

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТА

Т. Н. Савина, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»

О. Н. Чеколаева, студентка V курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»

В статье рассмотрены основные принципы исполнения федерального бюджета, позволяющие повысить эффективность организации казначейской системы; предложен комплекс мер (способов) направленных на эффективное исполнение бюджета; определены потенциальные пути укрепления доходной базы федерального бюджета.

Ключевые понятия: казначейство, казначейская система, организация исполнения бюджета

Казначейство России – один из динамично развивающихся органов государственной власти в Российской Федерации, постоянное развитие и совершенствование которого обусловлено происходящими политическими, экономическими, технологическими и другими изменениями в жизни государства.

Основной казначейской миссией является проведение платежей из федерального бюджета и доведение бюджетных данных после принятия Закона о бюджете до всех участников бюджетного процесса. Эти мероприятия составляют суть казначейской работы и определяют все стоящие перед казначейством задачи и направления деятельности.

За прошедшие годы с момента перехода от банковской к казначейской системе исполнения бюджета в РФ проведена большая работа, позволившая ввести полный и обособленный учет бюджетных и внебюджетных средств, аккумулировать бюджетные средства на счетах органов Федерального казначейства, разграничить в бюджетном процессе полномочия распорядителя бюджетных средств и кассира, обеспечить контроль за соблюдением участниками бюджетного процесса бюджетного законодательства и обеспечить соблюдение законодательно установленных нормативов при распределении доходов в бюджеты бюджетной системы.

Организация казначейской системы исполнения федерального бюджета в РФ строится на принципах, вытекающих из характера и состояния бюджетной системы, к основным из которых, на наш взгляд, можно отнести:

1. Принцип научности – основа создания динамичной финансовой структуры. Он означает, что организация системы казначейства

строится на достижениях науки, изучении и обобщении мирового опыта, учете тенденций и направлений изменяющейся внешней среды рыночной экономики.

2. Принцип централизации и децентрализации означает создание казначейской системы на трех уровнях: Казначейства России, казначейских органов субъектов РФ и казначейств муниципальных образований как единой структуры бюджетно-финансовой системы. Принцип выражает учет специфики построения каждого уровня казначейской системы, расширение границ самостоятельности региональных и местных органов системы.
3. Принцип разграничения и совмещения функций по уровням системы предполагает взаимодействие органов казначейства на различных уровнях. На федеральном уровне определяются установочные параметры формирования и исполнения бюджета, находящиеся в компетенции федеральных законодательных и исполнительных органов власти. При этом функции территориальных органов казначейства по федеральному бюджету вытекают из их разграничения между центром и субъектами РФ.
4. Принцип единства правовой и нормативной базы вытекает из самой сущности устройства казначейской системы, способной к взаимодействию по выполнению возложенных задач. Он подразумевает для всех органов общую правовую основу, единые стандарты учета, отчетности, типовые договоры с интегрируемыми организациями и другие элементы.
5. Принцип единства требований к информации – один из важнейших в современных условиях реформирования финансовых отношений. Эффективность деятельности любого органа казначейской системы определяется способностью прогнозировать, формулировать экономическую ситуацию исполнения бюджета и использования средств. Принимать в пределах своей компетенции собственные решения возможно только на основе единого информационного обеспечения, циркуляции необходимой информации между органами, подразделениями и отдельными специалистами казначейских органов.

Эти принципы характеризуют разные стороны организации работы органов казначейской системы. Одновременность и комплексность их использования – основное условие развития организационного устройства и повышения эффективности управления и оптимизации финансовых потоков в системе казначейства.

К основным положениям исполнения федерального бюджета в РФ можно отнести:

- 1) финансирование с единого счета бюджета (все средства бюджетополучателей находятся на едином счете);
- 2) учет финансирования в разрезе лицевых счетов, открытых распорядителями и получателями бюджетных средств;

3) планирование и исполнение бюджета в разрезе детальной бюджетной классификации РФ;

4) принятие бюджетными учреждениями денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей только в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств;

5) регистрация договоров, проведение конкурсов по закупкам товаров, работ или услуг для бюджетных нужд бюджетных учреждений.

При банковской системе исполнения бюджета бюджетные средства распределялись по сети счетов бюджетополучателей. В основе казначейской системы исполнения бюджета лежит принцип бюджетной системы – единство кассы, который предполагает слияние расчетных счетов бюджетополучателей в единый счет бюджета для осуществления расчета с поставщиками товаров и услуг. Единство кассы не предполагает единственность расчетного счета для казначейского органа. Казначейский орган может иметь несколько счетов для хранения различных типов бюджетных средств (например, валютные счета). Единство кассы состоит в едином расчетном счете хранения данного типа бюджетных средств, с которого осуществляется перечисление средств поставщикам товаров, работ или услуг.

