

Развитие института администрирования поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации

© 2009 В.И. Епифанова

руководитель Управления Федерального казначейства по Курской области

Автором обосновано, что практика функционирования органов Федерального казначейства подтвердила целесообразность дальнейшего совершенствования нормативной базы, модернизации информационных технологий как фактора, определяющего эффективность казначейского управления государственными финансами.

Ключевые слова: бюджеты, бюджетная система, бюджетная реформа, государственное регулирование, институт администрирования.

Одним из необходимых условий бюджетной реформы России стало изменение структуры и содержания бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета, в том числе применение института администрирования ко всем операциям, проводимым органами государственной власти в рамках исполнения бюджетов Российской Федерации.

Исполнение бюджета по доходам и расходам исторически считается одной из важнейших функций государственного регулирования денежного хозяйства страны.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь дает следующую трактовку исполнения бюджета: “Исполнение бюджета - завершающая стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется формирование и использование бюджетного фонда. Основная задача - обеспечение полного и своевременного поступления налоговых и неналоговых доходов, осуществление заимствований, а также своевременное и в соответствии с целевым назначением финансирование расходов в пределах утвержденных бюджетных назначений и в течение финансового года”¹.

“В Российской Федерации, - указывается в ст. 215 Бюджетного кодекса РФ, - устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений”².

Казначейская система выступает своего рода механизмом, обеспечивающим эффективное функционирование бюджетной системы посредством управления бюджетными потоками.

В качестве одного из неотъемлемых новых условий успешного функционирования федерального казначейства стала реализация Концепции функционирования единого казначейского счета (ЕКС), суть которого состоит в централизации учета и оптимизации потоков движения доходов и средств федерального бюджета.

Механизм казначейского исполнения бюджета в условиях единого казначейского счета включает в себя:

- централизацию доходов и средств федерального бюджета на ЕКС;
- совершение операций по учету доходов бюджетов различных уровней на одном счете, распределение доходов между бюджетами и осуществление расходования средств федерального бюджета на уровне управления Федерального казначейства;
- ежедневное отражение операций в главной книге федерального казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета на уровне управления Федерального казначейства.

Создание ЕКС позволило перейти на новый этап финансового планирования - прогнозирование потребности денежных средств для обеспечения финансирования расходов федерального бюджета.

Аккумуляция бюджетных средств на едином счете бюджета обеспечивает контроль их движения, а также создает возможность маневрирования бюджетными средствами.

Одной из основных функций, выполняемых органами Федерального казначейства, является учет поступлений в бюджетную систему и распределение этих поступлений по соответствующим бюджетам бюджетной системы.

Согласно положениям ст. 40 Бюджетного кодекса, доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Фе-

¹ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязловой. М., 2002. С. 353.

² Бюджетный кодекс РФ: офиц. текст, действующий. М., 2008. С. 208 - 209.

дерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативными, установленными настоящим Кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями настоящего Кодекса, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации³.

Перевод отделений Управления Федерального казначейства по Курской области на работу с ЕКС по учету доходов, распределяемых органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, осуществлен с 2002 г.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленных Кодексом, законом о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

- возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;

- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации⁴.

Технология и порядок работы Управления Федерального казначейства в условиях единого счета по доходам обеспечивают:

- оперативное ежедневное распределение поступивших платежей;

- перечисление доходов в соответствующие бюджеты в день получения выписки по счету 40101 “Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации”;

- соблюдение законодательно установленных нормативов;

- составление оперативной информации о доходах федерального бюджета и передача ее в Федеральное казначейство;

- передача информации финансовым органам, органам местного самоуправления;
- взаимодействие с администраторами доходов.

На учете в налоговых органах Курской области состоит свыше 1 млн. налогоплательщиков.

Учет и распределение доходов между уровнями бюджетной системы на территории Курской области осуществляются между федеральным, областными бюджетами, бюджетами 28 муниципальных районов, 5 городских округов и 507 бюджетами городских и сельских поселений, бюджетами государственных внебюджетных фондов в соответствии с нормативами отчислений, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством Курской области.

Соблюдение нормативов отчислений поставлено в управлении на особый контроль, и, как следствие, отсутствует межбюджетная задолженность при распределении налогов, сборов и иных платежей между федеральным и консолидированным бюджетом Курской области.

