

КАЗНАЧЕЙСТВО КАК ПАРТНЁР образовательного учреждения

Галина Лапушинская,

*заведующая лабораторией проблем региональной экономики
Тверского государственного университета, профессор,
доктор экономических наук*

Успешность взаимодействия школ с органами казначейства зависит от открытости и активности государственных органов власти и органов местного самоуправления, информированности, грамотности и чёткости действий самих школ.

Статья 215 главы 24 раздела VIII Бюджетного кодекса РФ определяет установление казначейского исполнения бюджетов любого уровня. Поэтому вне зависимости от типа образовательного учреждения, уровня предоставляемого им образования, а также его местоположения (городская или сельская школа), если оно является бюджетным учреждением, то функционирует в условиях казначейского сопровождения.

Образовательное учреждение тогда является бюджетным учреждением, когда согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ (в редакции от 06.12.2007 № 333-ФЗ) финансовое обеспечение выполнения его функций, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. В этом случае образовательное учреждение выступает бюджетополучателем и осуществляет операции с бюджетными

средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в казначействе (пункт 1 статьи 161).

Организация исполнения утверждённой бюджетополучателю сметы доходов и расходов осуществляется казначейством через собственный расчётный счёт: все средства, которые поступают в пользу образовательных учреждений, поступают на расчётный счёт конкретного казначейства (единого для всех бюджетополучателей, обслуживающихся в данном казначействе) и выплачиваются с этого расчётного счета. Эту функцию прихода денежных средств и их выплаты по указаниям получателей/распорядителей в интересах государственных органов власти, органов местного самоуправления выполняет казначейство.

Именно для реализации функций эффективного управления государственными (местными) финансами казначейство должно иметь единый счёт, по которому проводятся все операции органов государственного управления (местного самоуправления) и на котором консолидируются все финансовые ресурсы. В то же время ведение единого казначейского счёта не означает ограничения финансовой самостоятельности получателей бюджетных ассигнований — школ в вопросах использования этих средств, при условии, что они используются ими

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

в установленном порядке и в соответствии с решениями вышестоящих распорядителей бюджетных ассигнований.

Основная функция казначейства — кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы страны: федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов. Процедура кассового исполнения бюджета заключается в списании бюджетных средств (например, в пользу контрагентов по договору) непосредственно со счёта органа казначейства в пределах выделенных школе для оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием финансовых средств (установленных для школы лимитов) с отражением этой операции на лицевом счёте бюджетополучателя (школы). При этом школа, как и любой другой бюджетополучатель, *лишается возможности изменить направление финансирования, определённое соответствующим бюджетом и вышестоящими распорядителями бюджетных ассигнований.*

Школе (бюджетному учреждению) не избежать казначейского сопровождения собственной деятельности, но необходимо чётко знать, создан ли этот орган органами местного самоуправления, исполнительным органом власти на территории или является территориальным органом федерального казначейства (казначейства России). В этом случае для школы есть вышестоящая организация, к которой можно апеллировать, если возникают конфликтные ситуации по обслуживанию школы, а также понятен уровень нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимодействие с органом казначейства.

С одной стороны, органы казначейства рассматривают как кассиров всех распорядителей и получателей бюджетных средств. Однако в первую очередь, казначейство — «кассир государства», так как не является хозяином бюджетных средств, а выступает исполнителем, обеспечивающим их передачу в соответствии с волей главного распорядителя.

С другой стороны, органы казначейства осуществляют платежи за счёт бюджетных средств, выделенных на содержание школы от имени и по поручению образовательных учреждений, и выполняют в этой связи банковскую функцию. Казначейство — это, по сути, «бюджетный банк» со специфическими чертами: не работает с денежной наличностью (осуществляет расчётное обслуживание, а кассовое перекладывает на Центральный банк) и не имеет кредитных ресурсов (самостоятельно не кредитует).

Таким образом, казначейство *не выделяет бюджетополучателю финансовые средства*, поэтому обращаться в органы казначейства с просьбами об увеличении лимитов, о дополнительном финансировании и т.п. не только нецелесообразно, но и безрезультатно.

Контроль

Важная задача казначейства — *предварительный и текущий контроль* за выделением и расходованием государственных средств бюджетополучателями.

Текущий контроль казначейства за осуществлением платежей из бюджета (то, что на языке Бюджетного кодекса РФ называется «санкционированием платежей») требует от школы чёткого соблюдения ограничений, установленных законодателем в законе о бюджете (федеральном, региональном, местном) по бюджетным ассигнованиям. Эти ограничения установлены главным распорядителем средств для каждого бюджетного учреждения по объёмам финансирования и лимитам бюджетных обязательств.

Контроль казначейства, предшествующий кассовому расходованию финансовых средств, становится средством обеспечить их целевое использование, так как позволяет не только выявить нарушителей финансовой дисциплины, но самое главное — предотвратить эти нарушения.

Кроме того, казначейство контролирует источники формирования доходов бюджетополучателей (на лицевой счёт школы зачисляются лишь прописанные в генеральном разрешении доходы).

