

О санкционировании расходов федерального бюджета

Т.М. Пелипец, руководитель Управления Федерального казначейства по Липецкой области

Исполнение бюджета по расходам согласно п. 2 ст. 219 Бюджетного кодекса РФ предусматривает санкционирование оплаты денежных обязательств, которое осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки соответствующих документов. Полномочиями совершать акцепт наделены органы Федерального казначейства (в соответствии со ст. 166.1 БК РФ), деятельность которых таким образом направлена на предупреждение нецелевого расходования бюджетных средств. От качественно проведенного казначейского контроля, а также своевременного исполнения платежных документов получателей средств федерального бюджета в конечном счете зависит своевременность и эффективность расходования бюджетных средств.

Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета утвержден приказом Минфина России от 01.09.2008 № 87н.

Для осуществления кассовых выплат получатели средств федерального бюджета представляют в УФК по Липецкой области платежные документы — заявку на кассовый расход и заявку на получение наличных денег, а для санкционирования расходов — документы, подтверждающие возникновение денежного обязательства: счета, счета-фактуры, накладные, акты выполненных работ и другие.

Первоначально специалистами Управления осуществляется общий контроль платежных документов, предусмотренный п. 5 Порядка 87н, а именно: проверяется, правильно ли оформлены платежные документы (наличие в них реквизитов и показателей, предусмотренных к заполнению клиентом, соответствие реквизитов и показателей платежного документа). В случае если клиент представил платежные документы

на бумажных носителях, они дополнительно проверяются на соответствие установленной форме, наличие подписей ответственных лиц, отсутствие в представленном платежном документе исправлений.

Далее в документах контролируется наличие кодов классификации расходов бюджета, по которым необходимо произвести кассовый расход, и текстового назначения платежа, реквизитов договора, государственного контракта и документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства.

В случае соответствующего оформления всех платежных документов специалисты Управления переходят к проверке документов, представленных для санкционирования оплаты денежных обязательств. Порядком санкционирования определен перечень подтверждающих документов, которые должны быть представлены одновременно с платежными документами. Перечень подтверждающих документов установлен исходя из способа принятия денежных обязательств, возникших у получателей средств федерального бюджета:

- по заключенным государственным контрактам и иным договорам;
- по публично-нормативным обязательствам;
- по денежным обязательствам, возникающим без заключения договоров (в случаях, когда их заключение законодательством Российской Федерации не предусмотрено);
- по денежным обязательствам, связанным с обеспечением выполнения функций казенных учреждений и оперативно-розыскных мероприятий.

Получатели средств федерального бюджета представляют в УФК документы, подтверждающие возникновение денежных обязательств, в форме электронных копий (отсканированных) бумажных документов или

копий электронных документов, подтвержденных электронной подписью.

В последние годы для представления перечисленных документов бюджетополучатели использовали систему электронного документооборота Федерального казначейства (СЭД ФК), позволяющую скоординировать и организовать информационные потоки, ускорить процессы подготовки и доставки информации. Однако существующие подходы в организации электронного документооборота уже не соответствуют современным требованиям.

Следует отметить характерные недостатки в применяемых подходах: низкая скорость доставки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, отсутствие гибких механизмов их поиска, а также отсутствие удобного сопряжения СЭД ФК с учетной системой органов Федерального казначейства (АСФК). Все это не соответствует жестким требованиям к срокам обработки платежных документов на оплату расходов федерального бюджета и снижает эффективность работы специалистов Управления при санкционировании расходов.

В рамках развития системы электронного документооборота в целях создания и развития «Электронного казначейства» с 1 июля 2012 г. в Управлении осуществляется поэтапное внедрение системы удаленного финансового документооборота, или СУФД-онлайн.

По состоянию на 1 октября 2013 г. на электронный обмен документами через СУФД-онлайн переведено 85% получателей средств федерального бюджета, обслуживаемых в Управлении.

Используя СУФД-онлайн, получатели средств федерального бюджета представляют в Управление документы, подтверждающие возникновение денежного обязательства, в виде вложения к платежным документам, которые автоматически отражаются в АСФК. Одновременное представление вышеуказанных документов для их проверки и санкционирования способствует оптимизации использования рабочего времени специалистов Управления и, как следствие, повышению результативности их работы.

После проведения общего контроля платежных документов и проверки наличия подтверждающих документов специалисты Управления осуществляют процедуры санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам с учетом особенностей, предусмотренных ст. 10–12 Порядка 87н.

