

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА КАЗНАЧЕЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.И. Гусев

В системе бюджетного регулирования любого государства очень важная роль отводится организационной структуре, обеспечивающей эффективное управление государственными финансовыми ресурсами. В круг ее основных задач входят, прежде всего, планирование и прогнозирование бюджетного процесса, формирование рациональной структуры межбюджетных отношений, осуществление операций с бюджетными средствами, контроль за их целевым расходованием, финансирование федеральных социальных программ, консолидация и учет всех видов государственных финансов и др. В качестве такой организационной структуры за рубежом традиционно выступает институт казначейства, который за многолетний период своего развития превратился в действенный инструмент проведения государственной финансовой политики в бюджетной сфере.

В России система федерального казначейства была возрождена сравнительно недавно, десять лет назад, однако развивается она динамично и быстро наращивает выполняемые функции и эффективность работы.

В 2002 году завершено создание институциональной организационной структуры органов федерального казначейства. Создана полноценная, единая централизованная система, объединяющая 89 региональных управлений и более двух тысяч отделений в городах и районах. В прошедшем году на счетах казначейства учитывались операции по исполнению 30 региональных бюджетов, включая бюджеты закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

Расширяется перечень функций органов федерального казначейства по учету государственных финансов. В 2000 г. осуществлен перевод счетов таможенных органов, а с 2001 г. казначейства осуществляют учет доходов и перевод на счета государственных внебюджетных фондов средств Единого социального налога. К началу 2002 г. осуществлено полное завершение перевода на казначейские технологии бюджетополучателей Министерства обороны. Заключены соглашения между органами федерального казначейства и субъектами Федерации. С 01.01.02 г.

все счета федеральных учреждений по учету внебюджетных средств переведены в органы федерального казначейства.

Казначейская система по всей территории Российской Федерации в настоящее время определяет следующие основные методы исполнения бюджетов:

- финансирование осуществляется с единого счета бюджета (все средства бюджетополучателей находятся на едином счете) - принцип единства кассы;

- учет финансирования ведется в разрезе лицевых счетов, открытых распорядителям кредитов и бюджетным учреждениям;

- планирование и исполнение бюджета ведется в разрезе детальной бюджетной классификации - принцип прозрачности бюджета;

- принятие бюджетными учреждениями денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей возможно лишь в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, в настоящее время федеральное казначейство МФ РФ находится на такой стадии развития, когда в основном завершено формирование вертикальной организационной структуры, исходя из требований законодательных и нормативных документов, в соответствии с которыми для него были определены основные цели и задачи. На сегодняшний день создан и достаточный потенциал для его интенсивного развития на основе накопленного опыта работы по исполнению федерального бюджета. В то же время существующие цели и задачи развития федерального казначейства не в полной мере соответствуют его стратегическим намерениям, определенным Президентом и Правительством РФ, т.е. в настоящее время решены не все проблемы по завершению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Одной из важнейших задач казначейства является контроль за реализацией установленных законом бюджетных пропорций в обществе. Эффективность осуществления регулирующих функций казначейства в бюджетной сфере во многом зависит от качества

разработки основополагающих документов – бюджета государства, каждого министерства, детально расписанных по всем позициям и по всем ступеням классификации бюджетных расходов.

Действенные казначейские технологии исключают саму возможность неисполнения бюджета: либо бюджет исполняется точно, либо государство сокращает свои обязательства. При этом казначейская система не допускает избирательного финансирования отдельных бюджетополучателей, обеспечивая жесткую, единую для всех дисциплину исполнения бюджета. Когда сроки выполнения бюджетных обязательств нарушаются, то это ставит под сомнение саму целесообразность существования казначейства. Конечно, оно необходимо и в подобных условиях, но эффективность осуществления им своих функций уже далека от цели, ради которой эта система создавалась.

Одним из самых серьезных недостатков, препятствующих в настоящее время бесперебойному функционированию казначейской системы, относится несогласованность законодательной и нормативно-правовой баз, касающаяся всех направлений взаимодействия федерального казначейства с внешними системами.

