

Передовой опыт казначейского исполнения бюджета Пензенской области



В последнее время на федеральном уровне проводится активная работа по переводу бюджетов субъектов РФ на полное кассовое обслуживание в территориальные органы Федерального казначейства. Однако для Пензенской области наиболее оптимальным стал смешанный вариант кассового обслуживания с передачей отдельных полномочий по исполнению бюджета Управлению Федерального казначейства по Пензенской области.

Ирина Дмитриевна СИЛУКОВА,
начальник отдела исполнения бюджета Министерства финансов Пензенской области

Трансферты под потребность

Выбранный вариант в рамках поставленных задач по достижению операционной эффективности расходования бюджетных средств на этапе предварительного контроля, повышению эффективности закупочного процесса, обеспечению ликвидности единого счета бюджета позволяет внедрять передовые методы казначейского управления бюджетным процессом. Одним из таких методов, направленных на предотвращение в течение года кассовых разрывов, является «**бюджетный аккредитив**» — **перечисление целевых межбюджетных трансфертов из бюджета области местным бюджетам под фактическую потребность**.

В Пензенской области данный механизм внедрен с 2016 года. В 2018 году он применялся в отношении трех видов субвенций, что позволило обеспечить своевременное доведение до отдельных категорий граждан заработ-

ной платы и социальных пособий, ликвидировать неиспользованные остатки на счетах местных бюджетов. В очередном финансовом году и плановом периоде предлагается распространить данный механизм еще на 38 видов межбюджетных трансфертов. В результате доля средств, предоставляемых местным бюджетам под фактическую потребность, увеличится по сравнению с 2018 годом с 50 до 90%.

Новацией для нашего региона стало внедрение в 2018 году аналогичного механизма при **перечислении субсидий на иные цели бюджетным и автономным учреждениям в пределах суммы фактической потребности**, поскольку в предшествующие годы учреждениями допускались значительные остатки средств на своих лицевых счетах в связи с отсутствием заключенных договоров, актов выполненных работ, товарных накладных (**рисунок 1**). Такая ситуация объяснялась ГРБС необходимостью перечисления указанных субсидий на лицевые счета учре-

ждений в сроки, установленные в соглашениях об их предоставлении, без анализа фактической потребности.

Результатом принятых мер стало не только снижение остатков и повышение ликвидности единого счета бюджета, но и активизация ведомственного финансового контроля со стороны ГРБС в отношении своих подведомственных учреждений. Теперь ГРБС знает, когда произведена фактическая поставка, в каком количестве, какого качества и т. д., а не механически готовит платежный документ на перечисление средств учреждению.

Усилить контроль

Считаем, что наряду с субсидиями на иные цели также в корректировке нуждается **контроль за использованием бюджетными и автономными учреждениями субсидий на финансовое обеспечение государственного задания**. Нормативно-правовое регулирование контроля за деятель-

ностью учреждений со стороны учредителей является обязательным, но недостаточным механизмом для обеспечения эффективности контрольных процедур. Как правило, со стороны учредителей этому процессу не уделяется должное внимание, для них эта функция вторична. Учреждения самостоятельно принимают решения о направлении субсидий, а также средств, образовавшихся в результате экономии. Кроме того, в связи с тем, что бюджетные и автономные учреждения не являются участниками бюджетного процесса, в отношении указанных средств законодательством запрещено проводить детальную проверку подтверждающих документов.

В условиях дефицита бюджетных ресурсов считаем, что сегодня при проведении контрольных мероприятий по отношению к данным учреждениям необходим более гибкий финансовый подход, такой, который используется при контроле получателей бюджетных средств. Детальная проверка подтверждающих документов позволит, с одной стороны, минимизировать факты нецелевого, неэффективного использования субсидий, с другой — поставить вопрос о целесообразности осуществления отдельных расходов (к примеру, покупка оборудования, проведение ремонтных работ, оплата штрафных санкций и др.) за счет средств от приносящей доход деятельности.

