

УДК 336.33

doi: 10.20310/1819-8813-2016-11-7-63-68

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

ЧЕРНЫШОВА ОКСАНА НИКОЛАЕВНА

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: optmb@yandex.ru

ФЁДОРОВА АЛЁНА ЮРЬЕВНА

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: alena81_2004@mail.ru

В статье рассмотрена проблема, посвященная решению задач выявления и мобилизации внутренних резервов для обеспечения повышения эффективности расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. основополагающую роль в решении данной проблемы играет Федеральное казначейство и механизмы, предусмотренные в рамках его деятельности. Другими словами, рассмотрены основные мероприятия по реформированию и совершенствованию казначейской системы исполнения бюджетов и бюджетного контроля. Казначейское сопровождение государственных контрактов – один из новых инструментов, позволяющих решить ряд задач, одна из которых связана с увеличением дебиторской задолженности. Так, например, на необходимость контроля за расходованием средств юридическими лицами, в том числе за счет предоставленных им авансов, неоднократно обращала внимание Счетная палата Российской Федерации. Это связано, в первую очередь, с увеличением дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета. Еще один аспект, рассмотренный в данной статье, – это формирование и ведение Федеральным казначейством реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Реестр содержит всю информацию, необходимую для осуществления полномочий указанных лиц в бюджетном и закупочном процессах: от их наименования и ведомственной принадлежности до осуществляемых ими полномочий и сведений о лицевых счетах. Также в статье рассмотрены последние изменения в системе кассового обслуживания исполнения бюджетов в части оптимизации бизнес-процессов, связанных с реализацией проекта «Электронный бюджет».

Ключевые слова: бюджетная устойчивость, сбалансированность бюджетов, бюджетный кредит, государственный контракт, «электронный бюджет»

На сегодняшний день казначейство играет основополагающую роль в организации платежной системы страны, а в свете последних событий, связанных с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, становится и основным контрольно-ревизионным органом со стороны исполнительной власти, обеспечивающим сохранность бюджетных средств.

В настоящее время все большую актуальность приобретают вопросы повышения функциональной эффективности бюджетных расходов, обеспечения устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, поддержания сбалансированности бюджетов публично-правовых образований. В этой связи приоритетными направлениями бюджетной политики являются максимальная эффективность использования бюджетных средств, оптимизация бюджетных расходов и бережное отношение к каждому бюджетному рублю.

Решая одну из первоочередных задач – управление ликвидностью единого казначейского счета – казначейство активно участвует в формировании денежно-кредитной политики государства [1]. В результате размещения временно свободных средств в различные надежные финансовые инструменты, включая банковские депозиты, Федеральное казначейство за 2015 г. заработало более 100 млрд руб. дополнительных доходов в федеральный бюджет. Нынешняя реальность требует использования более гибких подходов и механизмов управления ликвидностью единого казначейского счета. К такому механизму относится механизм предоставления бюджетных средств под потребность. Его суть заключается в предоставлении бюджетных средств именно тогда, когда они реально необходимы для осуществления обязательств.

Механизм предоставления бюджетных средств под фактическую потребность впервые был ис-

пользован в 2013 г. при предоставлении целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации [2].

Его применение было обусловлено тем, что каждый год по состоянию на 1 января на счетах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований остаются неосвоенные денежные средства, полученные из Федерального бюджета в виде целевых межбюджетных трансфертов. Данные суммы, сопоставимые с размером бюджета отдельного региона, будучи размещенными на банковских депозитах, могли бы обеспечить дополнительную ликвидность единого счета федерального бюджета и приносить дополнительный доход. Применение механизма обеспечивает сокращение неиспользуемого остатка межбюджетных трансфертов на счетах региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований, при этом не являясь препятствием для проведения кассовых расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Начиная с 2014 г., Правительством России утверждается Перечень целевых межбюджетных трансфертов, предоставление которых осуществляется исключительно под фактическую потребность получателя средств бюджета субъекта Федерации. А в 2016 г. в Законе о федеральном бюджете предусмотрена норма о предоставлении всех целевых средств бюджетам субъектов Федерации в сумме фактической потребности. Исключение составляют субвенции на выплату отдельных видов государственных пособий и социальных выплат физическим лицам.

