

ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

С. Н. Козлов, старший преподаватель кафедры бухгалтерского учёта анализа и аудита, Нижегородский государственный инженерно-экономический институт

Аннотация. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к исключительной компетенции органов местного самоуправления отнес вопросы формирования, утверждения, исполнения, а также контроль за исполнением местного бюджета. От того, насколько эффективно будут исполняться местные финансы, во многом будет определяться стабильность деятельности местных органов власти. Введение на территории муниципального образования выше-названного федерального закона в полном объеме предусматривает формирование во вновь созданных городских и сельских поселениях самостоятельных бюджетов.

Ключевые слова: поселение, бюджет местной администрации, городское (сельское) поселение, муниципальное образование, администрация поселения, централизованная бухгалтерия, бюджетные расходы, соглашение о проведении казначейского контроля, взаимные расчёты, финансовый контроль, бюджетная политика, казначейский контроль.

Для решения проблемы формирования и контроля за исполнением бюджетов, вновь созданных поселений в

условиях действующего законодательства возможны два варианта действий:

Первый вариант – самостоятельный контроль за формированием местного бюджета финансовым органом или подразделением, созданным в структуре местной администрации городского (сельского) поселения;

Второй вариант – заключение соглашения (договора) между городским (сельским) поселением и муниципальным районом по контролю за формированием и исполнением бюджета городского (сельского) поселения финансовым органом муниципального района (Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для студентов вузов / Под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 639 с.).

Второй вариант, на наш взгляд, наиболее приемлемый.

Учитывая недостаточную подготовленность кадров органов местного самоуправления к проведению бюджетного процесса, при составлении и исполнении бюджетов поселений на данном этапе реформы предлагается использовать потенциал существующих районных (городских) финансовых органов.

Учитывая вышеизложенное, а также в целях реализации единой методологии формирования и контроля за исполнением бюджетов муниципальных образований и консолидированного бюджета муниципального района, эффективного использования материально-технического и кадрового потенциала существующего финансового органа района, мы считаем наиболее целесообразным вариантом заключение соглашений между городскими (сельскими) поселениями и Администрацией муниципального района о передаче полномочий по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджетов поселений на уровень муниципальной района, который имеет достаточный опыт

управления собственными финансовыми ресурсами, профессиональный финансовый орган и на данном этапе сможет выполнять эти функции за поселения, одновременно проводя работу по поэтапному переходу к самостоятельному осуществлению бюджетного процесса поселениями по мере их готовности.

Предлагаемый вариант контроля за исполнением бюджетов поселений предусмотрен частью 3 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 и частью 7 статьи 63 Устава Княгининского муниципального района (Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Следует отметить, что заключение Соглашений о передаче Администрацией поселения полномочий по контролю за исполнением бюджета поселения Администрации муниципального района вовсе не предполагает полное отстранение от бюджетного процесса городских (сельских) поселений. У них остается достаточно полномочий по формированию и исполнению бюджетов в пределах их компетенции.

Рассмотрим более подробно организацию бюджетного процесса в городских и сельских поселениях при условии заключения Соглашений о передаче муниципальному району полномочий по контролю за исполнением бюджета поселения.

В Соглашении следует четко разграничить полномочия между районом и поселениями по контролю за исполнением бюджетов поселений в пределах их компетенции, определить права и обязанности сторон.

На наш взгляд, в Соглашении следует предусмотреть следующие полномочия по организации бюджетного процесса поселения, выполняемые финансовым органом муниципального района:

- разработка с участием комитетов, управлений и отделов Администрации муниципального района. Администрации поселения предложении по нормативам бюджетных расходов;

- рассмотрение предложений Администрации поселения по формированию бюджета поселения;

- рассмотрение проектов смет доходов и расходов учреждений, находящихся в муниципальной собственности поселения;

- формирование прогноза по доходам и расходам поселения;

- подготовка предложении по формированию районного фонда финансовой поддержки поселений;

- проведение мероприятий по обеспечению доходов в консолидированный бюджет муниципального района;

- разработка предложений об источниках финансирования дополнительных расходов консолидированного бюджета муниципального района;

- осуществление взаимных расчетов районного бюджета с бюджетом поселения;

- в установленные сроки принятие отчета об исполнении бюджета поселения для составления сводного отчёта консолидированного бюджета района;

- осуществление финансового контроля за исполнением бюджета поселения;

- при получении бюджетной росписи от поселения обеспечение в установленном бюджетным законодательством порядке казначейского исполнения бюджета поселения.

Для исполнения вышеперечисленных полномочий в поселениях совсем не обязательно создавать финансовые органы, достаточно ввести в администрацию должности специалистов, отвечающих за выполнение данных полно-

мочий. В тех администрациях, где созданы централизованные бухгалтерии, данные полномочия могут исполняться централизованными бухгалтериями.