Обеспечить ликвидность счета бюджета

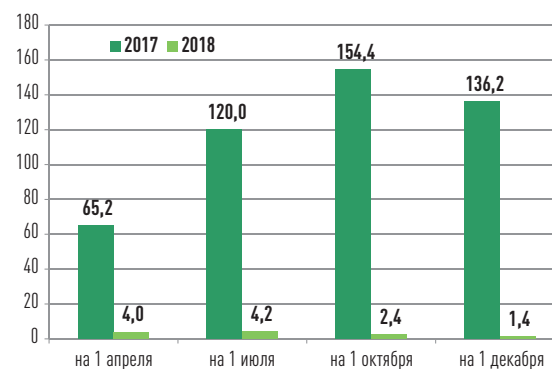
В соответствии со сроками, установленными налоговым законодательством, основная часть налоговых и неналоговых доходов поступает в последние дни месяца. И **краткосрочные казначейские кредиты** — это спасение как для нашего, так и для других дотационных регионов, позволяющее покрыть временные кассовые разрывы. Замещение казначейскими

кредитами дорогих коммерческих займов позволило существенно сэкономить бюджетные средства на обслуживании госдолга и направить их на финансирование социально значимых расходов.

Очевидны преимущества использования еще одного инструмента управления финансами и обеспечения ликвидности счета бюджета — **заимствование временно свободных средств со счетов бюджетных и автономных учреждений**, то есть «подкрепление счета бюджета». По своей сути это является беспроцентным кредитованием и, на первый взгляд, достаточно простым механизмом. Но его применение на практике требует ежедневного анализа заявленной потребности учреждений в средствах, чтобы при осуществлении заимствования не допустить возникновения кредиторской задолженности по принятым обязательствам учреждений.

Согласно действующему законодательству указанные средства подлежат возврату на счета учреждений не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года. Вместе с тем эти средства не используются учреждениями в течение нерабочих праздничных дней и, соответственно, могли бы быть направлены на погаше-

Рисунок 1. Динамика остатков средств на лицевых счетах бюджетных и автономных учреждений Пензенской области в 2017–2018 гг., млн руб.



с предложениями о внесении изменений в федеральное законодательство в части снятия ограничений по сроку возврата данных средств на счета учреждений при условии отсутствия у последних кредиторской задолженности. Это позволило бы сократить объемы коммерческих кредитов и улучшить ситуацию в регионе. Однако изменения в законодательство коснулись только остатков средств федеральных учреждений и государственных учреждений, созданных субъектами РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных лет не превышала 20% объема собственных

ПРОВЕРКА ПОДТВЕРЖДАЮЩИХ ДОКУМЕНТОВ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПОЗВОЛИТ МИНИМИЗИРОВАТЬ НЕЦЕЛЕВОЕ И НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУБСИДИЙ

ние сложившейся на конец года кредиторской задолженности, способствуя неприменению штрафных санкций за несвоевременную оплату принятых обязательств.

Министерство финансов Пензенской области неоднократно обращалось в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство

доходов консолидированного бюджета. Пензенская область не относится к таким регионам.

Мониторинг кредиторской задолженности

Важным направлением повышения качества управления бюджетным процессом, получившим развитие в 2018 году, является

ежемесячный мониторинг просроченной кредиторской задолженности по исполненным государственным контрактам в целях принятия мер по ее сокращению, предупреждению штрафных санкций и административной ответственности (рисунок 2). Разработан и утвержден план мероприятий (дорожная карта) по погашению кредиторской задолженности консолидированного бюджета региона, в том числе принята ежемесячная форма отчетности ГРБС, в которую включены подведомственные учреждения.

Кроме того, в программный продукт по управлению бюджетным процессом «АЦК-финансы» ООО «БФТ» внедрена форма отчетности, позволяющая оперативно отслеживать предельные сроки оплаты по договорам. Это дает возможность определить приоритеты в очередности платежей.