При исполнении бюджета на первое место выступает решение следующих функциональных задач:

- осуществление кассового планирования бюджетных средств, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных (федеральных) средств и направлений их использования;
- оперативный бухгалтерский учет исполнения бюджетов различных уровней;
- формирование росписи доходов и расходов бюджетов;
- контроль своевременности совершения операций с бюджетными средствами, а также целевое направление использования бюджетных и внебюджетных средств;
- учет изменений и формирование уточненной росписи и уточненных планов по бюджетам;
- составление регистров бухгалтерского учета исполнения бюджета;
- комплексное решение проблемы информационного взаимодействия органов Казначейства России и распорядителей бюджетных средств и т.д.

Выделяют три основных технологических процесса в общей организации исполнения бюджета казначейскими органами:

- 1) исполнение федерального бюджета по доходам;
- 2) исполнение федерального бюджета по расходам;
- 3) завершение финансового года по доходам и расходам.

Собственные доходы бюджетов – виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. Собственные доходы бюджетов включают в себя:

1)налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

2)неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ;

3)безвозмездные и безвозвратные перечисления (включая финансовую помощь из других бюджетов), кроме субвенций из Федерального (региональных) фонда компенсаций налоговых, неналоговых видов доходов и безвозмездных перечислений.

Закон о федеральном бюджете на соответствующий год определяет перечень собственных и регулирующих налоговых и неналоговых доходов, закрепленных за федеральным бюджетом и бюджетом субъекта РФ.

Налоговые доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации. Денежные средства считаются зачисленными в доход бюджета с момента совершения Банком России или кредитной организацией, в которой открыт счет по учету доходов бюджета, операции по зачислению денежных средств на счет казначейского органа.

Несмотря на вызовы времени и общества, Казначейство России является одной из самых современных структур, отвечающей требованиям 21 века в области информационных технологий и стратегического менеджмента, чувствительной к быстро меняющимся потребностям общества и мобильной в вопросах модернизации и оптимизации деятельности.

Необходимость преодоления последствий глобального финансового кризиса требует от Казначейства России бесперебойно и в полном объеме исполнять обязательства федерального бюджета, искать и мобилизовывать резервы по повышению эффективности в соответствующих направлениях деятельности. Целью функционирования казначейской системы является нахождение новых подходов к надлежащему исполнению возложенных на казначейство функций с наименьшими затратами.

Одной из важнейших характеристик любой системы является ее эффективность. В экономической теории под эффективностью понимается соотношение полученных результатов с затраченными ресурсами. С этой точки зрения понятие эффективности системы можно определить как наличие связи между результатом функционирования системы, объемами и затратами вовлеченных в этот процесс ресурсов. Однако значимость любого подхода к оценке эффективности системы определяется не только выявлением меры использования ресурсов для получения заданного результата, но и качеством их использования.

Таким образом, под эффективностью казначейской системы исполнения федерального бюджета следует понимать ее способность выполнять возложенные на нее функции. Это означает, что система может быть признана эффективной лишь в том случае, если она отвечает следующим требованиям:

- 1)обеспечивает правильное, в соответствии с законом исполнение бюджета;
- 2)обеспечивает жесткую «дисциплину» исполнения федерального бюджета;
- 3)обеспечивает контроль за полнотой полученных доходов, правомерностью и целевым характером совершаемых расходов.

Применение механизма казначейского контроля, посредством которого представляется возможным оценить как его эффективность, так и влиять на повышение эффективности исполнения федерального бюджета на всех стадиях, позволяет казначейской системе обеспечивать движение государственных финансовых ресурсов в соответствии с поставленными целями и задачами.

В связи с этим, на наш взгляд, необходимо обозначить некоторые перспективные направления деятельности Федерального казначейства в рамках стратегической карты его развития на 2010 г. и дальнейшую перспективу.

Так, следует начать с функции, которая закреплена за Казначейством России, отражена и в Бюджетном кодексе РФ, и в Положении о Федеральном казначействе. Речь идет о финансовом прогнозировании и кассовом планировании исполнения федерального бюджета. Согласно прогнозу кассовых поступлений и выплат из федерального бюджета на 2010 г., по сравнению с предшествующим периодом доходы федерального бюджета будут незначительно сокращаться, расходы несколько увеличатся, практически полностью будет израсходован Резервный фонд, а для обеспечения сбалансированности федерального бюджета планируется использование части ресурсов Фонда национального благосостояния (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Исполнение и кассовое планирование федерального бюджета в 2009-2010 гг., млрд. руб.

