бюджета, органы Федерального казначейства могут быть наделены и иными функциями, связанными непосредственно с распорядительными, управленческими действиями по исполнению местного бюджета. В соответствии со ст. 168 БК РФ органам Федерального казначейства могут быть переданы только те полномочия, которые за ними закреплены в отношении исполнения федерального бюджета. Важно, что передача таких функций возможна только по инициативе муниципального образования. Она оформляется Соглашением об осуществлении органами Федерального казначейства отдельных функций по исполнению местного бюджета. Такое Соглашение заключается между соответствующим органом Казначейства и местной администрацией муниципального образования. Подобная форма передачи полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти неоднократно становилась предметом критики, в том числе по причине отсутствия регламентации подобных отношений в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На практике различные типы кассового обслуживания находят свое выражение в особенностях того или иного варианта кассового обслуживания.

Так, например, кассовое обслуживание с открытием лицевого счета финансовому органу муниципального образования предусматривает открытие одного счета соответствующему финансовому органу муниципального образования, на который и с которого происходит зачисление и списание средств местного бюджета. При этом санкционирование выплат из бюджета производят финансовые органы, полномочия органа Казначейства ограничиваются проверкой соответствия представленных финансовым органом расчетных документов установленным требованиям и проверкой наличия на счете бюджета остатка средств для исполнения такого документа. Лицевые счета прочих участников бюджетного процесса подлежат открытию уже в самом финансовом органе.

Кассовое обслуживание с открытием лицевого счета финансовому органу муниципального образования и наделением органа кассового обслуживания отдельными полномочиями в отличие от предыдущего варианта увеличивает число полномочий органа Федерального казначейства за счет передачи ему части полномочий финансового органа муниципального образования, в частности, полномочий по санкционированию кассового расхода.

Кассовое обслуживание с открытием лицевых счетов главным распорядителям бюджетных средств, распорядителям и получателям бюджетных средств, главным администраторам и администраторам источников финансирования дефицита бюджета — вариант, который реализуется органом Казначейства не только с открытием лицевых счетов указанным участникам муниципального бюджетного процесса, но и с доведением до них предельных объемов финансирования для осуществления операций по расходам местного бюджета, бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, бюджетных ассигнований для осуществления операций с источниками финансирования дефицита местного бюджета. Как и в предыдущем случае, порядок осуществления указанных полномочий регламентируется Соглашением между органом Федерального казначейства и местной администрацией.

Выбор варианта кассового обслуживания производится местной администрацией муниципального образования, по инициативе которой он может быть в последующем изменен. Немаловажное значение при осуществлении муниципальным образованием такого выбора имеют технические возможности, как финансового органа, так и органа Федерального казначейства [11].

По состоянию на 01.01.2010 г., по данным Федерального казначейства, муниципальными образованиями сделан следующий выбор: из 24 132 муниципальных образований, имеющих собственный бюджет:

11 067 муниципальных образований выбрали вариант обслуживания исполнения бюджета с открытием лице-

вого счета только финансовому органу муниципального образования;

2 335 муниципальных образований выбрали вариант с открытием лицевого счета финансовому органу местного самоуправления и наделением органа Федерального казначейства отдельными полномочиями (на основании отдельного соглашения);

10 730 муниципальных образований выбрали вариант с открытием лицевых счетов главным распорядителям бюджетных средств, распорядителям и получателям бюджетных средств, главным администраторам и администраторам источников финансирования дефицита бюджета (на основании отдельного соглашения).

Таким образом численность муниципальных образований, доверивших Федеральному казначейству исполнение своего бюджета (полностью или в части), превышает количество тех, кто отказался от подобной передачи полномочий по исполнению бюджета (54% – 13 065 муниципальных образований против 46% – 11 067 муниципальных образований). То есть численность первых неуклонно растет. Так, по данным на 01.01.2008 г. указанная пропорция составляла 39% против 61%.

Без сомнения, практика – единственный способ проверки правильности того или иного принимаемого решения. Наделение Федерального казначейства полномочиями по

кассовому обслуживанию исполнения местных бюджетов повлекло за собой многочисленные обсуждения и споры о необходимости, целесообразности и соответствии такого решения принципам, заложенным в основу местного самоуправления. Практика кассового обслуживания исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством дала исчерпывающие ответы: единство механизма кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы, с одной стороны, существенно повышает качество функционирования публичных финансов государства в целом, с другой стороны, гарантирует в пределах существующих возможностей исполнение муниципальным образованием принятых на себя обязательств, реализацию своего предназначения. Самым важным показателем качества и эффективности кассового исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством является выбор самих муниципальных образований, которые все больше вовлекают его органы в процесс исполнения местных бюджетов.

Таким образом, опыт внедрения кассового обслуживания исполнения бюджетов муниципальных образований действительно доказал со всей очевидностью, что решение о переходе с кассового обслуживания этих бюджетов Банком России и кредитными организациями на кассовое обслуживание исполнения их Федеральным казначейством оказалось своевременным и правильным [9].

Литература:

1. Артюхин Р.Е. Казначейство России: стратегическое управление и информационные технологии // Финансы. № 3. 2010. – С. 3-9.
2. Болтинова О.В. Бюджетный процесс – институт бюджетного права Российской Федерации. М., 2009. – 288 с.
3. Бурлаков П., Чемоданова Ю. К вопросу исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ // Бюджет. № 5. 2009. – С. 52-57.
4. Гогричиани М.Г. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Гогричиани Майя Георгиевна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад.]. М., 2007. – 225 с.
5. Карасева М.В. Новое в бюджетном законодательстве и бюджетно-правовая теория // Законодательство и экономика, № 9, 2007. – С. 19-25.
6. Костюченко В., Лысакова И. Исполнение судебных актов в условиях кассового обслуживания исполнения бюджетов органами Федерального казначейства // Бюджет. № 10-11. 2006. // СПС ГАРАНТ.
7. Мадьярова А.В. Договоры в муниципальном праве // Подготовлено для СПС КонсультантПлюс. 2007.
8. Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. – М. Юстицинформ. 2008.
9. Нестеренко Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. № 1. 2007. // СПС КонсультантПлюс.
10. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2002. // СПС КонсультантПлюс.
11. Саакян Т.В. О кассовом обслуживании исполнения бюджетов субъектов российской Федерации и местных бюджетов Казначейством России. Комментарий к приказу Федерального казначейства от 22.03.2005 г. № 1н. // Советник бухгалтера социальной сферы. № 6. 2005. – С. 13-18.
12. Сергеев А.А. О новеллах бюджетного законодательства и их влиянии на правовой статус российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 14. 2007. – С. 32-34.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 19.03.2010 г.). М., Проспект, КноРус, 2010.
14. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2007.