Казначейство обеспечивает оперативное и ежедневное представление информации обо всех кассовых потоках, проходящих через счета всех бюджетов бюджетной системы страны, а также обо всех внебюджетных доходах бюджетных учреждений.

Осуществляя контроль, предшествующий кассовому расходованию школой финансовых средств, органы казначейства обеспечивают их целевое использование, позволяют предотвратить финансовые нарушения. Если платёж санкционирован казначейством, то претензий со стороны многочисленных проверяющих школу органов о нецелевом использовании средств быть не может. К разрешению возникающих споров в этом случае можно привлечь органы казначейства, которые по регламенту своей деятельности не могут допустить нецелевого использования бюджетных средств, отказывая бюджетополучателям в проведении таких платежей.

Условия отказа в приёме платёжного документа и отсутствии ответственности за этот отказ для органов казначейства чётко определены. В соответствии с пунктом 55 Инструкции № 142н орган казначейства отказывает в приёме платёжного документа образовательного учреждения, если:

- форма платёжного документа, подписи или надписи на документе будут признаны им не соответствующими образцам;
- коды бюджетной классификации РФ, указанные в платёжном документе, не соответствуют проводимой операции;
- суммы, указанные в расчётно-денежном документе школы на осуществление кассового расхода, превышают остаток отражённых на его лицевом счёте получателя средств лимитов бюджетных обязательств и объёмов финансирования;
- получателем средств нарушены требования законодательства по авансированию поставки

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

товаров, выполнения работ и оказания услуг или *не представлены* необходимые для текущего контроля, установленные федеральными законами, Правительством РФ и нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации документы, подтверждающие возникновение денежных обязательств у школы, или если законом для договоров данного вида установлена определённая форма, а используется другая форма;

- приостановлены в установленном порядке операции на лицевом счёте получателя средств.

К случаям, допускающим приостановление операций, отнесены:

- ▶ непредставление в установленный срок отчётности и иных бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием бюджетных средств;
- ▶ непредставление в установленный срок как информации об источниках образования задолженности и показателях бюджетной классификации РФ (по которым должны быть произведены расходы по исполнению требований в исполнительных листах), так и платёжных документов для исполнения этих требований (либо документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебных решений);
- ▶ нарушение порядка учёта обязательств, подлежащих исполнению за счёт бюджетных средств.

Кроме того, процедура приостановки операций по лицевому счёту получателя бюджетных средств регламентирована по действиям и срокам их осуществления.

Орган казначейства, осуществляющий финансовое сопровождение деятельности школы, вправе отказать в приёме не только платёжного документа, связанного с расходами бюджетных средств, но и платёжного документа, предполагающего

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

расходы за счёт средств от приносящей доход деятельности. Пункт 14 Инструкции № 46н устанавливает все основания для отказа. При этом органы казначейства проверяют платёжные документы на соответствие разрешению: правильно ли они оформлены.

Орган Федерального казначейства отказывает в приёме платёжного документа и оформлении чека на получение наличных денег и не несёт ответственности за этот отказ в случае (пункт 14 Инструкции № 46н):

- недостаточности средств, отражённых на лицевом счёте по учёту внебюджетных средств;
- несоответствия подписей на платёжном документе образцам подписей в карточке образцов подписей;
- непредставления школой утверждённой сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности на текущий финансовый год, а также информации об изменениях сметы;
- несоответствия представленной сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности разрешению по источникам образования внебюджетных средств либо направлениям их использования.

Таким образом, все случаи отказа чётко определены, а знание требований позволяет избежать случаев отказа. Кроме того, отказ должен быть обоснован (а следовательно, должен быть указан нормативно-правовой акт, положения которого нарушены). В этом случае администратору школы, непосредственно взаимодействующему с работниками обслуживающего её органа казначейства, стоит завести тетрадь возврата платёжных документов, которую он будет вести по следующей форме:

№ п/п	Платёжное поручение: №, дата, вид расхода, код КОСГУ, сумма	Причина возврата	Подпись работника казначейства

В этом случае требования к исправлениям будут чётко сформулированы, что позволит избежать необоснованных претензий. Эта процедура повысит оперативность работы с органом казначейства и позволит школе избежать повторения ошибок при оформлении платёжных документов.

Проблемы

Несмотря на понятность задач казначейства, многие школы собственное негативное восприятие казначейского сопровождения связывают:

- с возникающими у них проблемами во взаимоотношениях с казначейством (конфликтностью региональных и муниципальных казначейств, трудностями казначейского документооборота, неоднозначностью требований по оформлению документов и т.д.);
- с наличием большой временной задержки между выделением средств и их использованием (казначейство в этом случае воспринимается как структура, «тормозящая процесс»);
- со снижением автономии школы при «необоснованных» или постоянно меняющихся требованиях со стороны казначейств;
- с ухудшением отношений с партнёрами школы, если заключаемые с ними договора многократно переделываются и средства поступают с большим опозданием.