	Факт 2009 г. (оперативные данные)	2010 г. (прогноз)
Доходы федерального бюджета	7 274,3	6 950,0
Расходы федерального бюджета	9 636,8	9 886,9
Мобилизация средств Резервного фонда	2 964,8	1 783,4
Мобилизация средств Фонда национального благосостояния	0	385,8

Данные таблицы свидетельствуют о том, что для решения проблемы сбалансированности федерального бюджета требуются дополнительные заимствования как на внутреннем, так и на внешнем рынках. В текущем году (согласно законодательству о бюджете, и по прогнозам Казначейства России) их совокупный объем превысит 1 трлн. руб. В связи с этим можно констатировать, что в скором будущем существенно возрастут расходы на обслуживание долговых обязательств федерального бюджета.

В настоящее время в Казначействе России кассовое планирование осуществляется в годовом и ежемесячном разрезах, но в краткосрочной перспективе необходимо повышать его точность и дискретность (вплоть до

поэтапного перехода к подневному прогнозированию), а также развивать систему интеграции кассовых планов федеральных министерств и ведомств и кассового плана исполнения федерального бюджета. Для осуществления этой работы необходимо совершенствовать соответствующую нормативно-правовую базу и провести организационную подготовку.

Одной из важнейших задач в этом направлении деятельности Казначейства России является повышение степени достоверности планирования параметров и сроков мобилизации средств суверенных фондов РФ для обеспечения сбалансированности федерального бюджета.

Существует ряд мер, которые реально могли бы способствовать стабильному исполнению бюджета, однако для этого требуется корректировка соответствующих нормативных правовых актов. Нами предлагается комплекс мероприятий, направленных на эффективное исполнение бюджета.

Во-первых, очень важным способом повышения эффективности казначейского исполнения федерального бюджета является проводимая Федеральным казначейством совместно с Банком России работа по модернизации технологий осуществления бюджетных платежей. Помимо использования банковской системы межрегиональных и внутрирегиональных электронных расчетов, с 2009 г. Казначейство России начало активно применять механизм инновационной разработки Банка России – технологию банковских срочных электронных платежей (БЭСР). В результате проведенной работы удалось достичь того, что передача рублевых средств с ЕСБ в территориальный орган Федерального казначейства любого субъекта РФ, интегрированного в систему БЭСР, не превышает двух минут. С 1 декабря 2009 г. по всем УФК, интегрированным в систему БЭСР, осуществляется консолидация доходов федерального бюджета на ЕСБ, что, в свою очередь, существенно увеличило показатель оборачиваемости бюджетных средств.

Во-вторых, существенным способом повышения качества предоставления государственных услуг клиентам (в части ускорения доведения корректно сформированных бюджетных данных и санкционирования кассовых выплат за счет средств федерального бюджета) и повышения эффективности исполнения федерального бюджета является установление между бюджетополучателями и обслуживающими их органами Федерального казначейства системы электронного документооборота. Денежные чеки и объявления на взнос наличными заменены современными и актуальными инструментами – расчетные (дебетовые) банковские карты. В настоящее время системой электронного документооборота охвачено более 50 % всех клиентов Казначейства России от их общего числа, превышающего 200 тыс. организаций. В ближайшее время будет обеспечен прием бюджетной отчетности в электронном виде с применением электронной цифровой подписи от главных распорядителей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов РФ и органов управления государственными внебюджетными фондами.

В-третьих, в период кризисного и посткризисного состояния экономики России особую значимость представляет перманентный мониторинг контрактации бюджетных обязательств в разрезе министерств и ведомств, т.е. отслеживание динамики объемов заключенных бюджетополучателями государственных контрактов, подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета. Казначейство России еженедельно ведет анализ контрактации в разрезе ГРБС в сопоставлении с доведенными им объемами лимитов бюджетных обязательств.

В-четвертых, еще одним существенным способом повышения эффективности организации процесса исполнения федерального бюджета является создание Центрального операционного управления Федерального казначейства, которое должно быть сформировано и введено в действие с 1 января 2012 г. Это новый межрегиональный территориальный орган, который сможет принять от центрального аппарата ведомства большую часть операционных функций и позволит оптимально выстроить систему управления Федеральным казначейством.