В 2008 г. среднemesячное количество осуществляемых Управлением платежных операций по учету и распределению доходов увеличилось по сравнению с 2007 г. в 1,2 раза и возросло с 189,4 тыс. в 2007 г. до 224,2 тыс. в 2008 г., за первое полугодие 2009 г. среднemesячное количество платежных операций составило 213,9 тыс., что по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. больше в 1,1 раза, или на 20,7 тыс. операций.

Эффективность внедрения ЕКС по доходам в управлении в части снижения трудоемкости учета можно проследить, рассчитав затраты времени на обработку документов всех доходов, поступающих на территорию области за один рабочий (операционный) день (см. таблицу).

Анализ обработки документов одного операционного дня наглядно свидетельствует о резком сокращении времени на обработку документов как в целом, так и в расчете на 1 сотрудника.

В то же время нельзя не отметить значительный рост количества платежных операций в IV квартале финансового года.

Особенностью распределения доходов между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований в 2007-2009 гг. явилось утверждение законом Курской области “Об областном бюджете” на соответствующий год дополнительных (индивидуальных для каждого из 540 местных бюджетов) нормативов отчислений в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов от налога на доходы физических лиц, которое обусловлено внесением изменений в ст. 58 Бюджетного кодекса.

³ Бюджетный Кодекс РФ. С. 45

⁴ Там же. С. 211-212.

№ п/п	Показатели	До перехода на ЕКС	После внедрения ЕКС
1	Количество человек, занятых на обработку платежных документов (ежедневно)	100	15
2	Среднедневное количество платежных документов	8000	8000
3	Время обработки одного платежного документа	1 мин.	3 сек.
4	Общее время обработки платежных документов	133 час.	4 час.
5	Время одного человека на обработку документов	1,33 час.	0,3 час.

Если в 2005 г. среднее количество нормативов распределения доходов, зачисляемый на сч. 40101, составляло около 50, то с 2006 г. количество нормативов распределения возросло до 584 (в связи с утверждением индивидуальных нормативов распределения налога на доходы физических лиц).

Для систематизации и накопления информации, содержащейся в первичных документах, управлением формируются формы оперативно-аналитического учета.

При проведении учета и распределения доходов от уплаты федеральных, региональных и местных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации Управление осуществляет взаимодействие с администраторами поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Начиная с 2005 г. федеральными законами “О федеральном бюджете на 2005 год”, “О внесении изменений в федеральный закон о бюджетной классификации Российской Федерации” и “Бюджетный кодекс Российской Федерации” введен институт администрирования поступлений в бюджет. Введенный институт администрирования поступлений в бюджетную систему Российской Федерации служит основой для формирования новой системы взаимодействия между органами государственной власти при мобилизации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации. Следовательно, отлаженное и четкое взаимодействие органов федерального казначейства с администраторами поступлений является одним из важнейших направлений деятельности управления.

В Бюджетном кодексе дано определение администраторов поступлений и установлены их полномочия.

Одним из важных направлений администрирования является принятие федеральными органами государственной власти, которые в соответствии с федеральным законодательством определены администраторами доходов, норма-

тивных правовых актов о закреплении соответствующих полномочий администраторов за их территориальными органами и учреждениями с целью закреплении каждого доходного источника за конкретным администратором на всех уровнях бюджетной системы. О возрастающей роли администрирования поступлений свидетельствуют следующие цифры: в 2005 г. управление осуществляло взаимодействие с 580 администраторами доходов, в 2006 г. - их количество с 628 администраторов в начале года возросло до 698 на конец года, в 2007 г. - с 718 администраторами, в 2008 г. - с 757 администраторами доходов, в первом полугодии 2009 г. - с 774 администраторами доходов. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 г. № 7н “О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами”, приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н “О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов” с 1 января 2009 г. предусмотрено открытие и ведение органами Федерального казначейства лицевых счетов администраторов доходов бюджета.

По состоянию на 1 июля 2009 г. Управлением федерального казначейства по Курской области открыто 1103 лицевых счета, в том числе:

- с типом бюджета 1 (федеральный бюджет) - 451 лицевой счет;
- с типом бюджета 2 (бюджет субъекта РФ) - 52 лицевых счета;
- с типом бюджета 3 (местный бюджет) - 597 лицевых счетов;
- с типом бюджета 4 (бюджет Государственного внебюджетного фонда) - 2 лицевых счета;

- с типом бюджета 5 (бюджет территориального государственного внебюджетного фонда) - 1 лицевой счет.

Определение администраторов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и закрепление доходных источников осуществляется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными актами муниципальных образований.