Во-первых, с банковской системой: нет централизации средств на счетах федерального казначейства МФ РФ; органы федерального казначейства реально не включены в систему электронных расчетов; федеральное казначейство МФ РФ не является лицензированной кредитной организацией, а потому не имеет статуса участника прямых расчетов. Есть проблемы и в порядке осуществления казначейством операций по обеспечению наличными деньгами бюджетополучателей.

Отметим также, что выполняемые системой органов федерального казначейства функции во многом воспроизводят банковские, что с учетом проблем обеспечения условий полной аккумуляции на едином счете доходов и средств федерального бюджета в целях осуществления их эффективного и управляемого использования представляется крайне недостаточным: в стране не должно быть одновременно казначейской и банковской системы исполнения бюджета.

Кроме того, процесс перехода от банковского к казначейскому методу исполнения бюджета в РФ осуществлялся и продолжает осуществляться без учета последствий такого перехода для находящейся не в лучшем

состоянии расчетно-банковской системы страны.

Во-вторых, с государственными налоговыми и таможенными органами: существует дублирование функций по учету доходов федерального бюджета между органами казначейства и налоговой службы; не начались прямые зачисления таможенных платежей в доход федерального бюджета на соответствующем территориальном уровне; требует улучшения методология и технология информационного обмена органов указанных служб с органами федерального казначейства.

Для полного внедрения точного и автоматического распределения доходов по разным уровням бюджетной системы необходимо внести изменения в классификацию доходов бюджетов с присвоением индивидуальных кодов тем налогам и сборам, которые имеют различные нормативы распределения по уровням бюджетной системы (например, платежи за пользование природными ресурсами, налог на прибыль). Без такого решения невозможно реализовать требование концепции Единого счета федерального казначейства, устанавливающее положение о зачислении всех налогов на один счет Федерального казначейства для последующего распределения доходов по уровням бюджетов.

В-третьих, с распорядителями и получателями бюджетных средств, а также их контрагентами: нет единого реестра распорядителей и получателей бюджетных средств; отсутствует правовая основа единства осуществления расходов через лицевые счета по всем распорядителям и получателям средств федерального бюджета; не разграничена сфера ответственности за принятие, подтверждение и оплату бюджетных обязательств; не применяется единая классификация доходов всеми участниками бюджетного процесса; не урегулирован вопрос порядка финансирования через лицевые счета получателей средств федерального бюджета, не являющихся юридическими лицами, учитывающего специфику отдельных министерств и ведомств.

В связи с тем, что казначейская система предполагает обязательный учет различных видов государственных финансов в целях регулирования межбюджетных пропорций, очень актуальной является постановка вопроса об исполнении через органы казначейства бюджетов государственных целевых фондов – Пенсионного, социального и медицинского страхования.

Перспективы управления средствами, сосредоточенными во внебюджетных социальных фондах, неразрывно связаны с мобилизацией финансовых ресурсов на социальные цели в рамках общегосударственной структуры формирования бюджетных ресурсов и жестким контролем за целевым характером их расходования. Обеспечить решение этой задачи вполне по силам органам федерального казначейства, которым по своему статусу положено концентрировать на своих счетах все виды доходов и расходов государственного бюджета.

Очень часто в специальной экономической и финансовой литературе дебатруется вопрос о взаимодействии казначейских и других финансовых и фискальных органов в бюджетном процессе. Если рассуждать чисто теоретически, исходя, например, из принципа конфликта интересов, то орган, который составляет бюджет, не должен быть одновременно и органом, который его исполняет. Следуя подобной логике, было бы более правильно выделить федеральное казначейство в отдельное независимое ведомство.

Но сегодня бюджетная политика определяется не только на момент принятия бюджета, а ежеквартально, ежемесячно, даже ежедневно. В этих условиях, по нашему мнению, федеральное казначейство должно пока находиться в составе Министерства финансов. В настоящее время разорвать бюджетную политику между разными ведомствами невозможно, во всяком случае, нецелесообразно. А в будущем, когда будут полностью отлажены все процедуры бюджетного процесса, и они будут неукоснительно выполняться всеми юридическими лицами, когда бюджет будет приниматься своевременно, установятся оптимальные графики финансирования, решены все информационные, технические, организационные и иные проблемы, система исполнения бюджета заработает в автоматическом режиме, тогда и станет актуальным отделение федерального казначейства от Министерства финансов, но никак не раньше.