Так, в Княгининском муниципальном районе в составе администрации городского и сельских поселений работают централизованные бухгалтерии, в которых предусмотрены секторы по ведению бухгалтерского учета и отчетности подведомственных бюджетных учреждений и по формированию и исполнению бюджета поселения. Централизованные бухгалтерии могут в полной мере обеспечить возложенные на поселения полномочия по формированию и исполнению их бюджетов согласно заключаемым соглашениям.

Кроме того, в соглашении следует четко оговорить права сторон, в целях предотвращения конфликтных ситуаций.

На наш взгляд, финансовый орган муниципального района должен иметь следующие права:

- запрашивать материалы, необходимые для осуществления контроля;
- осуществлять проверку порядка исполнения бюджета поселения, в том числе по средствам, выделяемым из районного бюджета;
- в установленном законодательством порядке приостанавливать или прекращать проведение кассовых операций.

В целях проведения эффективной бюджетной политики в управлении доходами и расходами местного бюджета, в повышении оперативности финансирования получателей бюджетных средств, в усилении контроля за поступлением бюджетных средств, а также за их целевым и эффективным использованием органы местного самоуправления должны четко и грамотно организовать казначейское исполнение местных бюджетов (А. Ю. Пантелеев,

Формирование финансовой основы местного самоуправления / А. Ю. Пантелеев // Финансы. – 2005. – № 11. – с. 33–85.).

Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, эффективное управление муниципальными финансами возможно только через муниципальные казначейства, входящие в структуру муниципального финансового органа. Нельзя допустить разрыва бюджетного процесса между планированием, исполнением и анализом. Всё это должно находиться в одних руках муниципальных финансовых органов.

Княгининский муниципальный район одним из первых в Нижегородской области перешел на казначейское исполнение местного бюджета через муниципальное казначейство, которое было создано в структуре действующего финансового органа.

Одним из очевидных преимуществ казначейского контроля за исполнением местного бюджета муниципальным исполнительным органом является сосредоточение всех функций исполнения бюджета в компетенции местных органов власти (планирование, исполнение, учет, контроль), а также полная ответственность за конечный результат.

Кроме того, местные органы власти имеют возможность оперативного изменения технологии исполнения бюджета района в рамках тех прав, которые им предоставлены в соответствии с законодательством.

Казначейский контроль за исполнением местного бюджета через муниципальное казначейство имеет ряд положительных моментов:

1. Наличие ежедневной оперативной информации об исполнении местного бюджета, практически финансовый орган имеет отчет (баланс) об исполнении бюджета района на каждый день в любой степени детализации.

2. Формирование финансовых отчетов об исполнении местного бюджета в более сжатые сроки, сокращение сроков приемки отчетов от распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей. Данные о кассовом исполнении местного бюджета формируются, как правило, ко 2-му числу, месяца, следующего за отчетным.

3. Возможность оперативно и очень мобильно решать вопросы о передвижке лимитов бюджетных обязательств при возникновении непредвиденных расходов.

4. Наличие единой информационной базы (единого программного продукта) у органа, исполняющего бюджет, и у бюджетополучателей.

В результате перехода на казначейский контроль за исполнением бюджета через муниципальное казначейство в Княгининском муниципальном районе были достигнуты полная прозрачность местного бюджета и жесткий контроль на всех стадиях бюджетного процесса. Муниципальное казначейство осуществляет регистрацию всех договоров с поставщиками продукции (работ, услуг) по всем статьям бюджетной классификации, а также проводит анализ цен, номенклатуры и объемов предлагаемых товаров (работ, услуг), что позволяет не только получить существенную экономию, но и оптимизировать расходы.

Благодаря наличию достоверной ежегодной оперативной информации были значительно сокращены сроки формирования проекта бюджета на очередной финансовый год: бюджет района, как правило, формируется уже к ноябрю месяца текущего года, а отчеты об исполнении бюджета – к 25 января следующего финансового года. За счет применения механизма управления финансовыми ресурсами через муниципальное казначейство путем использования свободных остатков средств на лицевых счетах бюджетополучателей достигнуто бесперебойное финансирование получателей средств местного бюджета, не зависимо

от сроков поступления доходов, что способствует снижению социальной напряженности и ускорению денежного обращения в районе.

Все это свидетельствует о создании высокоэффективной модели муниципального казначейства, обладающего более совершенными, чем у Федерального казначейства, методологией и информационными технологиями. В районе разработаны и утверждены единые стандарты казначейского исполнения бюджета, успешно решены вопросы эффективного управления муниципальными финансовыми ресурсами и кассового обслуживания местных бюджетов.

