

«О выравнивании местных бюджетов», методику расчета налогового и бюджетного потенциала территорий.

Проблемой в финансовой сфере местного самоуправления остается наполнение институтов финансовой системы местного самоуправления денежными ресурсами. Закон «Об основах бюджетных прав...» установил минимальный уровень таких доходов – 70%. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления» определил состав источников доходов местных бюджетов. Но несмотря на это, реально этот уровень не превышает нескольких процентов, и местные финансовые системы не смогут начать самостоятельно функционировать, если данное положение не изменится. В настоящее время по-прежнему преобладают отчисления от регулирующих доходов, нормативы по которым могут ежегодно меняться, а это не обеспечивает устойчивость взаимоотношений между бюджетами разных уровней.

Наконец, следует обратить внимание на то, что для создания финансовой системы местного самоуправления необходимо развивать экономические ресурсы местного самоуправления, прежде всего, муниципальные предприятия и предприятия смешанной формы собственности, так как это позволит расширить доходную базу местного самоуправления. Для обеспечения стабильности финансовой системы местного самоуправления необходимо наличие у муниципальных образований собственной доходной базы для финансирования местных потребностей, самостоятельного решения вопросов местного значения.

*Е. Б. Маланина,
Н. В. Каменских*

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РАБОТЫ ОТДЕЛА КАЗНАЧЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ

Исполнение бюджета – важнейший этап бюджетного процесса, в рамках которого регулируются намеченные прогнозы, планы, программы.

При исполнении бюджета по расходам чрезвычайно важна так называемая «специализация бюджетных кредитов», т. е. расходование бюджетных средств в целях и объемах, предусмотренных бюджетом. Органом, контролирующим такую специализацию и выступает казначейство.

Казна – финансовые ресурсы государства, централизованные государственные источники финансов. Финансово-кредитный словарь содержит следующее определение понятия: «казначейство – орган, осуществляющий кассовое исполнение бюджета», а под казначейской системой исполнения бюджета понимается соответственно «система, при которой кассовое исполнение бюджета возлагается на специальный финансовый орган – казначейство». В свою очередь, обращаясь к истории, следует отметить, что «казначейства России прошлого века осуществляли прием, хранение, выдачу бюджетных средств и даже эмиссию казначейских билетов». Главная задача казначейства – осуществление кассового исполнения бюджета. Однако в современных условиях казначейству переданы лишь некоторые функции банков по исполнению бюджетов (учет кассовых доходов и кассовых расходов бюджета, распределение доходов), между тем непосредственно прием, хранение, выдачу бюджетных средств осуществляют банки.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что в Российской Федерации сложилась смешанная система кассового исполнения бюджетов, суть которой заключается том, что распоряжается бюджетными средствами, осуществляет учет и формирует отчетность государственный финансовый орган (казначейство), а прием, хранение и выдачу бюджетных средств организуют банки. Поэтому в современных условиях следует говорить не о казначейской системе кассового исполнения бюджета, а о казначейской системе исполнения

Применение казначейской системы исполнения бюджета отличается от банковской, прежде всего тем, что казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета, – доходный и расходный – на одном счету. Такой порядок позволяет существенно ускорить процесс финансирования.

Бюджетным кодексом по всей территории Российской Федерации устанавливается казначейский контроль, за исполнением бюджетов, то есть определяют принципы исполнения бюджетов.

Причины перехода на казначейское исполнение бюджета:

- финансирование осуществляется общими суммами; при этом средства, перечисленные бюджетополучателями, тратятся бесконтрольно, недочеты выявляются только при проведении ревизий и проверок;

- недостаточная оперативность получения информации, а значит и контроля, за целевым расходованием бюджетных средств.

Основные принципы казначейского контроля:

Первый принцип – принцип единства кассы – предусматривает зачисление всех доходов и поступлений на единый счет бюджета и осуществление всех расходов с единого счета, то есть все средства бюджетополучателей находятся на едином счете.