В решении задачи регулирования бюджетных пропорций в Федерации очень важным представляется вопрос о четком определении границ, разделяющих государственный сектор и другие секторы экономики. Под государственным сектором во всех странах мира понимается сектор государственного управления в составе центральных органов и нижестоящих учреждений, находящихся в их ведении, при этом данное определение рас-

пространяется и на внебюджетную деятельность.

В настоящее время границы секторов экономики очень размыты. Без четкости границ секторов нет и четкого понимания ответственности за обязательства, возникающие как в области публично-правовых, так и в области гражданско-правовых отношений. Однако ситуация по-прежнему остается без изменения: объемы кредиторской задолженности, несмотря на все усилия Правительства РФ по ее погашению, растут, казна переполнена судебными исками, объемы инкассовых списаний увеличиваются почти в геометрической прогрессии.

Причина столь плачевного состояния в расчетах сектора государственного управления в том, что нет контроля за обязательствами, которые принимаются от его имени; нет механизма реализации субсидиарной ответственности государства за эти обязательства (в рамках ст. 120 Гражданского кодекса).

В связи с этим в самое ближайшее время целесообразно произвести инвентаризацию всех бюджетополучателей, в результате которой должно быть произведено четкое разделение бюджетополучателей на две категории: бюджетные учреждения с соответствующими правами и ограничениями, с финансированием по смете расходов при субсидиарной ответственности государства; другие бюджетополучатели, отношения государства с которыми должны строиться на основе договоров или посредством выделения субвенций или субсидий из бюджета.

Что касается бюджетных учреждений, то требование государства (как субсидиарного ответчика) к ним должно заключаться в том, что все денежные потоки его (в том числе и внебюджетные) должны быть прозрачны и подконтрольны органам федерального казначейства.

С введением Бюджетного кодекса РФ и наличием в нем ст. 289 появилась возможность внедрить в бюджетное право понятие нецелевого использования бюджетных средств. Но одного этого явно недостаточно для улучшения контрольной деятельности, т.к. эффективность финансового контроля напрямую зависит от наличия четких законодательных документов, содержащих нормы, стандарты, лимиты, санкции, ограничители в использовании государственных средств, а также от полномочий, функций, прав, которыми наделены контролирующие органы. Применить систему штрафов к нару-

шителям бюджетной дисциплины без этого не представляется возможным.

Теоретики контроля утверждают, что спецификой любого контроля как элемента управления является его вторичность, ведь контролировать можно лишь то, что уже имеется независимо от контроля, финансовый контроль не является сам по себе инструментом непосредственной организации финансовой деятельности, он имеет целью устранение или улучшение данной деятельности.

Эту теорию в полной мере опровергают казначейские технологии на стадии предварительного и текущего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, которые выводят государственный финансовый контроль на новую, более современную и совершенную ступень финансовой политики страны.

Еще одним наболевшим вопросом в деле улучшения работы казначейских органов является несовершенство бюджетной классификации. Она ежегодно пересматривается, но принципиально не меняется; очень громоздка, имеет большие зоны пересечения в ряде показателей: по видам расходов, целевым статьям, экономической классификации. Идентификация каждой операции бюджета (19 знаков плюс код бюджетного учреждения) делает ее крайне сложной для автоматической обработки, требует больших затрат при вводе информации. Неоднозначность толкования содержания экономической классификации приводит к конфликтам между контролирующими органами и бюджетными учреждениями.

Потребности обеспечения сбалансированности бюджетной системы обуславливают необходимость совершенствования взаимоотношений казначейской структуры с кредитными учреждениями. Накопленный опыт показывает, что взаимодействие двух финансовых структур, починенных разным министерствам (ведомствам), зачастую не приводит к общему позитивному результату. Основными трудностями в работе с банками являются отсутствие единой методологии, несогласованность инструктивно-методических документов, различное понимание степени актуальности оперативного решения отдельных государственных финансовых задач и, соответственно, различный подход к их решению. Примером этого может служить отношение к социальным выплатам гражданам: пенсий, пособий, компенсаций и т.д. Несмотря на заключенные договоренности на всех уровнях о гарантиях банков по своевременности и пол-

ноте выплат, на штрафные санкции, применяемые к банкам за нарушение договоренностей, практика нарушения сроков зачисления выплат на лицевые счета конечных получателей продолжается. И таких примеров различного отношения к реализации государственной финансовой политики можно привести немало.

