Cash-desk service of the implementation of regional budget under the conditions of the reform of the budgetary process

G.V. Tsvetova

In the article the development of the mechanism of cash-desk service of the regional budgets administration in Russian Federation and in the Khabarovsk territory is considered. The special attention is given to the analysis of variants of the cash-desk service of the regional budgets under the conditions of the budgetary process reform.

Keywords: administration of the budget, cash-desk service, regional budgets, Federal Treasury, budgetary process, personal accounts, single account of the budget.

Кассовое обслуживание исполнения региональных бюджетов в условиях реформы бюджетного процесса

Цветова Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и кредита ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: mgalin1008@mail.ru

В статье рассмотрено развитие механизма кассового обслуживания исполнения региональных бюджетов в Российской Федерации и Хабаровском крае. Особое внимание уделяется анализу вариантов кассового обслуживания региональных бюджетов в условиях проводимой реформы бюджетного процесса.

Ключевые слова: исполнение бюджетов, кассовое обслуживание, региональные бюджеты, Федеральное казначейство, бюджетный процесс, лицевые счета, единый счет бюджета

Исполнение регионального бюджета является центральной стадией бюджетного процесса, осуществляемого органами государственной власти субъектов РФ. Именно в рамках этой стадии претворяется в жизнь предназначение регионального бюджета, обеспечивается исполнение расходных обязательств субъекта РФ.

Реформа бюджетного процесса и вступление в силу статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ определили основы регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. В соответствии с названной статьей, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством.

Кассовое обслуживание исполнения регионального бюджета предусматривает проведение и учет операций по кассовым поступлениям в

бюджет и кассовым выплатам из бюджета [1]. Таким образом, осуществление кассового обслуживания исполнения бюджета означает выполнение специально созданным органом функций кассира, на счета которого поступают денежные средства и который производит операции по расходованию этих средств только от имени и по поручению финансового органа и обеспечивает:

- исполнение платежных поручений с единого счета бюджета в пределах остатка средств;
- проверку платежных поручений на соответствие требованиям нормативно-правовых актов по их заполнению;
- проверку действительности кодов бюджетной классификации;
- консолидацию информации об исполнении бюджетов на определенной территории и формирование отчетности в рамках действующего законодательства.

До 1999 года кассовое обслуживание исполнения региональных бюджетов выполняли финансовыми органами субъектов РФ. Территориальные органы Федерального казначейства осуществляли отдельные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения региональных бюджетов: учету и проведению операций со средствами федерального бюджета, поступавшими в бюджет субъекта РФ.

Введенный в действие в 2000 году Бюджетный кодекс РФ содержал норму, устанавливающую основное условие получения субъектом РФ финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности (дотаций) – обязательный перевод на кассовое обслуживание в территориальный орган Федерального казначейства на основе соглашения, заключенного между высшим органом исполнительной власти субъекта РФ и органом Федерального казначейства. Кроме того, в законах о федеральном бюджете, начиная с 2000 года, также предусматривался перевод высокодотационных регионов на обслуживание в органы Федерального казначейства. Впервые в Федеральном законе «О Федеральном бюджете на 2000 год» было определено, что это обслуживание производится на безвозмездной основе [6].

Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004 г. №120-ФЗ Бюджетный кодекс РФ был дополнен статьей 215.1, вступившей в действие с 1 января 2006 г. и устанавливающей, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством. Таким образом, вступление в силу статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ определило полномочия в бюджетном процессе финансовых органов субъектов РФ как органов, организующих исполнение соответствующего бюджета, и органов Федерального казначейства как органов, осуществляющих кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней (см. таблицу 1).

Таблица 1

Разграничение полномочий органов исполнительной власти в процессе исполнения региональных бюджетов

Органы исполнительной власти	Полномочия
Правительство субъекта РФ (администрация субъекта РФ)	обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ, бюджета территориального внебюджетного фонда
Министерство финансов субъекта РФ (финансовый департамент администрации субъекта РФ)	организует исполнение бюджета субъекта РФ
Федеральное казначейство и его территориальные органы	осуществляют кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ

Через разграничение бюджетных полномочий, установленное статьей 215,1 Бюджетного кодекса РФ, реализуется принцип, в соответствии с которым полномочия органов, организующих исполнение бюджета по распоряжению бюджетными средствами, отделены от полномочий органов Федерального казначейства по владению этими средствами.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством и предполагает, что:

- учет операций со средствами бюджетов проводится на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка России.

- управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами;

- кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, представленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;

- все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации РФ;

- органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов, а также информацию о кассовых операциях по исполнению иных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет соответствующей территории.

С 01.01.2006 года кассовое обслуживание бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в части операций по кассовым выплатам из бюджета осуществлялось по следующим вариантам:

первый вариант – с осуществлением органами Федерального казначейства функций кассового обслуживания исполнения бюджета (с открытием и ведением лицевого счета финансового органа);

второй вариант – с осуществлением органами Федерального казначейства отдельных полномочий по исполнению бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в условиях кассового обслуживания ими исполнения соответствующего бюджета. Этот вариант предусматривает открытие и ведение территориальным органом Федерального казначейства лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств соответствующего бюджета, для учета операций по расходам [6].

Осуществляя кассовое обслуживание исполнения соответствующего бюджета по кассовым выплатам в условиях открытия и ведения лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств соответствующего бюджета органы Федерального казначейства могут доводить до главных распорядителей, распорядителей и (или) получателей средств бюджета:

- объемы финансирования расходов, на основании Реестров на финансирование, представленных финансовыми органами, главными распорядителями, распорядителями средств бюджета;

- лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов на основании Расходных уведомлений, представленных финансовыми органами, главными распорядителями, распорядителями средств бюджета.

Таким образом, второй вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в части операций по кассовым выплатам представлен двумя разновидностями.

По состоянию на декабрь 2006 года:

- 50 субъектов РФ (56,18% от общего количества субъектов РФ) выбрали вариант с осуществлением органами Федерального казначейства функций кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ (с открытием и ведением лицевого счета финансового органа субъекта РФ);

- 39 субъектов РФ (43,82% от общего количества субъектов РФ) выбрали вариант с передачей органам Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджетов субъектов РФ (с открытием лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств субъектов РФ) [6].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что наиболее предпочтительным вариантом кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ (местного бюджета), с точки зрения органа власти субъекта РФ (муниципального образования), является первый вариант, т. е.

открытие в органе Федерального казначейства и ведение им только лицевого счета соответствующего финансового органа. Это предпочтение для субъектов РФ (муниципальных образований) объясняется тем, что при выборе первого варианта степень непосредственного участия органа Федерального казначейства в бюджетном процессе на региональном (муниципальном) уровне является минимальной в отличие от второго варианта, когда орган Федерального казначейства обладает отдельными полномочиями по исполнению расходной части соответствующего бюджета, осуществляя операции по кассовым выплатам из бюджета. Кроме того, по мнению сторонников этого варианта, если финансовый орган самостоятельно осуществляет казначейское исполнение соответствующего бюджета, организует методологическое руководство исполнения региональных бюджетов, то он координирует и весь бюджетный процесс, обладает соответствующими правами и возможностями по решению любых возникающих проблем и реализации задач в современных условиях. Возможности органов Федерального казначейства в решении этих задач сильно ограничены как в силу своей отдаленности от распорядителей и получателей бюджетных средств, так и в силу недостаточности владения отраслевой спецификой.

Принципиальное отличие вариантов кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в части операций по кассовым выплатам заключается в операциях, осуществляемых органами Федерального казначейства. Первый вариант подразумевает обслуживание счетов субъектов РФ и муниципальных образований с проведением органами Федерального казначейства лишь операционного контроля. Разновидности второго варианта подразумевают осуществление органами Федерального казначейства контроля над расходованием бюджетных средств с соблюдением всех казначейских процедур, включающих предварительный и текущий контроль. При этом, оба варианта предусматривают перевод счетов региональных и местных бюджетов на технологию работы в режиме единого казначейского счета [5].

В целях эффективной реализации положений Бюджетного кодекса РФ Казначейством России разработан и с 1 января 2009 г. вступил в действие утвержденный Приказом Федерального казначейства от 10.10.2008 г. №8н Порядок кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядок осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов [4].