Что дает этот принцип? Во-первых, все расходы осуществляются с единого казначейского счета. Это сокращает путь движения денежных средств, так как органу, осуществляющему казначейское исполнение бюджета, не нужно зачислять средства на расчетные счета бюджетополучателей ввиду их отсутствия. Это позволяет ускорить поступление денежных средств бюджетным организациям, исключает задержки во время их движения и возможность из незаконного использования, что, конечно же, является положительным моментом для организации-бюджетополучателя. Во-вторых, органы казначейского исполнения бюджета имеют полномочия по распределению средств, поступающих на их расчетный счет. Они осуществляют расходы по экономическим статьям тем бюджетополучателям, у которых возникает такая необходимость. Здесь может учитываться приоритет расходов, то есть их важность на данный момент. Это осуществляется в интересах бюджетных учреждений. В-третьих, распорядители имеют возможность осуществлять предварительный контроль за расходованием бюджетных средств через процедуру подтверждения платежных обязательств, то есть платежное поручение проверяется, дается разрешительная виза и только после этого совершается платеж. В-четвертых, организация-бюджетополучатель взаимодействует только с органами казначейского исполнения бюджета по поводу осуществления расходов и она может заранее заказать необходимую сумму денег на выплату заработной платы или совершения платежа. Можно сказать, что между бюджетной организацией и органами, осуществляющими казначейское исполнение бюджета, устанавливаются отношения сотрудничества, что является благоприятным аспектом для эффективной работы.

Однако принцип единства кассы совсем не означает, что органы казначейского исполнения бюджета могут иметь только один расчетный счет. Коли-

чество счетов определяется необходимостью зачисления различных видов денежных средств: средств, полученных от предпринимательской деятельности, бюджетных средств и др.

Второй принцип: исполнение бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетополучателей. Поэтому первое, что необходимо сделать бюджетной организации при переводе на казначейство, – закрыть свой расчетный счет, на который поступали средства из бюджета и с которого осуществлялись платежи. Взамен организации открывается лицевой счет в едином учетном регистре казначейства. Лицевые счета открываются для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета (ст. 254 Бюджетного кодекса РФ). На лицевом счете отражаются суммы, которыми организация-бюджетополучатель может располагать в процессе осуществления своей деятельности. Бюджетное учреждение вправе распоряжаться средствами, зачисленными на его лицевой счет, только в том размере, который отражен на лицевом счете бюджетного учреждения (п. 5 ст. 254 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, финансирование бюджетных организаций осуществляется путем зачисления средств на лицевой счет распорядителями (органами, осуществляющими казначейское исполнение бюджета). Но зачисление средств осуществляется не произвольно, а в соответствии с лимитами.

Третий принцип – принцип осуществления финансирования и принятия на себя денежных обязательств бюджетными организациями в пределах лимитов. Лимиты бюджетных обязательств устанавливаются на основании бюджетных ассигнований (ст. 224 Бюджетного кодекса РФ). В свою очередь, на основании бюджетных ассигнований составляется смета доходов и расходов бюджетного учреждения (ст. 221 Бюджетного кодекса РФ). Лимиты устанавливаются по каждой экономической статье в разрезе бюджетной классификации. Органы казначейского исполнения бюджетов не вправе зачислять средства на другие статьи или в размерах, не соответствующих лимитам. Но если у бюджетного учреждения остается излишек неиспользованных средств по какой-либо статье, а по другой статье ему средств не хватает, оно может обратиться в свою вышестоящую организацию с просьбой осуществить переброску средств между статьями. Если вышестоящая организация сочтет целесообразной такую операцию,

бюджетное учреждение сможет использовать эти средства на расходы по нужной статье (на основании соответствующего документа – «Уведомления об изменении лимитов бюджетных обязательств»).

Осуществление финансирования в соответствии с лимитами является очень важной положительной чертой казначейского исполнения бюджета. Это обуславливает целевой характер использования средств: средства бюджета могут быть использованы только на строго определенные нужды и в определенных лимитах размерах. В свою очередь, эта мера позволяет высвободить средства бюджета, используемые не по целевому назначению, и направить их на финансирование других бюджетополучателей.