Без решения вышеперечисленных проблем органами федерального казначейства не могут быть решены поставленные Правительством РФ задачи по действительному регулированию бюджетных пропорций в обществе, централизации государственных финансовых ресурсов и контролю за целевым использованием бюджетных средств. При этом ряд проблем нуждается в разрешении на национальном уровне. Без сбалансированной финансовой, материальной, кадровой и законодательной поддержки со стороны государства невозможно создать по-настоящему эффективную систему федерального казначейства. При этом первоначальные финансовые и иные затраты на реализацию этих мер вскоре, как свидетельствует зарубежный опыт, полностью перекрываются прямой финансовой, а также немалой политической выгодой от функционирования федерального казначейства.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2003 год» большое внимание уделено развитию казначейской системы и совершенствованию казначейских технологий. Наибольшее значение среди них имеет формирование единого счета федерального казначейства, позволяющего повысить оперативность бюджетного регулирования на всех уровнях бюджетной системы России.

Концепция единого счета федерального казначейства одобрена распоряжением Правительства РФ от 23.01.2000 г. Порядок функционирования единого счета казначейства заключается в открытии доходных счетов на уровне отделений и перечислении плательщиками всех налогов и сборов на счет УФК региона. Управление федерального казначейства ежедневно распределяет и перечисляет налоги во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды, передает информацию ОФК по электронным каналам связи с последующим информированием налоговых и финансовых органов.

Тем самым обеспечивается минимизация разрыва между временем зачисления средств в доход государства и временем, когда они становятся доступными федерально-

го казначейству для исполнения государством своих обязательств, что, в свою очередь, влияет на эффективность принимаемых решений по управлению государственными бюджетными средствами и снижает объем встречных денежных потоков.

Введение единого казначейского счета не означает ограничения финансовой самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных ассигнований в вопросах расходования этих средств при условии, что деньги используются ими в установленном порядке и в соответствии с решениями вышестоящих распорядителей бюджетных ассигнований. Бюджетные учреждения самостоятельно определяют в рамках закона о бюджете, как тратить выделенные ассигнования для эффективного выполнения возложенных на них функциональных задач.

Другие новые казначейские технологии связаны с регламентацией расходной части бюджетов. Внедрение в практику исполнения федерального бюджета специфических казначейских процедур фиксации элементов платежного процесса, предшествующих совершению кассового расхода, позволяет блокировать рост, а в дальнейшем и появление неисполненных обязательств федерального бюджета (доведение бюджетных ассигнований, уточнение смет расходов, утверждение и доведение лимитов бюджетных обязательств, регистрация принятых бюджетных обязательств и др.).

Введение в действие новых правил финансирования предусматривает, в частности, право получателей средств федерального бюджета осуществлять расходование средств исключительно на основании доведенных до них лимитов бюджетных обязательств, регистрацию заключенных с бюджетополучателями договоров с целью недопущения принятия ими обязательств, превышающих бюджетные назначения, оплату обязательств федерального бюджета по осуществлению расходов (за исключением бюджетных ссуд) на основании документального подтверждения надлежащей реализации соответствующих договоров и, наконец, доведение средств федерального бюджета, закрепленных за их главными распорядителями, до нижестоящих распорядителей и получателей средств на основании реестров на финансирование, без зачисления их на счета упомянутых распорядителей и получателей средств.

В целях закрепления за казначейством важнейших функций по регулированию бюд-

жетного процесса требуется разработка целого комплекса документов, уточняющих правовую основу функционирования федерального казначейства. Представляется целесообразным, прежде всего, следующее.