Казначейское сопровождение иных юридических лиц

Казначейское сопровождение целевых средств, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ юридическим лицам — неучастникам бюджетного процесса (кроме государственных бюджетных и автономных учреждений и государственных унитарных предприятий) планируется только с 2020 года. Но в нашем регионе уже с 2017 года данный механизм применяется

Рисунок 2. Мониторинг состояния расчетов по принятым обязательствам



Результат — отсутствие просроченной кредиторской задолженности в течение 2018 года

в отношении субсидий и бюджетных инвестиций (рисунок 3). Для этого подготовлена вся необходимая нормативно-правовая база. Если ранее бюджетные средства перечислялись юридическим лицам на счета, открытые в коммерческих банках, и проследить их дальнейшее использование по целевому назначению было невозможно, то теперь их учет осуществляется на лицевых счетах, открытых в Министерстве финансов Пензенской области.

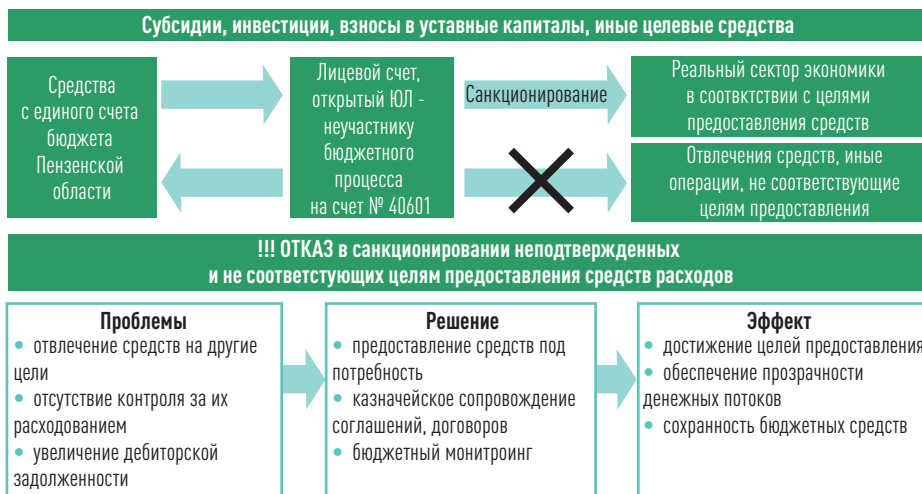
Субсидии неучастникам бюджетного процесса предоставляются в сумме, подтвержденной документами. Соответственно, с одной стороны, реализуется новый принцип исполнения бюджета — выделение средств под фактическую потребность, с другой стороны, достигается цель предоставления средств. За два последних года были открыты лицевые счета пяти юридическим

лицам. Несмотря на новизну, казначейское сопровождение уже доказало свою эффективность на практике.

На федеральном уровне активно развивается механизм казначейского сопровождения государственных контрактов, одним из элементов которого является оплата по контрактам в соответствии с фактическими результатами (то есть по результатам выездных проверок, осмотра и других мероприятий, проводимых в целях своевременного обнаружения и пресечения возможных нарушений). На региональном уровне согласно действующему законодательству проведение санкционирования платежей по всем расходам должно осуществляться только на основании представляемых документов, без проверки объемов и качества выполненных работ. Несмотря на это, начиная с 2013 года в нашей области в комплексе с документальным контролем в качестве дополнительной меры контроля за использованием бюджетных средств внедрена практика проведения проверок выполненных работ с выездом на место. Данная мера применяется при санкционировании расходов на ремонт объектов собственности Пензенской области и приобретение дорогостоящего оборудования (стоимостью свыше одного миллиона рублей).

Наиболее типичными нарушениями, выявленными в ходе такого контроля, являются: недопоставка оборудования, его не-

Рисунок 3. Казначейское сопровождение иных юридических лиц



соответствие техническим требованиям, несоответствие выполненных работ по ремонту медицинского оборудования представленным к оплате документам, неправильное применение индекса цен при составлении проектно-сметной документации по ремонту помещений, включение дважды стоимости одного и того же оборудования в акты приемки выполненных работ, отсутствие корректировки проектно-сметной документации и дефектных актов в связи с заменой выполняемых видов работ и др. При выявлении указанных нарушений в течение 2018 года оплата приостанавливалась до их устранения.