Отказать в осуществлении платежа бюджетополучателю при условии соответствия лимитам сумм платежа органы казначейского исполнения бюджета имеют право в случае непредставлении необходимых подтверждающих документов (договоров, счетов-фактур, накладных и др.). Например, для списания денежных средств с лицевого счета бюджетополучателя по статьям «Оплата гражданских служащих» и «Начисления на оплату труда» (то есть для получения заработной платы), бюджетополучатель должен представить в органы, осуществляющие казначейское исполнение бюджета, следующие документы: справку о начисленной заработной плате, заявку на получение наличных денежных средств.

Четвертый принцип исполнения бюджета – принцип детальности. Детальность исполнения бюджета достигается за счет бюджетной классификации. Основы бюджетной классификации заложены в Бюджетном кодексе РФ. Принцип деятельности проявляется при финансировании бюджетных организаций в процессе казначейского исполнения бюджета. Раньше средства выделялись в определенном объеме без указания статей, по которым необходимо производить расходы. Теперь же, как в лимитах, так и в реестрах на финансирование бюджетополучателей дана разбивка общей суммы финансирования по экономическим статьям и во всех документах бюджетополучателей присутствует их цепочка кодов. Здесь важная роль отводится органам, осуществляющим казначейское исполнение бюджета. Они должны очень внимательно следить за правильностью отнесения бюджетными организациями расходов на статьи.

Пятый принцип – принцип закупки товаров (работ, услуг) на основе государственных и муниципальных контрактов. Согласно Бюджетному кодексу РФ все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляется исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов (ст. 71 Бюджетного кодекса РФ). Бесспорно, это является положительным моментом для бюджетной организации, так как государственный (муниципальный) контракт заключается органом государственной власти или местного самоуправления, бюджетным учреждением с юридическими и физическими лицами на конкурсной основе. Это дает возможность значительно уменьшить расходы бюджетных организаций на осуществление закупок.

Бюджетная организация получает возможность более детально и эффективно планировать свои расходы, а также отслеживать сроки наступления платежей по договорам в целях недопущения задолженности либо переплаты.

Кроме того, нельзя не рассмотреть порядок учета и использования средств, полученных от предпринимательской деятельности. Эти средства зачисляются на лицевой счет бюджетной организации органами казначейского исполнения бюджета не позднее дня поступления их на расчетный счет органов казначейского исполнения бюджета (ст. 254 Бюджетного кодекса РФ), с момента зачисления на лицевой счет бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами в размере, отраженном на его лицевом счете. Но порядок использования указанных средств не определяются бюджетной организацией. Он установлен Бюджетным кодексом (п. 6 ст. 245): средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества могут быть направлены на расходы согласно смете в случае недостатка средств бюджета. По своему усмотрению бюджетная организация может использовать средства только в сумме превышения фактически полученных средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над суммами средств, учтенных в смете доходов и расходов. Это ущемляет интересы бюджетной организации.

Перевод расходов бюджетной организации на казначейское исполнение в целом вносит положительные моменты в ее работу. Казначейское исполнение бюджета позволяет значительно повысить качество планирования расхо-

дов за счет анализа остатков на лицевых счетах распорядителей и получателей бюджетных средств, в разрезе бюджетной классификации и сроков нахождения на счетах неиспользуемых средств. Заключая договоры, финансовый орган может более оптимально проводить планирование расходов во времени, сокращать суммы финансирования по тем статьям, по которым регулярно остаются остатки.

Для повышения эффективности управления бюджетными средствами, усиления контроля за целевым использованием бюджетных ассигнований, обеспечения оперативности зачисления доходов в бюджет района и своевременного финансирования мероприятий, предусмотренных бюджетом муниципального образования Советский район, Постановлением Главы Советского района от 20.12.2001 г. № 816 «О поэтапном переходе на казначейскую систему исполнения бюджетов Советского района», в соответствии с Постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа от 14.12.2001 г. № 195 «О поэтапном переходе на казначейскую систему исполнения бюджета ХМАО» был образован отдел казначейского контроля в составе финансово-экономического управления.