С целью сохранения положительно зарекомендовавшей себя эффективной модели муниципального казначейства Княгининский муниципальный район принял решение о кассовом исполнении местного бюджета органами Федерального казначейства по первому варианту, то есть муниципальному финансовому органу, на который возложены полномочия по контролю за исполнением местного бюджета, открыт лицевой счет в отделении Федерального казначейства по Княгининскому району.

Работа с органами Федерального казначейства по контролю за исполнением местного бюджета выявила и ряд существенных недостатков:

1. Недостаточно активная работа Федерального казначейства с невыясненными платежами. Федеральные структуры не заинтересованы в выяснении назначения платежей, так как если в течение двух месяцев платежи не разъясняются, то они подлежат зачислению в федеральный бюджет (Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14.12.1999 г. №-91 н).

2. До перехода на единый казначейский счет по доходам денежные средства зачислялись в доход районного бюджета в день оплаты плательщиками налогов и дру-

гих обязательных платежей, после перехода – с задержкой от 3 до 5 дней.

3. Постоянная задержка в получении от отделения Федерального казначейства оперативной информации о доходах и расходах местного бюджета. Как правило, отставание составляет 2–3 дня.

4. На каждую выплату из федерального бюджета по целевым федеральным программам бюджетополучатель, согласно инструкции Федерального казначейства, должен открывать отдельный лицевой счет в отделении Федерального казначейства, в результате чего ослабляется контроль со стороны органа, исполняющего бюджет, за расходованием средств федерального бюджета, поступивших в местный бюджет в виде субвенций. Создается ситуация, когда бюджетополучатель имеет несколько лицевых счетов в разных финансовых органах, что создает серьезные неудобства как для самого бюджетополучателя, так и для органа, на который возложены полномочия по исполнению местного бюджета.

Обслуживание органами Федерального казначейства местных бюджетов ведет к образованию «дополнительной надстройки» между банком и финансовым органом, к дублированию функций и замедлению денежного обращения. Это лишает муниципальный финансовый орган возможности оперативного и качественного управления средствами местного бюджета.

Исходя из вышеизложенного следует, что:

1. Создание высокоцентрализованных моделей управления бюджетами не соответствует основополагающим принципам бюджетного федерализма, снижает уровень самостоятельности и ответственности местных органов власти за проведение бюджетной политики на их территории и её результаты.

2. Крайне низка заинтересованность Федерального казначейства в удовлетворении индивидуальных потребностей района.

3. Страдает полнота и оперативность предоставляемой информации, так как отделение Федерального казначейства предоставляет только ту информацию, которая предусмотрена Правилами, утвержденными приказом Министерства финансов Российской Федерации от 19 апреля 2000 г. № 46н, что явно недостаточно для качественного анализа исполнения бюджета и контроля за его исполнением.

На наш взгляд, для эффективного и качественного управления местными финансами, для получения оперативной и достоверной информации о состоянии муниципальных финансовых ресурсов следует сохранить существующие муниципальные казначейства.

В условиях реформирования местного самоуправления, в условиях создания на территории муниципального района нескольких муниципальных образований сохранение муниципальных казначейств в структуре муниципального финансового органа наиболее актуально. Так как, если вновь образованные муниципальные образования полностью перейдут на казначейское исполнение своих бюджетов через органы Федерального казначейства, то муниципальный район потеряет оперативный контроль над целостностью исполнения консолидированного бюджета района и единством информационного пространства, что, в свою очередь, создаст определенные трудности в осуществлении единой финансовой политики на территории муниципального района, в формировании прогноза доходов и расходов консолидированного бюджета, в осуществлении методического руководства формированием консолидированного бюджета муниципального района.

Примерная схема организации казначейского контроля за исполнением бюджетов городских (сельских) поселений через районное финансово-казначейское управление представлена ниже (рис.1).