И, наконец, в-пятых, это – корреляция сроков уплаты налоговых платежей, установленных Налоговым кодексом РФ, и сроков реализации бюджетных полномочий. Так, например, Налоговым кодексом установлено, что ежемесячные авансовые платежи по налогу на прибыль организаций, подлежащие уплате в течение отчетного периода, уплачиваются в срок не позднее 28-го числа каждого месяца отчетного периода. Предприятия осуществляют уплату данного налога 28-го числа на единый счет доходов в Федеральное казначейство, а оно, в соответствии с инструкцией, на следующий день, то есть 29-го числа зачисляет данные средства на счет бюджета. Право расходования данных средств возникает только 30-го числа. Наибольший объем социальных обязательств приходится на 1–5-е и на 16–20-е числа месяца (основные сроки выплаты заработной платы и социальных пособий). Пробег средств до конечного получателя с учетом инструкций Федерального казначейства составляет 4-5 рабочих дней, поэтому ежемесячно возникает трехдневный кассовый разрыв, который преодолевается либо за счет заемных средств, либо путем задержки на 2-3 дня выплаты заработной платы. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность переноса сроков уплаты налога на прибыль: половину платежа – до 13-го числа, а вторую половину – до 25-го числа.

Предполагается, что комплексная реализация приведенных мер позволит Казначейству России существенно повысить эффективность и результативность деятельности ведомства в отношении достижения принципиально нового качества организации процесса исполнения федерального бюджета.

Кроме того, одним из основных направлений совершенствования организации работы Федерального казначейства по исполнению бюджета в современных условиях можно считать поиск путей по укреплению доходной базы бюджета в условиях казначейского исполнения.

В условиях рыночных отношений основными источниками формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы государства являются налоговые поступления. Поэтому необходимо принять меры по мобилизации дополнительных бюджетных доходов и одновременному сокращению издержек, связанных с выполнением налоговых обязательств, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования.

В соответствии со статьей 174 БК РФ доходы федерального бюджета должны прогнозироваться на основе прогноза социально-экономического развития РФ. Необходимо пересмотреть перечень показателей, по которым производится прогнозирование социально-экономического развития на среднесрочный период, путем включения тех показателей, которые действительно будут использоваться при осуществлении расчетов доходов федерального бюджета.

Также весьма существенным является вопрос об отсутствии в федеральном законодательстве правового механизма оценки эффективности льгот по обязательным платежам (налогам, взносам). Использование налогоплательщиками различных налоговых льгот приводит к недопоступлению налоговых платежей в бюджет. Значительные средства не поступают в федеральный бюджет в результате предоставления в соответствии с законодательством РФ или международными договорами льгот по уплате таможенных платежей.

На наш взгляд, к основным потенциальным путям укрепления доходной базы федерального бюджета в настоящее время можно отнести:

- 1) сокращение совокупной задолженности по федеральным налогам и сборам, таможенным платежам, санкциям и пеням в бюджетную систему РФ;
- 2) оптимизация и сокращение перечня предоставляемых льгот по налогам, сборам, таможенным платежам;
- 3) взыскание просроченной задолженности по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, просроченной задолженности иностранных государств и иностранных юридических лиц перед РФ;
- 4) разработка мероприятий для устранения существенных потерь бюджетной системы РФ от продолжающегося уклонения организаций от налогового учета и контроля;
- 5) повышение ставок налогов, сборов и пошлин;
- 6) поступление доходов от легализации скрытой экономики.

Кроме того, необходима разработка специальной программы по развитию доходного потенциала бюджетной системы РФ в объемах, позволяющих преодолеть ее дефицит и обеспечить устойчивое финансирование государственных расходов. Указанная программа должна содержать комплекс мероприятий, направленных на системную работу по легализации доходов от экономической деятельности, наведению порядка в системе учета и взимания налогов, таможенных и других платежей, устранению существенных

недостатков в налогообложении в сфере производства и оборота алкогольной продукции, усилению контроля за трансфертным ценообразованием, деятельностью оффшорных компаний, поступлениями от реализации природных ресурсов, диверсификации доходов за счет поэтапного переноса центра тяжести налогообложения с производства на имущество, повышению результативности налогового и таможенного контроля, и другие мероприятия.

Системная, целенаправленная работа по укреплению и развитию доходного потенциала бюджетной системы РФ должна обеспечить формирование бюджета на 2012 год без дефицита, а, начиная с 2013 года, позволить стабильно наращивать доходы в объемах, достаточных для финансирования расходов и снижения зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры.

Реализация части предложенных мероприятий позволит существенно снизить уровень дефицита бюджетной системы РФ.