Так как на оплату представляются уже подписанные документы, отсутствие финансирования может привести к наложению административных штрафов на заказчика. В этой связи в целях повышения эффективности управления финансами необходимо смещать акценты с последующего на предварительный контроль, выработать систему, заточенную на выявление и пресечение нарушений на этапе проведения кассовых выплат.

Считаем, что назрела необходимость создать такую систему контроля, которая бы обеспечила тесную взаимосвязь, координацию и организацию взаимодействия между органами, осуществляющими предварительный контроль и последующий контроль, с привлечением учреждений (ор-

ганизаций), осуществляющих технический и строительный надзор.

Контроль в сфере закупок

Внедрение с 2017 года казначейского контроля в сфере закупок в соответствии с частью 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ придало новый импульс развитию передовых методов казначейского исполнения бюджета и способствовало размещению в единой информационной системе более достоверной информации. Тем самым снижается количество административных штрафов, налагаемых на заказчиков за искажение предоставляемой информации. Кроме того, для заинтересованных лиц, общественности и контрольных органов существенно возросла прозрачность процедур закупки, начиная с планирования и заканчивая полным ее исполнением.

За 2017 год на контроль в Министерство финансов Пензенской области поступило в общей сложности более 36 тысяч документов. По результатам выписано около пяти тысяч протоколов о несоответствии контролируемой информации (более 13% от общего объема).

Повышению эффективности контроля, на наш взгляд, способствовали бы следующие изменения законодательства.

Процесс контроля в сфере закупок неразрывно связан с другой функцией по исполнению бюджета — учетом принимаемых бюджетных и денежных обязательств. По-

Решение на федеральном уровне вопроса о возможности формирования отдельных планов закупок по источникам их финансирования позволило бы обеспечить целостность контроля на всех этапах

скольким лицевым счетам по учету федеральных целевых средств получателям открыты в УФК, которое осуществляет санкционирование расходов за счет этих средств, принято решение о наделении с 2019 года УФК функциями по принятию и учету соответствующих бюджетных и денежных обязательств.

Наряду с этим план закупок как первоначальный объект контроля в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2013 года № 1043¹ определен как единый документ, который формируется по всем источникам финансирования. Это не позволяет передать УФК полномочия финансового органа субъекта РФ на осуществление вышеназванного контроля в части государственных контрактов, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета. В результате единая цепочка контроля за закупочным процессом разрывается: часть функций остается за финансовым органом, часть — за УФК. Решение на федеральном уровне вопроса о возможности формирования отдельных планов закупок по источникам их финансирования позволило бы обеспечить целостность контроля на данных этапах.

Кроме того, считаем необходимым установить обязательное требование о необходимости указания в платежных документах номера реестровой записи из единого реестра государственных (муниципальных) контрактов. Это обеспечит проведение более действенного контроля на всех этапах исполнения бюджета по контрактным расходам и существенное снижение рисков незаконного и нецелевого использования бюджетных средств.

¹ «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг».

Рисунок 4. Контроль в сфере закупок

<p>Объекты контроля в 2017 году</p> <ul style="list-style-type: none"> • План закупок (4286) • План-график закупок (4749); • Извещение о закупке (5809) • Протокол определения поставщика (3955) • Информация о контракте (18 154) 	<p>«+»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Размещение в ЕИС достоверной информации • Снижение количества административных штрафов • Прозрачность процесса закупки 	<p>«-»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие на законодательном уровне возможности разделения плана закупок по источникам финансирования, в случае передачи отдельных функций исполнения бюджета в УФК
<p>Субъекты контроля</p> <ul style="list-style-type: none"> • ПБС • ГУП • ГБУ • ГАУ <p>Всего - 215 государственных заказчиков</p>		

Объем контролируемых обязательств за 2017 год — 10,2 млрд руб.