Применение механизма предоставления целевых средств под фактическую потребность региональных бюджетов позволило:

- обеспечить повышение эффективности и прозрачности расходов региональных бюджетов за счет целевых средств;
- обеспечить своевременное и адресное перечисление средств в реальный сектор экономики;
- минимизировать неиспользованные остатки целевых межбюджетных трансфертов на единых счетах региональных бюджетов [3].

Достоинств у данного механизма много, но одно из них – это возможность осуществлять доведение бюджетных данных и производить расходы конечного получателя целевых средств в течение одного дня.

Следует отметить, что именно целевые средства являются одним из основных источников пополнения ликвидности счетов региональных бюджетов. В этой связи для повышения устойчивости и сбалансированности региональных и местных

бюджетов был предусмотрен механизм бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов.

Данный механизм используется казначейством не для получения дохода, а для выполнения важной государственной функции. Сегодня многие региональные бюджеты крайне закредитованы, значительная доля расходов идет на обслуживание государственного и муниципального долга. В помощь регионам и муниципалитетам для замещения коммерческих кредитов Минфин России предлагает длинные бюджетные кредиты на срок до трех лет. В свою очередь, Казначейство России предоставляет краткосрочные кредиты бюджетам регионов сроком до 30 дней в размере не более 1/12 объема собственных доходов. Возможность получить кредит есть у каждого региона, который не планирует размещать бюджетные депозиты в банках.

В 2015 г. Федеральным казначейством было предоставлено 222 бюджетных кредита 56 субъектам Федерации.

Этот инструмент получил заслуженную положительную оценку со стороны финансовых органов субъектов Федерации, поскольку позволяет им существенно экономить собственные средства на оплату привлекаемых ресурсов за счет низкой процентной ставки – 0,1 %, при ставке кредитования в коммерческих банках – 9,5 % годовых. Это в несколько раз превышает сумму уплаченных процентов по льготной процентной ставке, не говоря уже о тех соотношениях, которые могли бы возникнуть исходя из повышающихся ставках кредитования в нынешних условиях.

Начиная с 2015 г. бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах предоставляются и муниципальным образованиям. Кроме того, с 1 января 2016 г. вступила в действие поправка в Бюджетный кодекс, которая предусматривает возможность привлечения субъектами Федерации и муниципальными образованиями на свои счета временно свободных остатков средств во временном распоряжении.

Важнейшим фактором устойчивости бюджетной системы в современных условиях является выявление и мобилизация внутренних резервов повышения эффективности и результативности бюджетных расходов. Одним из новых инструментов для решения этих задач служит механизм казначейского сопровождения государственных контрактов.

Органы государственной власти и местного самоуправления выступают в качестве собственников или акционеров широкого круга юридических лиц, таких как, например, государственные

компания, унитарные предприятия или акционерные общества. При этом бюджеты публично-правовых образований несут определенную нагрузку, связанную с предоставлением указанным юридическим лицам целевых средств в виде субсидий, бюджетных инвестиций и так далее, и, как следствие, несут определенные риски их использования не по целевому назначению.

Для обеспечения сохранности и целевого использования бюджетных средств, выделяемых в виде различных субсидий и взносов в уставные капиталы, необходимо обеспечить предоставление указанных средств под фактическую потребность с документальным подтверждением их возникновения. Для того, чтобы исключить возможность негативных последствий при исполнении крупных государственных контрактов необходимо предусмотреть дополнительные требования к порядку использования авансов подрядчиками и усовершенствовать контроль за расходованием указанных средств. Этот механизм уже реализован Федеральным казначейством в 2014 г. в соответствии с положениями статьи 5 Закона № 384-ФЗ о федеральном бюджете на 2015 г.

Расходы юридических лиц за счет целевых средств, перечень которых определен Правительством РФ, осуществляются через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства. При этом все платежи осуществляются в сумме необходимой потребности, после предварительного санкционирования.

Помимо этого, Федеральное казначейство контролирует использование авансов поставщиками по государственным контрактам стоимостью свыше миллиарда рублей, а также по государственным контрактам, условиями которых предусмотрено перечисление авансов поставщикам товаров, работ и услуг на счета Федерального казначейства. Перечисление авансов поставщикам товаров работ услуг по указанным государственным контрактам осуществляется на счетах Федерального казначейства. При этом расходы юридических лиц за счет данных средств осуществляются через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства.