Разработанный на основании положений статей 166.1 и 241.1 Бюджетного кодекса РФ вышеназванный документ установил процедуры кассового обслуживания исполнения органами Федерального казначейства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Высший исполнительный

орган государственной власти субъекта РФ вправе выбрать любой из следующих вариантов кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ, а также принять решение о его изменении:

• с открытием лицевого счета бюджета финансовому органу субъекта РФ;

• с открытием лицевых счетов главным администраторам (администраторам источников финансирования дефицита бюджета с полномочиями главного администратора) и (или) администраторам источников финансирования дефицита бюджета, главным распорядителям (распорядителям) и (или) получателям средств бюджета субъекта РФ в соответствии с Соглашением (*с открытием лицевых счетов участникам бюджетного процесса субъекта РФ*);

• с открытием лицевого счета бюджета финансовому органу и осуществлением органом Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета субъекта РФ в соответствии с Соглашением *(смешанный вариант)*[2].

Кассовое обслуживание с открытием лицевого счета бюджета финансовому органу субъекта РФ предусматривает открытие одного счета, на который и с которого происходит зачисление и списание средств бюджета субъекта РФ. При этом, санкционирование выплат из бюджета осуществляет финансовый орган. Полномочия органа Казначейства ограничиваются проверкой соответствия представленных финансовым органом расчетных документов установленным требованиям, а также проверкой наличия на счете бюджета остатка средств для исполнения таких документов. Лицевые счета других участников бюджетного процесса подлежат открытию в самом финансовом органе [3].

Кассовое обслуживание с открытием лицевых счетов участникам бюджетного процесса регионального уровня представляет собой вариант, при котором органом Казначейства осуществляется доведение бюджетных данных до получателей средств бюджета субъекта РФ, а также реализация полномочий по санкционированию кассовых расходов. Порядок осуществления этих полномочий регламентируется Соглашением, заключенным между органом исполнительной власти субъекта РФ и органом Федерального казначейства.

На выбор варианта кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ оказывают значительное влияние изменения, происходящие в бюджетном законодательстве, связанные с реформой бюджетного процесса. Так, субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, выбирают вариант кассового обслуживания исполнения с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета

субъекта РФ и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства [1]. Таким образом, для высокодотационных субъектов РФ устанавливается единственный вариант кассового обслуживания исполнения бюджета. Преобразования бюджетного законодательства РФ существенно изменили предпочтения субъектов РФ в выборе варианта кассового обслуживания исполнения (см. таблицу 2) и сделали первый вариант менее предпочтительным. Численность субъектов РФ, выбравших первый вариант, уменьшилась с 50 в 2006 году до 34 – в 2010 году.

Таблица 2

Статистика кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ

Вариант кассового обслуживания	**Количество субъектов РФ на 01.07.2009 г.**	**Количество субъектов РФ на 01.07.2010 г.**
1. С открытием лицевого счета бюджета финансовому органу	39	34
2. С открытием лицевых счетов участникам бюджетного процесса	32	32
3. С одновременным применением 1 и 2 вариантов (смешанный вариант)	12	17

Статья 166.1 Бюджетного кодекса РФ, определяющая перечень бюджетных полномочий Федерального казначейства, к таковым полномочиям относит: открытие и ведение лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации) в соответствии с заключенным соглашением.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ, функции по открытию и ведению лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов могут быть дополнены следующими бюджетными полномочиями по исполнению бюджетов:

- доведением до распорядителей и получателей средств местных бюджетов объемов финансирования расходов, распределенных главными распорядителями средств;
- доведением до распорядителей и получателей средств местных бюджетов лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями средств (в случае выбора варианта кассового обслуживания с доведением органами казначейства лимитов бюджетных обязательств);
- ведением учета операций по кассовому исполнению местных бюджетов;

- проведением проверки за непревышением сумм представленных бюджетополучателями для оплаты платежных документов над суммами объемов финансирования и лимитов бюджетных обязательств, отраженных на их лицевом счете;

- проведением проверки платежных документов получателей на соответствие кода бюджетной классификации типу операции, осуществляемой на основании данного платежного документа;

- сверкой и подтверждением данных отчетов об исполнении бюджета главного распорядителя, (распорядителя), получателя средств бюджета, сформированных получателями средств.

Кассовое обслуживание бюджета субъекта РФ в условиях выбора варианта с открытием лицевых счетов участникам бюджетного процесса (по сравнению с вариантом открытия лицевого счета только финансового органа) имеет ряд преимуществ. В частности, это касается организаций, имеющих лицевые счета как в органе Федерального казначейства (по подконтрольным средствам), так и в финансовом органе. Такие организации получают по бюджетным средствам две выписки, для составления сводных данных им необходимо постоянно суммировать данные по операциям на двух счетах, необходимо постоянно учитывать разные требования по оформлению документов, предъявляемых финансовым органом и органом Федерального казначейства. Данные организации несут дополнительные непроизводственные потери времени на предоставление и получение документов в финансовый орган и в орган Федерального казначейства. Открытие одного счета по бюджетным средствам в одном месте позволит значительно упростить организациям ведение учета своих средств, внедрить одинаковые требования к оформлению всех расчетно-платежных документов.