Проверка платежных документов осуществляется по следующим направлениям:

- на актуальность используемых кодов бюджетной классификации;
- на соответствие содержания операции исходя из документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства, коду классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ) и содержанию текста назначения платежа, указанным в платежном документе;
- на соответствие информации в платежном документе реквизитам и показателям бюджетного обязательства.

Кроме того, проверка осуществляется на превышение в платежном документе суммы остатка соответствующих лимитов бюджетных обязательств, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств, превышение указанного авансового платежа предельного размера авансового платежа, установленного постановлением Правительства РФ.

Из перечисленных направлений особого внимания требует проверка правильности применения кодов КОСГУ.

При проведении процедуры санкционирования специалисты Управления руководствуются соответствующими нормативными документами, в том числе письмами Минфина России, которые дают методические рекомендации и подробные разъяснения по применению кодов КОСГУ. Тем не менее, наибольшее количество вопросов возникает по применению кодов КОСГУ группы 300 «Поступление нефинансовых активов».

Отнесение материальных ценностей к соответствующей группе нефинансовых активов (основные средства или материальные запасы) входит в компетенцию получателя бюджетных средств, который принимает решение по указанному вопросу согласно положениям Инструкции № 157н и несет ответственность за правильность принятых им решений.

Отсутствие единого подхода по применению кодов КОСГУ получателями бюджетных средств федерального бюджета по одному и тому же предмету оплаты вызывает определенные затруднения у специалистов Управления при санкционировании платежных документов.

Примером этого может служить оплата за информационную вывеску. Учреждения, подведомственные Министерству внутренних дел Российской Федерации, используют при оплате код 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» КОСГУ, а учреждения, подведомственные Судебному депар-

таменту при Верховном Суде Российской Федерации, – код 310 «Увеличение стоимости основных средств» КОСГУ.

Управление не вправе отказать получателю бюджетных средств в санкционировании оплаты денежного обязательства, подтвержденного в соответствии с порядком санкционирования по кодам 310 и 340 КОСГУ, если указанные расходы направлены на формирование стоимости нефинансового актива, который может быть отнесен как к основным средствам, так и к материальным запасам, исходя из его предназначения.

Решением данного вопроса, по мнению Управления, может стать принятие Министерством финансов Российской Федерации методических указаний (рекомендаций), определяющих единый подход к отнесению приобретаемых материальных ценностей к основным средствам или материальным запасам получателями средств федерального бюджета. Это позволит исключить возможность отнесение аналогичного имущества как к основным средствам, так и к материальным запасам.

Нерешенным остается вопрос правомерности оплаты по договору аренды с правом выкупа нежилого помещения по коду 224 «Арендная плата за использованием имуществом» КОСГУ.

Пунктом 1 ст. 624 Гражданского кодекса РФ определено, что в договоре аренды может быть предусмотрен переход арендованного имущества в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Указанная норма дает возможность применения кода 224 КОСГУ.

В то же время в соответствии с Порядком 171н приобретение объекта (нежилого помещения), относящегося к основным средствам, с рассрочкой оплаты стоимости осуществляется по коду 310 КОСГУ «Увеличение стоимости основных средств».

В ряде случаев некорректное оформление документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, не позволяет специалистам Управления при санкционировании платежа правильно определить код КОСГУ.

Поставщики товаров нередко указывают в счетах и товарных накладных наименование по группе товара (например, светильники). В данном случае, проверяя подтверждающие документы, невозможно определить принадлежность товара к основным средствам (код 310 КОСГУ при приобретении светодиодной панели,

настольной лампы и т.п.) или материальным запасам (код 340 КОСГУ при приобретении лампочек, точечных светильников и т.п.).

Кроме того, довольно часто возникают случаи несоответствия осуществляемой платежной операции документам, подтверждающим возникновение денежного обязательства.

В Управление представляются платежные документы с указанием в поле назначения платежа «Канцтовары» по коду 340 КОСГУ. Проверка документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, устанавливает, что оплату приобретаемых товаров следует осуществлять по разным кодам КОСГУ: карандаши, ручки – код 340 КОСГУ; калькуляторы – код 310 КОСГУ. Аналогичные ситуации характерны при санкционировании оплаты электротоваров и хозяйственных расходов. В таких случаях платежные документы не принимаются к исполнению, и клиенту предлагается оформить соответствующие документы в надлежащем порядке.