Казначейское сопровождение государственных контрактов— это новый инструмент, позволяющий решить ряд задач, одна из которых связана с увеличением дебиторской задолженности. На необходимость контроля за расходованием средств юридическими лицами, в том числе за счет предоставленных им авансов, неоднократно обращала внимание Счетная палата Российской Федерации. Это связано в первую очередь с увеличением дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета.

В 2016 г. предусмотрена норма о предоставлении всех целевых средств из федерального бюджета юридическим лицам в сумме фактической потребности, за исключением отдельных решений Правительства Российской Федерации. Такая же норма будет действовать и в отношении авансов по государственным контрактам в сумме, превышающей 100 млн руб., в отношении контракта предусматривается казначейское сопровождение. Надо отметить, что данные нормы не распространяются на государственные контракты, заключенные в рамках государственного оборонного заказа, а также госконтракты, в отношении которых предусматривается банковское сопровождение [4].

Механизм казначейского сопровождения государственных контрактов станет доступен и для субъектов Федерации благодаря новой редакции Бюджетного кодекса, работа над которым завершается в настоящее время Министерством финансов РФ. Кроме того, в кодексе будет предусмотрена возможность осуществления Федеральным казначейством казначейского сопровождения указанных государственных контрактов на основании обращений высших органов государственной власти субъектов Федерации. Указанный сервис окажется востребованным для субъектов Федерации, учитывая опыт Казначейства, и позволит обеспечить действенный контроль за расходованием бюджетных средств по всей цепочке их прохождения.

В текущем году Федеральное казначейство приступило к выполнению новой функции — к исполнению решений налоговых органов о взыскании налога, сбора, пеней и штрафов в отношении бюджетополучателей, которые обслуживаются в органах Федерального казначейства. Исполнение решений налоговых органов через казначейство позволяет сократить трудовые, временные и финансовые затраты. До этого года взыскать недоимки по налогам можно было только путем обращения в суд, а это процесс весьма продолжительный и недешевый. Сейчас же это можно сделать во внесудебном порядке на основании решения налогового органа, что гораздо упрощает процедуру взыскания. Перспективной задачей является внедрение электронного исполнительного документа.

Еще одна задача, которая стоит перед Казначейством России— это минимизации наличного денежного обращения. Реализация данного направления состоит в постепенном отказе от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт.

При использовании такого инструмента значительно упрощается взаимодействие и документооборот между клиентами и органами казначейства, что позволяет сократить трудозатраты и сэкономить транспортные расходы, так как взаимодействие осуществляется через систему электронного документооборота и клиенту не надо предоставлять денежный чек на бумажном носителе.

Пока, к сожалению, сохраняется значительный уровень наличного денежного обращения на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов. При этом, если областные центры и крупные учреждения предпочитают безналичный оборот, то в незначительной территориальной отдаленности от регионального центра используется преимущественно наличные расчеты. При этом чаще всего банковские карты используются только для снятия и внесения наличных денег.

Эта ситуация обусловлена отсутствием филиалов кредитных организаций, в частности, Сбербанка, который обслуживает большинство счетов Федерального казначейства по обеспечению наличными деньгами, в территориально удаленных публично-правовых образованиях. Совместными усилиями казначейство при поддержке Центрального банка Российской Федерации планирует активнее развивать сервис безналичных расчетов для региональных и муниципальных учреждений [5].

Необходимо повышать уровень безналичных расчетов, чтобы выплаты, которые сегодня осуществляются в наличной форме, производились с единых счетов бюджетов, увеличивая тем самым их ликвидность. Возможное решение этой проблемы заключается в развитии Казначейством совместно со Сбербанком механизма эквайринга, то есть приема платежей от физических лиц в бюджетном учреждении и торговых сетях.

Помимо этого, сейчас проводится эксперимент по реализации так называемого сервиса самоинкассации, который позволит осуществлять взнос клиентом наличных денег через банкоматы и информационно-платежные терминалы с последующим онлайн-зачислением на счета 40116, без применения объявлений на взнос наличными. Этот сервис позволит оптимизировать процесс внесения клиентами наличных денег, избавит их от необходимости визита в банк и сократит бумажный документооборот.

Уходит в прошлое бумажный документооборот в сфере фискальных и бюджетных отношений. Огромный потенциал современных информационных технологий находит свое применение в отраслях государственного и муниципального управле-

ния. Практически незаметные простому обывателю изменения, связанные с внедрением системы «Электронный бюджет», носят революционный характер. Создание данной системы позволит усилить общественный контроль над расходованием бюджетных средств.

