

ПЕРЕВОД БЮДЖЕТА РЕГИОНА НА КАЗНАЧЕЙСКУЮ СИСТЕМУ ИСПОЛНЕНИЯ

М.Б. Николаев, Н.А. Ромашова, В.В. Осокин

Нижегородский государственный университет

Статья посвящена проблеме реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации — процессу перевода на казначейскую систему бюджетов регионов. Новый подход, безусловно, позволит более эффективно контролировать расходование средств за счет единства кассы и прозрачности всех денежных потоков. Наряду с явными преимуществами на сегодня существует и ряд трудностей перехода на новую систему финансирования, в частности организационные, методические и технические, решать которые необходимо.

В современных условиях реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации одним из важнейших направлений повышения эффективности исполнения региональных и местных бюджетов является переход на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней.

Актуальность перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов обусловлена тем, что действовавший ранее механизм использования государственных финансовых ресурсов не был способен обеспечить прозрачность бюджета, характеризовался низкой оперативностью и раздробленностью, допускал возможность нецелевого использования бюджетных средств.

В соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов должен быть завершён к 2005 году. Субъектам Федерации и муниципальным образованиям предоставлено право выбора между формированием собственных казначейств либо переходом на кассовое обслуживание территориальными органами Федерального казначейства.

Под казначейским исполнением бюджета понимается процесс, обеспечивающий полное и своевременное поступление доходов, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, санкционирование расходования бюджетных средств в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени и по поручению получателей средств бюджета.

Казначейское исполнение бюджета регламентировано Бюджетным кодексом Российской Федерации и осуществляется на основе принципа единства кассы и принципа прозрачности бюджета, обеспечивая контроль нецелевого расходования средств.

Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета.

Принцип прозрачности бюджета обеспечивается ведением планирования и исполнения бюджета в разрезе бюджетной классификации РФ. Учет финансирования осуществляется в разрезе лицевых счетов, открытых распорядителям и получателям бюджетных средств.

Исходя из этих принципов процесс финансирования бюджетных учреждений при казначейском исполнении таков:

- законодательный орган принимает решение о финансировании конкретной отрасли или программы в рамках закона о бюджете;

- финансовый орган, исходя из прогноза доходов на год и утвержденных смет доходов и расходов распорядителей и получателей бюджетных средств, доводит годовые лимиты бюджетных обязательств до главных распорядителей средств;

- главные распорядители средств распределяют эти лимиты по своей подведомственной сети;

- органы казначейства учитывают эти лимиты на счетах бюджетополучателей.

Эти стадии процесса должны осуществляться до возникновения фактической потребности проведения кассового расхода бюджетных средств. То есть каждое бюджетное учреждение (получатель бюджетных средств) уже к началу финансового года должно четко знать объем средств, которые оно может использовать для выполнения своих функций:

- после учета лимитов бюджетополучатель вправе заключать договора на предоставление товаров, работ и услуг на эти суммы;

- после учета договоров органами казначейства эти бюджетные обязательства гарантируются к оплате;

- при наступлении необходимости кассового расхода (платежа по погашению бюджетных обязательств) органы казначейства самостоятельно за счет поступивших доходов производят платежи контрагентам бюджетополучателей.

При таком построении процесса финансирования выпадает собственно прямое финансирование бюджетных учреждений как основной атрибут банковского исполнения бюджета. То есть бюджетное учреждение не зависит от финансирования и может производить свои расходы по мере необходимости в объеме, предусмотренном лимитами бюджетных обязательств.

Таким образом, можно выделить следующие преимущества казначейской системы исполнения бюджета:

- осуществление стопроцентного предварительного контроля целевого использования средств бюджетополучателями;

- финансирование распорядителей и получателей средств бюджета по мере возникновения потребностей;

- существенное сокращение времени прохождения финансовых потоков за счет устранения межбанковского пробега средств между счетами финансового органа, главных распорядителей и учреждений их подведомственной сети;

- появление в бюджете свободных средств за счет консолидации остатков на едином расчетном счете;

- получение оперативной информации об остатках ассигнований и исполнении бюджета в режиме реального времени.

Несмотря на существенные преимущества казначейской системы исполнения бюджета перед банковской переход на нее необходимо осуществлять поэтапно, чтобы ни в коем случае не препятствовать выполнению бюджетными учреждениями своих функций. Процессу перевода на казначейское исполнение бюджета обязательно должна предшествовать основательная организационная, методическая и техническая подготовка.

Подготовительный этап целесообразно начать с детального обследования бюджетной сферы региона, переводимого на казначейское исполнение; осуществления ревизии нормативно-правового, организационного, технологического и технического обеспечения как финансового органа, так и всех распорядителей и получателей бюджетных средств; а также изучения опыта внедрения казначейских технологий в других регионах. С учетом этих данных должны быть разработаны:

1. Нормативная база, определяющая:

- организационно-правовую форму, задачи, функции и полномочия органа, осуществляющего казначейское исполнение бюджета;
- формы финансового контроля в процессе казначейского исполнения бюджета;
- порядок открытия и ведения лицевых счетов получателей бюджетных средств;
- порядок отражения в главной книге финансового органа операций, связанных с пополнением отдельного счета, финансированием и отражением кассовых расходов на лицевых счетах;
- порядок ведения бухгалтерского учета операций финансирования и кассовых расходов и др.

2. Комплексная автоматизированная система управления бюджетным процессом, построенная на основе технологии, содержащей концепцию, методику и методологию перехода на новую схему исполнения бюджета и обеспечивающей полную автоматизацию процесса казначейского исполнения бюджета. Выбор автоматизированной системы должен осуществляться с учетом следующих характеристик:

- Производительность системы, т.е. способность системы обрабатывать определенный объем информации в единицу времени.