При этом можно чётко выделить причины возникновения проблем:

- Низкая информационная поддержка процесса казначейского сопровождения со стороны территориальных казначейств:
 - созданные на территориях собственные казначейства используют в своей деятельности нормативно-правовую базу

федеральной системы казначейств без ссылок на неё;

► при формировании собственной территориальной нормативно-правовой базы казначейского сопровождения деятельности бюджетополучателей она рассматривает как документы внутреннего пользования (только для органов казначейства).

● К проблемам приводит отсутствие единых форм договорных документов, используемых на одной территории разными образовательными учреждениями. В этом случае увеличивается время на проверку каждого договора на соответствие условиям финансовых операций за счёт средств бюджета, время на их корректировку и согласование.

● Управления образования не берут на себя роль контактора («выразителя интересов образовательных учреждений»), способного лоббировать интересы школ в органах территориальных казначейств, выступать арбитром при возникновении проблем и конфликтных ситуаций, поддерживать информированность администраторов школ о регламенте работы с казначействами и обобщать как позитивный, так и негативный опыт (возможно, с учётом анализа арбитражной практики).

● Очень часто вся деятельность (вне зависимости от её источника финансирования) ведётся территориальными казначействами через один общий лицевой счёт школы без разделения, как это делают органы федерального казначейства, на счёт для учёта операций по исполнению расходов бюджета и счёт для учёта операций по приносящей доход деятельности школы. В этом случае правила работы с бюджетными средствами автоматически переносятся на внебюджетную деятельность школы, существенно снижая заинтересованность в получении и наращивании доходов от иной приносящей доход деятельности. Кроме того, автономность школы в вопросах использования дополнительных к бюджетным источникам финансирования доходов существенно снижается.

Вопросы

Среди особенно часто задаваемых руководителями школ вопросов о взаимодействии с орга-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

нами казначейств можно выделить шесть наиболее интересных, с их точки зрения, тем:

● вопросы, связанные со сроками осуществления платежей и порядком представления документации (18,2% всех вопросов, заданных автору при проведении дистанционных on-line семинарах по вопросам казначейского сопровождения деятельности школ (активные регионы — Ульяновская, Нижегородская, Кировская области, Красноярский край);

● вопросы, связанные с получением в условиях казначейского сопровождения и использованием наличных денег (12,1% вопросов, активные регионы — Челябинская, Нижегородская области);

● вопросы об использовании утверждённой школе сметы, как документа, лежащего в основе взаимодействия с казначейством (15,2% вопросов, активные регионы — Краснодарский край, Нижегородская, Свердловская, Челябинская области);

● вопросы о заключении и выполнении договоров, влиянии на эти процессы процедур завершения финансового года (21,2% вопросов, активные регионы — Пермский, Красноярский края, Ульяновская, Саратовская области);

● вопросы о казначейском сопровождении предпринимательской и иной приносящей доход (внебюджетной) деятельности школ (30,3% вопросов, активные регионы — Пермский край, Челябинская, Ульяновская, Свердловская, Кировская области);

● вопросы о возможностях казначейского сопровождения новых институциональных форм в сфере образования (1%, регионы — Челябинская область).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Решения

Возможные пути решения возникающих проблем, улучшения взаимодействия школ с обслуживающими их казначействами:

- повысить прозрачность нормативно-правовой базы территориального казначейства для школ;
- проводить консультационные семинары: «Казначейское сопровождение образовательных учреждений: вопросы и ответы» с участием представителей территориальных казначейств (эта форма взаимодействия может быть заменена с прямого на постоянный виртуальный контакт — форум с аналогичным названием на интернет-страничке департамента/управления/отдела образования муниципального образования и/или субъекта Федерации);
- принять типовое положение об организации финансовой деятельности школы, которое согласуется со всеми участниками финансового процесса и позволяет задать для администраторов школы чёткие «правила игры», знание которых может снять вопросы о том, как поступать в том или ином случае, повысить оперативность финансовых операций школы, исключить многократные исправления и переделку документов;
- определить регламент корректировки смет школы и сотрудников, отвечающих за взаимодействие со школами как в департамен-

те/управлении/отделе образования, так и в органе казначейства;

- принять типовые формы договоров по различным направлениям деятельности школы с привлечением юридических служб, обслуживающих органы казначейства.

Таким образом, взаимодействие органов казначейства и школ должно выстраиваться как партнёрство, конструктивная интеграция при решении социально-значимых проблем, к которым относится развитие образования. Такое партнёрство может обеспечить конструктивность, оперативность, не просто повысить активность его участников при решении проблем развития образования, но и привлечь к их решению внебюджетные ресурсы.

Это перспективно ещё и потому, что основу для активного взаимодействия органов казначейства задаёт требование об *обязательности доведения* казначействами до получателей средств информации о нормативных правовых актах, регулирующих порядок исполнения и учёта операций расходов бюджета через счета органов казначейства, а также *консультирования* по вопросам оформления и представления в органы казначейства платёжных поручений и документов для получения наличных денежных средств, сопутствующего документооборота и вопросам, возникающим в процессе обслуживания лицевых счетов (пункт 89 Инструкции № 142н).