Дальнейшее развитие механизмов кассового обслуживания исполнения бюджетов в части оптимизации бизнес-процессов, реализации нового функционала, повышение качества кассового обслуживания тесно связано с реализацией проекта «Электронный бюджет».

Одной из основных задач, которая стоит сегодня перед всеми учредителями публично-правовых образований, является формирование ведомственных перечней государственных и муниципальных услуг и внесение при необходимости изменений в базовые перечни. Ведомственные перечни будут формироваться соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления – учредителями в системе «Электронный бюджет» на основе базовых перечней, которые утверждены по всем видам деятельности для всех публично-правовых образований.

Еще один аспект взаимодействия касается формирования и ведения Федеральным казначейством реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Порядок его формирования и ведения регулируется приказом Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н. В указанный реестр должны быть включены все государственные и муниципальные учреждения, иные юридические лица, которым открываются лицевые счета, либо которое получают субсидии и бюджетные инвестиции из бюджетов бюджетной системы [6].

Реестр содержит всю информацию, необходимую для осуществления полномочий указанных лиц в бюджетном и закупочном процессах: от их наименования и ведомственной принадлежности до осуществляемых ими полномочий и сведения о лицевых счетах. Информация в реестре формируется на основании данных ЕГРЮЛ и дополняется всеми необходимыми сведениями с применением соответствующих справочников, используемых в бюджетном процессе.

Применительно к гражданскому обществу Электронный бюджет нацелен на обеспечение прозрачности финансово-хозяйственной деятельности всех государственных и муниципальных учреждений, в том числе учреждений здравоохранения, образования и культуры. Уже сегодня на едином портале бюджетной системы и на портале государственных и муниципальных учреждений ка-

ждый гражданин может отследить, как и на что расходуются бюджетные средства, выбрать учреждение для получения услуг. Никаких секретов быть не должно, доступ к данным должен быть открытым и простым и воспользоваться им возможно в любое время и из любого места.

Следующий аспект взаимодействия Федерального казначейства с финансовыми органами касается предстоящего реформирования системы казначейских платежей, правовые механизмы по реализации которого будут закреплены в новой редакции Бюджетного кодекса.

В рамках мероприятий по реформированию предусматривается открытие Федеральному казначейству в Банке России единого казначейского счета, через который будут проводиться все платежи публично-правовых образований и получателей средств из бюджета. Многочисленные счета – их сегодня более 70000, открытые Федеральному казначейству в Банке России для кассового обслуживания бюджетов бюджетной системы и проведение операций со средствами юридических лиц, будут закрыты и переведены в учетную систему Федерального казначейства. Первоначально Федеральному казначейству в Банке России будет открыто 86 единых казначейских счетов, а затем, по мере оптимизации структуры Банка России, единый корневой счет и порядка 10-15 единых счетов по федеральным округам.

Федеральное казначейство будет управлять всей ликвидностью единого казначейского счета, размещая временно свободные остатки средств в различные финансовые инструменты, такие как банковские депозиты и сделки РЕПО. Следует отметить, что субъекты Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов за последние 3 года не превышала 20 %, смогут самостоятельно размещать свои бюджетные средства на банковские депозиты. Доходы от управления остатками средств на Едином счете после уплаты всех расходов по привлечению средств будут распределяться между казначейскими счетами в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации [7].

Результат управления ликвидностью единого счета будет напрямую зависеть от качества кассового планирования и прогнозирования остатков средств на едином казначейском счете. В этой связи Федеральному казначейству совместно с финансовыми органами необходимо организовать взаимодействие по кассовому планированию. От того, насколько грамотно будут спрогнозированы остатки средств на счетах бюджетов публично-правовых образований, зависит рост доходов бюджетной системы.

Литература

1. Федорова А. Ю., Дорожкина Н. И., Турбина Н. М. Проблемы кассового обслуживания исполнения регионального бюджета УФК по Тамбовской области // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2014. Т. 9. № 10. С. 115-121.
2. Федорова А. Ю., Дорожкина Н. И., Черкашнев Р. Ю. Организация процесса кассового обслуживания исполнения регионального бюджета УФК по Тамбовской области // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2014. № 3 (61). С. 137-142.
3. Бурцева А. Г. Роль органов Федерального казначейства в повышении качества управления расходными обязательствами публично-правовых образований // Финансовые исследования. 2015. № 2 (47). С. 82-88.
4. Галимова Р. Р., Латыпов А. А. Кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов Федеральным казначейством // Экономика и социум. 2013. № 2-1 (7). С. 386-391.
5. Потапов С. В., Вельмакина Е. В. Федеральное казначейство как участник платежной системы Банка России («казначейство-банк») // Экономика и социум. 2014. № 2-3 (11). С. 1133-1137.
6. Нестеренко Т. Г. Развитие системы казначейства России и ее задачи на современном этапе // Финансы. 2014. № 8. с. 4-8.
7. Милова Л. Н. Роль Федерального казначейства в управлении ликвидностью единого казначейского счета // Экономика и предпринимательство. 2015. № 6-1 (59-1). С. 152-155.