Система должна обладать высокой степенью производительности, чтобы обеспечивать обработку больших объемов информации в сжатые сроки.

- Организация взаимодействия пользователей с информационными ресурсами системы в интерактивном режиме в реальном масштабе времени.

Такой режим позволяет базе данных системы сохранять постоянную актуальность, повышает точность анализа, прогнозирования и контроля информации.

- Наличие в системе сетевых функций для обеспечения свойств многоуровневости и многозвенности.

Такая необходимость определяется структурной и территориальной распределенностью бюджетной сферы. Известно, что все действия по исполнению бюджета оформляются созданием документов. Поэтому основной мерой деятельности участников бюджетного процесса является документооборот, т.е. схема прохождения документов в установленной последовательности при осуществлении финансовых операций и обработке учетных данных. Исходя из этого, внедрение автоматизированной информационной системы должно обеспечивать не только и не столько автоматизацию рутинных операций, сколько полную автоматизацию информационного обслуживания процесса исполнения бюджета и организацию электронного документооборота.

- Конвейерный принцип обработки документов в системе.

Построение конвейера обработки документов обеспечивает взаимосвязь всех документов системы, где результатом обработки одного документа является создание другого с сохранением его истории. Первичная информация заводится в

систему единожды. Получение производной информации не требует повторного ввода первичной информации.

— Трехзвенная архитектура построения системы (сервер баз данных, сервер приложений, клиентские рабочие места), поддержка целостности системы информации, обеспечение непротиворечивости данных, надежной защиты информации от несанкционированного доступа, компьютерных вирусов и т.д.

Такая архитектура позволяет обеспечить целостность базы данных, т.к. все пользователи системы работают только с сервером приложений и база данных защищена от их возможных некорректных действий. Кроме этого трехзвенная архитектура позволяет наиболее оптимально выбирать необходимую аппаратную конфигурацию в зависимости от нагрузки, а также наиболее полно использовать возможности операционной системы. Такая архитектура обеспечивает высокую производительность системы — количество документов, обрабатываемых ежедневно, может достигать нескольких тысяч.

— Необходимость криптографической защиты при передаче данных и надежной защиты информации от несанкционированного доступа.

Определяется тем, что финансовая информация обладает различной степенью конфиденциальности и существует иерархичность полномочий доступа к информации и действий с ней. Требуется также обеспечить обязательную регистрацию и учет событий в системе.

— Обеспечение возможности использования различных программных платформ, расширения и наращивания технологии за счет дополнения ее новыми рабочими местами, новыми серверами различных классов и т.д.

Это свойство определяет потенциальные возможности системы для совершенствования и повышения ее функциональности, для оптимизации взаимодействия участников бюджетного процесса.

— Единство базы данных систем, наличие доступа большого количества пользователей к общим данным и возможности совместной работы специалистов по обработке информации.

Это свойство позволяет иметь актуальную информацию о ходе процесса исполнения бюджета на любой момент ее запроса и осуществлять мониторинг этого процесса в режиме реального времени вне зависимости от территориальной распределенности на всех уровнях бюджетной сферы (вплоть до конечных бюджетополучателей).

— Конфигурируемость системы.

Обеспечивает возможность внедрения минимальной конфигурации с последующим расширением путем введения дополнительных модулей. При этом должны быть учтены следующие характеристики: степень автономности модулей; состав модулей и реализуемых ими функций; наличие межмодульного взаимодействия и формы его реализации; возможные конфигурации программного обеспечения, их минимальный состав; независимо функционирующие блоки; варианты расширения.

— Открытость системы, т.е. наличие средств развития и модификации.

Определяется открытостью баз данных, открытостью программных интерфейсов, наличием гибких средств экспорта/импорта данных, встроенного макроязыка программирования, обеспечивающих возможность наращивания функционала без привлечения разработчика.

— Настраиваемость системы.

Система должна легко адаптироваться к потребностям финансового органа, предусматривать возможность технологических изменений в операциях финансового органа, обеспечивать процедурную настройку.

3. График перевода бюджетных учреждений на казначейское исполнение бюджета. Должен быть составлен перечень главных распорядителей, получателей средств бюджета с указанием сроков переводов на казначейскую систему. Финансовому органу целесообразно провести расширенные совещания с участием главных распорядителей, получателей бюджетных средств, где была бы доведена вся необходимая информация по переводу бюджетополучателей на казначейское исполнение бюджета.

Только после выполнения всех подготовительных работ можно приступить к этапу непосредственного перевода учреждений на казначейскую систему. В первую очередь целесообразно перевести небольшие комитеты с подведомственными учреждениями (по молодежной политике, по делам семьи и др.). Это позволит отработать весь процесс финансирования, осуществить пробную эксплуатацию автоматизированной системы и выявить вопросы, которые необходимо доработать для более эффективного осуществления казначейского исполнения бюджета.

Лишь после решения этих вопросов можно переходить к переводу на казначейское исполнение крупных комитетов (управления образования, здравоохранения и др.).

Вышеперечисленные мероприятия по подготовке и переводу бюджета на казначейскую систему исполнения предполагают очень большой объем работы, результат которой во многом зависит от правильной организации, четкого и последовательного выполнения всех поставленных задач. Однако успешная реализация этих мероприятий создаст реальные предпосылки эффективного управления и целевого использования бюджетных средств и в конечном итоге будет способствовать совершенствованию бюджетного процесса в нашей стране.