Переход на вариант кассового обслуживания с открытием в органах Федерального казначейства лицевых счетов участников бюджетного процесса позволяет значительно сэкономить средства на канцелярские расходы, сократить трудозатраты по обработке документов, ускорить сроки прохождения документов. Открытие лицевых счетов в органах Федерального казначейства региональным бюджетополучателям позволяет внедрить систему электронного документооборота с данными учреждениями. Внедрение системы электронного документооборота с региональными учреждениями позволяет сэкономить транспортные расходы бюджетных учреждений и время на прохождение документов, так как отсутствует необходимость предоставлять для санкционирования оплаты документы на бумажном носителе, а информация по произведенным кассовым операциям (выписка) будет поступать к ним также в электронном виде.

При изменении варианта кассового обслуживания органы Федерального казначейства могут осуществлять дополнительные функции по исполнению регионального бюджета: проверять соответствие кодов бюджетной

классификации проводимой операции; проверять наличие документов, подтверждающих возникновение бюджетных обязательств у получателя средств.

В Хабаровском крае до 2006 года органы Федерального казначейства осуществляли частичное кассовое обслуживание исполнения краевого и местных бюджетов в части средств федерального бюджета, поступающих в край, контроль над расходованием которых был возложен на органы Федерального казначейства. С 1 января 2006 года, в соответствии со статьей 251.1 Бюджетного кодекса РФ, кассовое обслуживание краевого бюджета Хабаровского края и местных бюджетов на территории края осуществляется органами Федерального казначейства.

Кассовое обслуживание краевого бюджета Хабаровского края осуществляется по первому варианту с открытием лицевого счета финансового органа (Министерства финансов Хабаровского края) в Управлении Федерального казначейства по Хабаровскому краю. Учитывая, что Министерство финансов Хабаровского края не имеет территориальных органов в районах края, заключено Соглашение об исполнении отдельных функций по исполнению бюджета Хабаровского края. В органах Федерального казначейства открываются лицевые счета краевых организаций, расположенных за пределами города Хабаровска, при этом на органы Федерального казначейства возложены функции по проверке соответствия кода бюджетной классификации характеру проводимой операции по кассовым выплатам и наличию подтверждающих выплаты документов.

Таким образом, применяемые органами Федерального казначейства в части кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ технологии в условиях ведения лицевых счетов участников бюджетного процесса соответствующих бюджетов позволяют значительно расширить возможности и качество обслуживания исполнения региональных бюджетов. Органы Федерального казначейства, осуществляя кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, обеспечивают реализацию принципа единства, повышают уровень бюджетной транспарентности, что позволяет оценить качественно и количественно состояние бюджетной системы, оперативно отреагировать и устранить возникающие диспропорции в состоянии публичных финансов.

Литература и источники:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации(по состоянию на 1 октября 2009 года). – Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2009. – 223 с.

2. О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций

финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов : Приказ Федерального казначейства от 10.10.2008 г. № 8 н. с изменениями от 25.12.2009 г. № 8 н. – Режим доступа: http:// www.roskazna.ru, свободный. – Загл. с экрана.

3. Бурлаков, П. И. Кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством / П. И. Бурлаков, Ю. А. Чемоданова // Финансы. – 2010. – № 8. – С. 27 – 30.

4. Ерохова, Н. В. Вопросы кассового обслуживания / Н. В. Ерохова // Бюджетный учет. – 2009. – № 12. – С. 28 – 32.

5. Ильина, Е. С. Особенности кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ / Е. С. Ильина // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http:// www.volgograd.roskazna.ru, свободный. – Загл. с экрана.

6. Казначейское исполнение бюджетов как фактор повышения эффективности бюджетного процесса : монография / Г. В. Крыжановская. – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2008. – 174 с.

7. Примечание: при составлении таблицы 2 автором использовались данные Федерального казначейства, размещенные на официальном сайте: http:// www.roskazna.ru, свободный. – Загл. с экрана.