References

1. Fedorova A. Yu., Dorozhkina N. I., Turbina N. M. Problemy kassovogo obsluzhivaniya ispolneniya regional'nogo byudzheta UFK po Tambovskoj oblasti [Problems of cash service of performance of the regional budget of FTD of the Tambov region] // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2014. T. 9. № 10. S. 115-121.
2. Fedorova A. Yu., Dorozhkina N. I., Cherkashnev R. Yu. Organizatsiya protsessa kassovogo obsluzhivaniya ispolneniya regional'nogo byudzheta UFK po Tambovskoj oblasti [Organization of process of cash service of performance of the regional budget of FTD of the Tambov region] // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2014. № 3 (61). S. 137-142.
3. Burtseva A. G. Rol' organov Federal'nogo kaznacheystva v povyshenii kachestva upravleniya rashodnymi obyazatel'stvami publichno-pravovykh obrazovaniy [Role of bodies of Federal Treasury in improvement of quality of management of account obligations of public educations] // Finansovye issledovaniya. 2015. № 2 (47). S. 82-88.
4. Galimova R. R., Latypov A. A. Kassovoye obsluzhivaniye ispolneniya mestnykh byudzhetrov Federal'nym kaznachejstvom [Cash service of execution of local budgets by Federal Treasury] // Ekonomika i sotsium. 2013. № 2-1 (7). S. 386-391.
5. Potapov S. V., Vel'makina E. V. Federal'noye kaznacheystvo kak uchastnik platezhnoy sistemy Banka Rossii («kaznacheystvo-bank») [Federal Treasury as participant of payment

service provider of the Bank of Russia («treasury bank»)] // *Ekonomika i sotsium*. 2014. № 2-3 (11). S. 1133-1137.

6. Nesterenko T. G. Razvitiye sistemy kaznachejstva Rossii i yeyo zadachi na sovremennom etape [Development of system of Federal Treasury and its task at the present stage] // *Finansy*. 2014. № 8. S. 4-8.

7. Milova L. N. Rol' Federal'nogo kaznachejstva v upravlenii likvidnost'yu edinogo kaznachejskogo scheta [Role of Federal Treasury in management of liquidity of the uniform treasury account] // *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2015. № 6-1 (59-1). S. 152-155.

* * *

MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF FEDERAL TREASURY ACTIVITY

CHERNYSHOVA OKSANA NIKOLAEVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: optmb@yandex.ru

FYODOROVA ALYONA YURYEVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: alena81_2004@mail.ru

In article authors considered the problem devoted to the solution of problems of identification and mobilization of internal reserves for ensuring increase in efficiency of expenses of budgets of all levels of the budgetary system. The Federal Treasury and mechanisms provided within its activity play a fundamental role in the solution of this problem. In other words, authors considered the main actions for reforming and improvement of treasury system of performance of budgets and the budgetary control. Treasury maintenance of state contracts is one of the new tools allowing to solve a number of problems, one of which connects with increase in receivables. So, for example, the Audit Chamber of the Russian Federation repeatedly paid attention to need of control of an expenditure of means by legal entities, including at the expense of the advance payments provided to them. It connects, first of all, with increase in receivables on expenses of the federal budget. One more aspect considered in this article is a formation and maintaining the register of participants of the budgetary process by Federal Treasury, and also the legal entities which are not participants of the budgetary process. The register contains all information necessary for implementation of powers of specified persons in the budgetary and purchasing processes: from their name and departmental accessory to the powers carried out by them and data on personal accounts. In article authors also considered the last changes in system of cash service of performance of budgets regarding optimization of the business processes connected with implementation of the Electronic Budget project.

Key words: budgetary stability, balance of budgets, budgetary credit, state contract, «electronic budget»