

О ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ ЗА БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

.....
Кочурина Р.А.*

Макроэкономическая ситуация в стране во многом зависит от реформирования бюджетного процесса. Первые наработки реформирования предполагается учесть в бюджете 2005 г. Одним из основных принципов бюджетной реформы должен стать переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами: правительство формирует систему оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти и только на этой основе подводит итоги, делает выводы и корректирует политику по отдельным направлениям. Достижение оптимального уровня государственных расходов становится, таким образом, базовым принципом экономической политики. Предстоит подготовиться к введению нового разграничения доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы страны. И субъекты Федерации, и муниципалитеты должны знать, за исполнение каких функций они отвечают и из каких источников их будут финансировать.

Экономика общественного сектора представляет новую систему взглядов на роль государства в реформировании экономических отношений и теорию государственных финансов. Общественный сектор представляет собой совокупность всех ресурсов экономики, всей собственности, всех денежных средств, находящихся в распоряжении государства. Любые действия государства в условиях рыночной экономики опосредуются финансовыми инструментами. Наиболее универсальным инструментом воздействия признается бюджет. Поэтому в центре внимания всех структур власти находятся государственные финансы, в том числе направляемые на развитие регионов.

Переход экономики, сложившейся к началу 1990-х гг., к рыночным отношениям сопровождался разрушением централизованной государственной бан-

* Кочурина Раиса Абдулхалимовна, проректор по экономическим вопросам Армавирского лингвистического университета.

ковской системы, образованием многочисленных коммерческих банков, значительным снижением бюджетной и исполнительской дисциплины.

В бюджетной системе России сложилась очень тяжелая ситуация, вызванная задержкой в зачислении налогов и сборов на счета федерального и местного бюджетов, потерей контроля за движением бюджетных средств, целевым их использованием. Выход из ситуации, при которой исполнение бюджета практически вышло из-под контроля Правительства Российской Федерации, стал возможным при переходе на казначейскую систему исполнения бюджета, а также при формировании новой структуры финансового контроля.

Успешное развитие экономики любой страны во многом зависит от достоверности и оперативности получения органами власти информации о состоянии государственных финансовых и материальных ресурсов, возможности оперативно и эффективно управлять ими.

Изучение международного опыта и практика функционирования дореволюционной отечественной финансовой системы дали безальтернативное решение – перевод федерального бюджета на казначейскую систему исполнения.

Это позволило не только консолидировать на счетах казначейства все государственные финансовые ресурсы, оперативно представлять Правительству информацию о финансовых возможностях государства, но и обеспечить целевое использование бюджетных средств.

Одной из важнейших задач и функций органов федерального казначейства является осуществление оперативного управления государственными финансовыми ресурсами, организация движения денежных средств, в том числе финансирование из федерального бюджета. Финансирование поступает на счета конечных получателей, минуя счета распорядителей и получателей бюджетных средств.

Банковская система обслуживания бюджетов длительна и многоступенчата. Сначала бюджетные средства в соответствии с поручениями органа, исполняющего бюджет, зачисляются на счета распорядителей кредитов. Затем последние перечисляют полученные средства на счета подведомственных бюджетных организаций. И только на последнем этапе в соответствии с платежными поручениями средства поступают от бюджетных организаций к конечным получателям в качестве оплаты за выполненные работы или услуги. Такая схема прохождения бюджетных средств приводила к длительному движению до момента перечисления их на счета поставщиков товаров и услуг. Период прохождения достигал 15 дней, что вполне устраивало большинство кредитных учреждений, поскольку банки на некоторое время получали бесплатные кредитные ресурсы. Кроме того, органы исполнительной власти, ответственные за исполнение соответствующих бюджетов, лишались возможности целевого контроля бюджетных средств. Последующий контроль только фиксировал факты нарушения, но не предотвращал его.

В отличие от банковской системы обслуживания бюджетных счетов, при казначейской системе исполнения бюджетов исключены операции по перечислению средств на счета главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, так как движение бюджетных средств с одного уровня на другой отражается лишь на их лицевых счетах в органах федерального казначейства, где они открыты. Учет финансирования при исполнении бюджета по расходам ведется в разрезе лицевых счетов, открытых для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств соответствующего бюджета в едином учетном регистре казначейства.

На открытых лицевых счетах отражаются объемы бюджетных средств, которыми владельцы располагают в процессе санкционирования и финансирования расходов бюджета. Бюджетное учреждение вправе распоряжаться средствами, зачисленными на его лицевой счет, только в размере, отраженном на счете.

Фактически же денежные средства остаются на едином счете бюджета, что позволяет значительно сократить объем задействованных государственных средств. Более того, в обязательном порядке осуществляется предварительный и текущий контроль расходования через процедуру подтверждения платежных поручений, разрешающих совершение платежа. Следует подчеркнуть, что предварительный контроль может проводиться только при казначейском исполнении бюджета.

Бюджетным кодексом РФ разграничен перечень и виды расходов по уровням бюджетов. К расходам, финансируемым исключительно из федерального бюджета, относятся и расходы, связанные с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и бедствий федерального масштаба. Порядок финансирования определяется соответствующими законодательными и нормативными актами и осуществляется только через органы федерального казначейства.

Одним из этапов бюджетного процесса является государственный финансовый контроль, главное назначение которого – проверка обязательного выполнения всех бюджетных заданий, предусмотренных законодательными и нормативными актами. Конкретно-адресный характер бюджетных показателей отражает многообразие связей бюджета с отраслями экономики и создает основу для их использования в целях контроля за состоянием дел в отраслях народного хозяйства.