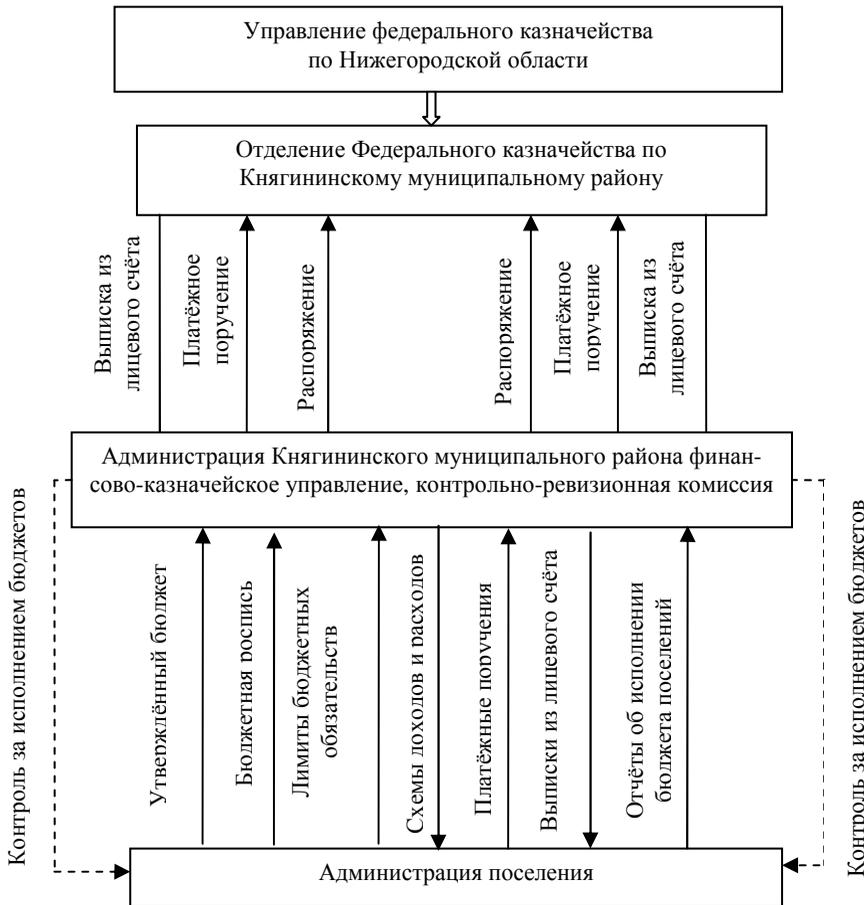


Рис. 1. Схема казначейского контроля за исполнением бюджетов городских (сельских) поселений

Таким образом, на данном этапе муниципальной реформы с целью сохранения целостности бюджетной системы муниципального района, качественного и оперативного управления муниципальными финансами, по нашему мнению, наиболее целесообразно казначейский контроль за исполнением бюджетов городских (сельских) поселений осуществлять через районный муниципальный финансовый орган, в состав которого входит муниципальное казначейство через финансово-казначейское управление Администрации Княгининского муниципального района (далее ФКУ).

Согласно данной схеме соблюдено требование статьи 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации об обязательном кассовом обслуживании исполнения местных бюджетов органами Федерального казначейства. В отделении Федерального казначейства открываются лицевые счета финансовому органу, уполномоченному исполнять бюджеты городских (сельских) поселений.

Положительными моментами данной схемы организации казначейского контроля за исполнением бюджетов городских (сельских) поселений являются:

1. Целостность и единство исполнения бюджетов поселения и консолидированного бюджета муниципально-го района.

2. Единое информационное пространство с использованием высокоэффективной автоматизированной системы управления бюджетным процессом на территории муниципального района.

3. Наличие ежедневной оперативной информации об исполнении бюджетов поселений и консолидированного бюджета района в целом.

4. Сжатые сроки формирования бюджетов поселений и консолидированного бюджета муниципального района, а также отчетов об их исполнении.

5. Сохранение централизации бюджетных расходов.

6. Исполнение бюджетов поселений контролируется грамотными квалифицированными специалистами районного финансового органа (нет необходимости в создании финансовых органов на местах).

7. Постоянный предварительный и текущий контроль за исполнением бюджетов городских (сельских) поселений, за целевым и эффективным расходованием средств консолидированного бюджета муниципального района. Предложенный вариант контроля за исполнением местных бюджетов, в том числе бюджетов городских и сельских поселений, в условиях муниципальной реформы, на наш взгляд, значительно улучшит качество управления муниципальными финансовыми средствами.

Литература

1. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Пантелеев, А. Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления / А. Ю. Пантелеев // Финансы. – 2005. – № 11. – с. 33–85.

3. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для студентов вузов / Под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 639 с.

4. <http://www.government.nnov.ru>

CONTROL IMPROVEMENT OF QUALITY FOR MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL THE FINANCE

S. N. Kozlov, the senior teacher of the chair «The book keeping, the analysis and audit» the Nizhniy Novgorod state engineering-economic institute

Annotation. The federal law № 131-FZ «About the general a principles of the organization of local government in the Russian Federation» to the exceptional competence of local governments has carried questions of formation, the statement, execution, and also control over execution of the local budget. The efficiency of execution of the local finances influences the stability of the activity of local authorities. Introduction the above-named federal law on the territory of municipal of independent budgets in the created urban and rural settlements offers a formation of the self budgets in these settlements.

The keywords: settlement, the budget of local administration, urban (rural) settlement, municipal formation, the settlement of administration, the centralized accounts department, the budget expenses, the agreement on carrying out of exchequer control, mutual calculations, financial control, the budgetary policy, exchequer control.