Реализация процедуры закрепления источников доходов за администраторами поступлений в бюджетную систему Российской Федерации обеспечила прозрачность процедур исполнения бюджетов по доходам, и, что немаловажно, повысилась ответственность органов государственной власти и местного самоуправления и находящихся в их ведении бюджетных учреждений за правильность исчисления, полнотой и своевременностью поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Взаимодействие с администраторами поступлений включает в себя предоставление Управлением Федерального казначейства администраторам документов о проведенных операциях по учету поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, а также получение от администраторов поступлений документов о возврате (зачете) плательщикам излишне (ошибочно) перечисленных в бюджет платежей, документов об уточнении вида и принадлежности поступлений. В соответствии с приказами Федерального казначейства от 7 октября 2008 г. № 7н и от 10 октября 2008 г. № 8н изменился состав информации, передаваемой администраторам поступлений в бюджет:

- выписка из лицевого счета;
- приложение к выписке из лицевого счета;
- отчет о состоянии лицевого счета, -

а также изменились состав и формы документов, представляемых администраторами поступлений в бюджет:

- уведомление об уточнении вида и принадлежности платежа;
- заявка на возврат (вместо платежного документа на возврат).

В течение финансового года исполняются документы администраторов по возврату и уточнению платежей, поступивших на счет Управления № 40101 не только в текущем финансовом году, но и в предыдущие годы.

В 2008 г. исполнено 33,5 тыс. документов администраторов на возврат плательщикам 1677,6 млн. руб., что составило 3,5% от поступлений денежных средств на счет 40101.

В 2007 г. исполнено 36,8 тыс. документов администраторов на возврат плательщикам на

1662,4 млн. руб., или 4,9% от поступлений на сч. 40101. Практика свидетельствует об уменьшении операций по исполнению документов администраторов на возврат.

Кроме документов администраторов на возврат, Управление в 2008 г. исполнило 119,8 тыс. решений, в 2007 г. - 65,9 тыс. решений о зачете налогов в счет уплаты по другим налогам, Уведомлений администраторов об уточнении вида и принадлежности поступлений на 1993,4 млн. руб. и 872,3 млн., соответственно

Наиболее крупным администратором поступлений в бюджет является Управление федеральной налоговой службы по Курской области, ежедневный объем платежных операций по администрируемому доходу составляет 70% общего объема.

Органы Федерального казначейства также выполняют функции администратора поступлений в бюджет.

Следует отметить, что своевременное информирование плательщиков в части заполнения реквизитов документов на перечисление платежей в бюджетную систему Российской Федерации является залогом правильного распределения доходов по уровням бюджетов, снижения, а в конечном результате отсутствия невыясненных поступлений.

Приоритетным направлением взаимодействия Управления с администраторами является внедрение системы электронного документооборота (СЭД) при обмене информацией. СЭД имеет очевидные преимущества:

- ускорение получения информации о поступлениях доходов;
- возможность в режиме реального времени проследить движение документов;
- оперативное представление документов в управление;
- сокращение до минимума ручного труда;
- уменьшение вероятности ошибок, связанных с человеческим фактором при осуществлении технологического процесса.

По состоянию на 1 января 2009 г. системой электронного документооборота внедрено 391 администратором 51,3% от общего количества администраторов поступлений.

Администратору доходов бюджета, за исключением Управления ФНС России, может быть открыто несколько лицевых счетов администратора доходов бюджета. Количество счетов зависит от права установления размера платежа, а также наличия прав требования к плательщикам вне зависимости от того, в какой бюджет подлежит зачислению платежей.

Проводя анализ положений нормативных актов, можно сделать вывод о месте Федераль-

ного казначейства в бюджетном процессе. Федеральное казначейство является завершающим элементом в системе формирования доходов бюджетов всех уровней.

Совершенствование организации казначейской системы исполнения бюджетов, безусловно, произошло благодаря внедрению ЕКС и электронного документооборота внутри казначейской системы и со смежными информационными системами иных государственных органов.

Организация работы всех участников процесса, в ходе которого аккумулируются доходы бюджетов разных уровней бюджетной системы, осуществляется не только исходя из потребности в качественной и своевременной отчетности о

соответствующих поступлениях, но и с учетом того, что поступившие доходы важно как можно оперативнее сделать доступными для произведения расходов.

Практика функционирования органов Федерального казначейства подтвердила целесообразность дальнейшего совершенствования нормативной базы, модернизации информационных технологий как фактора, определяющего эффективность казначейского управления государственными финансами. Свидетельством тому является разработка новых правовых актов Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства, вступивших в силу с 1 января 2009 г.

Поступила в редакцию 08.10.2009 г.