В современной России необходимость усиления контроля государства в финансовой сфере определяется недостаточным уровнем финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, многочисленными фактами нецелевого использования средств федерального бюджета. Экономическая функция финансового контроля состоит в обеспечении целевого и эффективного использования государственных финансовых ресурсов: целевых бюджетных фондов, дотаций, субсидий, трансфертов и т. д.

На сегодняшний день в России главные функции контроля за целевым использованием средств, выделяемых из федерального бюджета, осуществляют:

- Счетная палата Российской Федерации;
- Главное контрольное управление Президента Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации.

В части контрольных функций, возложенных непосредственно на Министерство финансов РФ, контроль за целевым использованием средств федерального бюджета осуществляют территориальные органы федерального казначейства и контрольно-ревизионные управления Министерства финансов России в субъектах РФ.

Контрольно-экономическая работа территориальных органов федерального казначейства по субъектам РФ регламентируется п. 3 Указа Президента РФ № 1556 от 8 декабря 1992 г. «О Федеральном казначействе», а именно: проведение проверок в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях, основанных на любых формах собственности, проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета Российской Федерации.

Для усиления финансового контроля за денежными средствами целевого назначения из федерального бюджета в органах казначейства устанавливается определенный порядок совершения операций по осуществлению контроля и финансирования.

При выделении средств из федерального бюджета на ликвидацию последствий стихийного бедствия — наводнения на территории Краснодарского края – финансирование осуществлялось только через счета органов федерального казначейства.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2002 г. № 709 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия, произошедшего в августе 2002 года на территории Краснодарского края» были определены виды и размеры государственной помощи пострадавшим:

- единовременные выплаты по 2 тыс. р. на каждого пострадавшего (в г. Армавире их число превысило 15 тыс. чел.);
- за потерю и порчу имущества единовременные выплаты от 20 до 50 тыс. р. на каждую семью;
- единовременные выплаты на проведение ремонта жилья, получившего частичное повреждение, до 30 тыс. р.;
- безвозмездные субсидии на строительство и приобретение жилья взамен полностью разрушенного; размер субсидии исчислялся исходя из норматива 18 м² на каждого члена семьи и установленной для Краснодарского края стоимости 1 м² в 7860 р.

Для обеспечения оперативного финансирования, предварительного и текущего контроля за целевым расходованием выделенных денежных средств из федерального бюджета в казначействе были разработаны модели порядка финансирования и подготовки необходимой документации, подтверждающей законность выплат и перечислений на счета получателей.

Согласно утвержденному порядку пострадавший получает в администрации города сертификат (документ, подтверждающий право на получение жилья семьей пострадавшего подрядным способом с указанием общей площади и размера субсидии) и сдает его в отделение Сбербанка для открытия заблокированного счета на имя владельца сертификата.

Отделение Сбербанка (уполномоченного Правительством РФ на участие в расчетах по выделенным из бюджета средств) открывает заблокированный счет и направляет уведомления в администрацию города и отделение Федерального казначейства, в которых указывает:

- номер заблокированного счета;
- номер сертификата;
- фамилию, имя, отчество владельца сертификата;
- размер субсидии.

Администрация города и ее службы готовят и представляют в казначейство необходимый пакет документов, в который входят:

- сводный список семей, лишившихся жилья (по форме № 2);
- список семей, согласившихся на строительство жилья подрядным способом;
- реестр выданных сертификатов (по форме № 7).

Затем на каждую пострадавшую семью представляется:

- ксерокопия сертификата, заверенная юридической службой администрации;
- копия договора подряда на строительство жилья;
- график этапов строительства указанного жилья;
- акт приемки этапов строительства, подписанный владельцем сертификата и отделом капитального строительства администрации, осуществляющим технический надзор за ходом выполнения работ;
- платежное поручение на перечисление денежных средств на заблокированный счет в отделении Сбербанка с последующим зачислением на банковский счет подрядчика.

Казначейство, получив указанный пакет документов, осуществляет предварительный и текущий контроль, который заключается в следующем:

- сверяются реквизиты всей представленной документации на соответствие, наличие необходимых подписей и печатей;

– сверяется правильность оформления договоров подряда и актов приемки этапов выполненных работ, наличие виз и подписей заинтересованных служб и печатей подрядчика и технадзора.

При правильном оформлении всех документов бюджетные средства перечисляются со счета казначейства на блокированный счет в размере, указанном в платежном поручении.

При установлении несоответствия или нарушения в представленной документации она возвращается администрации без исполнения с сопроводительным письмом. В нём указывается характер нарушений.

Вот некоторые случаи возврата представленной для оплаты документации без исполнения:

- угловые адреса домов, разрушенных стихией, указаны дважды: документация оформлена на разных членов семьи, пострадавшей от стихии;
- одно и то же домовладение проходит в двух списках – как разрушенное и как требующее капитального ремонта;
- прописка одного из членов семьи постфактум, после периода стихии, попадались случаи и нестандартные (например, степень родства: племянник зятя тещи сына);
- представляется подрядчиком к оплате еще не выполненного этапа строительства и др.

Аналогичные модели были составлены и для порядков осуществления финансирования покупки жилья на вторичном рынке жилья, и для строительства жилья хозяйственным способом или проведения его ремонта.

Тщательная разработка моделей по всем видам выделения государственной помощи пострадавшим позволила заранее предусмотреть ситуации, которые могут возникать при осуществлении контроля за представляемой документацией, и своевременно проинструктировать исполнителей. Такой подход обеспечил эффективность работы и исключил случаи нецелевого использования бюджетных средств. Как показали результаты проверок Счетной комиссии РФ и Прокуратуры РФ, не установивших случаев нарушений в финансировании, осуществляемый порядок и формы казначейского финансового контроля себя оправдывают и обеспечивают целевое использование государственных средств.