Задачи отдела казначейского контроля:

- осуществление контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств;
- ведение и хранение юридических дел главных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведение и хранение книги регистрации лицевых счетов главных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведение лицевых счетов главных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- осуществление контроля представленных главными распорядителями и получателями бюджетных средств платежных документов на предмет наличия достаточного остатка бюджетных ассигнований, соблюдения установленных правил расчетов, правильности указанных в платежных документах реквизитов;
- проведение контроля правильности операций, отраженных на лицевых счетах;

- предоставление начальнику финансово-экономического управления информации по состоянию лицевых счетов.

Отдел казначейского контроля приступил к работе с 03.01.2002 г., начал свою работу с того, что было разработано «Положение об отделе казначейского контроля». Затем был составлен ориентировочный график перевода бюджетных учреждений на казначейское исполнение бюджета на 2002–2003 г. и разработана временная «Инструкция о порядке финансирования расходов бюджета Советского района и ведения лицевых счетов получателей бюджетных средств, при казначейской системе исполнения бюджета».

Руководство работой отдела осуществляет начальник отдела казначейского контроля. На сегодняшний день в составе отдела казначейского контроля работает 7 человек: начальник ОКК – 1; юрист – 2; консультант – 1; специалист, осуществляющий контроль платежных документов – 3.

С 1 января 2002 г. начался поэтапный переход на казначейскую систему исполнения бюджета согласно графика. С 14.01 2002 г. на казначейскую систему исполнения бюджета были переведены 20 учреждений.

В 2003 г. планируется перевести: 8 администраций поселков и города, 5 управлений, 3 комитета, 144 бюджетных учреждения и открыть 245 лицевых счетов. По состоянию на 31.12.2002 г. на казначейскую систему исполнения бюджета переведено 20 бюджетополучателей, открыто 27 лицевых счетов.

Финансирование расходов при казначейской системе исполнения бюджета

Казначейство – это особый порядок предварительного прохождения платежных документов через финансово-казначейскую структуру.

Существует 4 принципиальных схемы казначейства:

Место обслуживания лицевых счетов		Инициатива финансирования (активность л/с)
Отдел казначейства финоргана	СХЕМА 1	Финансирование от бюджетного отдела (активные л/счета)
Отдел казначейства финоргана	СХЕМА 2	Финансирование от платежных поручений (пассивные л/счета)
Уполномоченный банк	СХЕМА 3	Финансирование от платежных поручений (пассивные л/счета)
Органы федерального казначейства	СХЕМА 4	Финансирование от б/отдела (активные л/счета) Финансирование от платежных поручений (пассивные л/счета)

Порядок финансирования «от бюджетного отдела» означает, что ежедневное финансирование, как и раньше, начинается с бюджетного отдела.

Бюджетный отдел, исходя из росписи бюджета и наличия средств на счетах бюджета, готовит распоряжение на финансирование. Распоряжение на финансирование является основанием для открытия финансирования и зачисления средств на лицевые счета. Поскольку зачисление средств на лицевые счета и списание средств с лицевого счета разнесено в времени, мировой счет называется активным. Данный порядок наиболее близок прежнему порядку кассового исполнения бюджета. Порядок финансирования «от платежных поручений» подразумевает первичность платежных поручений. Ежедневное распределение бюджетных средств осуществляется под конкретные платежные поручения, которые получатели бюджетных средств, предоставили в финансово-казначейский орган, поскольку предварительного зачисления денежных средств на лицевой счет нет, он является пассивным.

Главный недостаток финансирования от бюджетного отдела – неиспользованные остатки средств на лицевых счетах. Соответственно, главное достоинство финансирования от платежных поручений – отсутствие неиспользованных остатков средств на лицевых счетах. Именно поэтому финансово-экономическое управление администрации Советский район выбрало порядок финансирования от платежных поручений. Иначе говоря, работают по схеме казначейского исполнения бюджета № 2, то есть лицевые счета открыты в отделе казначейства финоргана и финансирование осуществляется от платежных поручений. Открытие, закрытие, управление лицевыми счетами, а также печать выписок по лицевым счетам оборотно-сальдовой ведомости по казначейскому счету – все это осуществляет отдел казначейского контроля финансово-экономического управления.