При санкционировании расходов специалисты Управления сталкиваются с проблемами, связанными с несоответствием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства с предметом заключенного и принятого на учет государственного контракта (договора) в части применения кодов КОСГУ.

Как видим, в данном случае порядок применения бюджетной классификации в большей степени зависит не от объективных факторов, определяющих экономическое содержание конкретных хозяйственных операций, а от формулировок, используемых при составлении контрактов и первичных документов.

Для исключения подобных фактов получателям средств федерального бюджета необходимо более ответственно подходить к составлению (согласованию содержания) договоров, счетов, актов, накладных и иных документов к формулированию положений предмета государственного контракта (договора), который позволит четко определить расходные статьи (подстатьи) КОСГУ при принятии на учет государственного контракта (договора) в органах Федерального казначейства.

В целях совершенствования деятельности в Управлении разработан и утвержден план повышения эффективности работы, мероприятия которого направлены в том числе и на организацию контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

В рамках выполнения плана повышения эффективности работы на форуме Управления создан информационный раздел «Санкционирование оплаты денежных обязательств», где отражаются вопросы специалистов территориальных отделов Управления и ответы специалистов Управления по применению кодов КОСГУ. Создание данного раздела обеспечивает единый подход специалистов Управления при проведении процедуры санкционирования оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств.

В соответствии с приказом Федерального казначейства от 10.10.2008 № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» для обеспечения своевременной обработки документов, полученных от клиентов Управления, и отражения проведенных операций на их лицевых счетах приказом руководителя Управления утвержден «Распорядок операционного дня Управления Федерального казначейства по Липецкой области». Документ размещен на официальном сайте Управления и доведен до сведения бюджетополучателей.

Распорядком предусмотрен прием платежных документов от участников и неучастников бюджетного процесса в течение всего операционного дня, при этом платежные документы, поступившие в Управление до 13 часов местного времени подлежат исполнению на следующий операционный день, платежные документы, поступившие по истечении вышеуказанного времени, подлежат исполнению на второй рабочий день.

Используемая учетная система органов Федерального казначейства позволяет лишь частично обеспечить автоматизированный контроль платежных документов, но наиболее важным этапом проверки был и остается визуальный контроль со стороны специалистов Управления.

Для исключения возможных нарушений при проведении процедуры санкционирования расходов федерального бюджета, используя систему многоуровневого утверждения, в Управлении организован взаимоконтроль проверки платежных документов, представленных клиентами, лицевые счета которых обслуживаются как в Управлении, так и в территориальных отделах Управления.

Метод проведения взаимного контроля заключается в том, что платежные документы, представленные получателями средств федерального бюджета и проверенные на соответствие нормативно-правовым документам специалистами Управления, направляются (с использованием системы многоуровневого утверждения) к старшей группе должностей для взаимного контроля, в основу которого заложена проверка платежных документов на соответствие кода КОСГУ текстовому назначению платежа, документу-основанию и документам, подтверждающим возникновение денежного обязательства.

Как показывает практика, проведение такого ежедневного контроля способствует устранению нарушений, связанных с неверным заполнением реквизитов в представляемых документах, и вопросов, возникающих по применению кодов КОСГУ, а также позволяет повысить ответственность специалистов Управления и качество процедуры санкционирования оплаты денежных обязательств.

Платежные документы, не прошедшие контроль, возвращаются получателю средств с приложением протокола, в котором указывается причина возврата. Протокол направляется клиенту в день поступления документа в Управление, что позволяет наиболее оперативно получать информацию о состоянии платежей.

В целях стандартизации и унификации процедур формирования протоколов, а также исключения необоснованных отказов в приеме документов получателей бюджетных средств в Управлении разработан и доведен до территориальных отделов реестр нормативно-правовых оснований для отказа документов участников и неучастников бюджетного процесса. В данном реестре сгруппированы причины отказа и реквизиты нормативного документа, на основании которого осуществляется отказ в исполнении платежных документов. Использование реестра позволяет сократить время, затрачиваемое на формирование протоколов, корректно указать причины отказа.

Важной мерой для повышения качества обслуживания клиентов является проведение активного взаимодействия с получателями средств федерального бюджета. Управление постоянно проводит рабочие совещания, направляет разъяснительные письма, проводит индивидуальные консультации по вопросам, связанным с кассовым обслуживанием, учетом бюджетных обязательств, санкционированием расходов федерального бюджета.