Во-первых, внесение изменений и дополнений в действующее законодательство:

- в ст. 20, 21 и 26 Закона "О банках и банковской деятельности" в целях закрепления правового статуса органов федерального казначейства в части ведения лицевых счетов распорядителей средств федерального бюджета и их расчетно-кассового обслуживания;

- в Указ Президента РФ "О федеральном казначействе" от 08.12.1992 г. и в постановление Совета Министров - Правительства РФ от 27.08.1993 г., утверждающее положение "О федеральном казначействе Российской Федерации" фиксирующее фактически сложившееся положение в сфере обращения государственных финансовых ресурсов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации;

- в ст. 854 Гражданского кодекса РФ для усиления иммунитета бюджета в части списания с бюджетных счетов денежных средств без распоряжения исполняющего бюджет органа;

- в федеральный закон "Об исполнительном производстве" положений, закрепляющих особенности обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на счетах бюджетов;

- в Бюджетный кодекс в части введения термина "казначейская система исполнения федерального бюджета" и утверждения данного принципа как основного рычага государственного регулирования бюджетного процесса;

- в ст. 13 и 14 федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" в целях законодательного закрепления возможности обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Во-вторых, разработка нормативных документов:

- федерального закона "О системе органов федерального казначейства и казначейской системе исполнения бюджетов";

- постановления Правительства РФ "Об особенностях возвратов налогов и платежей";

- инструкции "О казначейском исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюд-

жетов и государственных внебюджетных фондов”;

- типовой функционально-организационной структуры органов федерального казначейства;

- порядка информационного взаимодействия федерального казначейства и Центрального банка России;

В-третьих, введение в действующие нормативные документы следующих положений:

- изменения в классификацию расходов бюджетов РФ, позволяющие органам федерального казначейства вести учет исполнения федеральных целевых программ (путем присвоения им соответствующих кодов); расширить кодирование операций, проводимых в рамках Фонда финансовой поддержки регионов с присвоением отдельных кодов расходов, включенных в ФФПР; а также уточнить содержание статей экономической классификации, включающей несколько видов финансовых операций, различных по своему экономическому содержанию;

- поправки в первой части Налогового кодекса РФ, устанавливающие, что органами исполнительной власти РФ и органами местного самоуправления могут приниматься решения о предоставлении налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по федеральным налогам и сборам только в том случае (и в той части), если законодательством РФ о налогах и сборах установлены ставки (налоговые обязательства) по исчислению и уплате федерального налога и сбора в доходы регионального или местного бюджета;

- изменения в инструкции МНС России, позволяющие перейти на ведение налоговыми органами учета налогов и сборов, уплачиваемых налогоплательщиками по консолидированному налоговому обязательству;

- изменения в классификацию доходов бюджетов РФ, позволяющие идентифицировать каждый вид дохода от уплаты налогов и сборов, который имеет самостоятельный характер распределения по уровням бюджетов, а также устанавливающие различные коды по

каждому налоговому обязательству, обладающему самостоятельными налоговыми ставками;

- положения, в соответствии с которыми: исключается из практики порядок финансирования по смете расходов хозяйствующих субъектов, выполняющих заказы, оплата которых производится за счет средств федерального бюджета; при формировании финансовых взаимоотношений между распорядителями и получателями средств федерального бюджета ассигнования по смете расходов (с соответствующим доведением лимитов бюджетных обязательств) могут определяться только для бюджетных учреждений, по обязательствам которых собственник (распорядитель средств федерального бюджета) несет субсидиарную ответственность (ст. 120 Гражданского кодекса);

Задачи федерального казначейства в бюджетном регулировании возрастают. Если сегодня оно выполняет функции государственного кассира, то в ближайшем будущем оно должно взять на себя обязанности государственного финансового управляющего. Его роль может быть пассивной, когда казначейство лишь осуществляет финансирование в пределах выделенных главными распорядителями бюджетных ассигнований бюджетные учреждения в соответствии с законом о федеральном бюджете. А может быть и активной, когда казначейство жестко регламентирует процесс исполнения бюджетов, контролирует все расходы бюджетных учреждений, следит за соблюдением межбюджетных пропорций, а также управляет всеми государственными активами. Для этого необходима одновременная реализация следующих основных направлений: создание системы финансовой управленческой информации, расширение функциональной деятельности казначейства, совершенствование механизма мобилизации учета и использования государственных финансовых ресурсов, принятие мер по организационному, материальному, техническому и нормативно-правовому укреплению органов федерального казначейства.