Итак, для казначейского исполнения бюджета финансово-экономическим управлением открыт отдельный текущий счет, на котором аккумулируются бюджетные средства учреждений, переведенных на казначейскую систему исполнения бюджета. При открытии учреждению лицевого счета в отделе казначейского контроля все бюджетные счета в банке закрываются, остаются только текущий счет для работы с наличными денежными средствами. Остатки средств на смете

закрываются и перечисляются на текущий счет финансово-экономического управления с указанием бюджетной классификации.

Работа отдела казначейского контроля невозможна без программного обеспечения. Используются программы «АС-Бюджет» и «АС-БАНК» (НПО «Криста»). С помощью этих программ осуществляется:

- контроль платежных поручений поступивших от бюджетополучателей и внесенных в компьютер, осуществляется *автоматически*. Нажатием кнопки «Предварительный контроль платежных поручений» проверяется платежное поручение на наличие лимитов бюджетных обязательств в разрезе бюджетной классификации;

- платежное поручение прошедшее контроль и включенное в реестр на финансирование, является одновременно документом на зачисление средств на лицевой счет (формируется мемориальный ордер) и списанием кассового расхода с лицевого счета после получения выписки банка (по электронной почте);

- существует взаимосвязь между отделами финансово-экономического управления (бюджетным, отделом казначейского контроля и бухгалтерией).

Таким образом, подводя итог выше изложенному, необходимо отметить, что переход на казначейскую систему исполнения бюджета – это процесс очень длительный, трудоемкий и дорогостоящий, но дающий незамедлительно положительный результат: платежные документы проверяются более тщательно; финансирование производится в соответствии с бюджетной классификацией.

Главная задача, стоящая перед органами казначейства – перевод всех средств бюджета на казначейскую систему исполнения для обеспечения бесперебойного, в полном соответствии с законом, исполнения бюджета и контроля за целевым использованием бюджетных средств. Исходя из этих задач, и строится вся работа казначейства.

Основными преимуществами казначейской системы исполнения бюджета являются:

- исключение возможности не целевого использования бюджетных средств;
- высвобождение значительного объема бюджетных средств за счет от авансирования расходов к оплате счетов по факту;
- уменьшение краткосрочных заимствований бюджетами разных уровней;

- улучшение качества прогнозирования;
- ускорение прохождения бюджетных средств от налогоплательщика до конечного получателя – контрагента администрации или бюджетных учреждений.

Использование единого счета Казначейства позволяет в любой момент времени получить информацию об объемах собранных доходов бюджета и о текущих обязательствах, а также о наличии свободных денежных средств. Соответственно появляется возможность более точного прогнозирования кассовых разрывов при исполнении бюджета и эффективного управления остатками средств бюджета.

Данная система позволяет ускорить прохождение информационных потоков данных, повысить оперативность получения и обработки информации об исполнении бюджета, а также ее достоверность, повысить реалистичность планирования и тем самым обеспечить высокую управляемость процесса исполнения бюджета.

Е. В. Попова, О. А. Козлова

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В УРАЛЬСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

В 2001 г. демографическая ситуация на территории Уральского федерального округа продолжала обостряться. За период с января по ноябрь 2001 г. число умерших превысило число родившихся в 1,67 раза (в 2000 г. превышение составляло 1,55 раза). Численность населения в субъектах РФ, входящих в УрФО в 1992–2001 гг. уменьшилась на 245,8 тыс. чел. или на 2,0% и составила на 01.01.2002 г. 12520,2 тыс. чел., что по отношению к общей численности населения России составляет 8,7%.

Естественная депопуляция прогрессирует в Свердловской, Челябинской, Курганской и Тюменской областях, за исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. В Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) число родившихся превысило число умерших в 1,67 раза, а в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) – в 2,13 раза. Острее других в Уральском федеральном округе проблема естественной депопуляции сказывается в Свердловской области, где число умерших превысило число родившихся чело-