



ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.1.07

КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ В АВАНГАРДЕ РЕФОРМЫ

ВАССЕЛЬ ТАТЬЯНА АРНОЛЬДОВНА,

кандидат экономических наук, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Ленинградской области, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: *Vassel_T_A@mail.ru*

ИВАНОВА НАТАЛИЯ ГЕОРГИЕВНА,

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: *ivanova_ng@mail.ru*

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию роли Федерального казначейства в реформировании бюджетного процесса в Российской Федерации. Анализируются ключевые направления, по которым происходят радикальные изменения как в деятельности самого Казначейства России, так и в сфере управления общественными финансами в целом. Методологической основой исследования являются формально-логический и системный подходы, анализ направлений развития Федерального казначейства и его роли в процессе управления государственными финансами в Российской Федерации.

Анализируются положения новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрено формирование правовой основы системы бюджетных (казначейских) платежей, что позволит обеспечить переход от кассового на казначейское обслуживание исполнения бюджетов с использованием единого казначейского счета.

В результате исследования авторы приходят к выводу, что дальнейший процесс реформирования бюджетных платежей должен происходить в условиях полномасштабного внедрения системы «Электронный бюджет», позволяющей обеспечить управление денежными средствами путем автоматизации ведения кассового плана бюджетов бюджетной системы РФ, управления ликвидностью единого казначейского (бюджетного) счета, осуществления бюджетных платежей, обработки банковской выписки.

Ключевые слова: Федеральное казначейство; реформа системы бюджетных платежей; Бюджетный кодекс Российской Федерации; государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».

THE TREASURY OF RUSSIA IN THE VANGUARD OF THE REFORM

TATIANA A. VASSEL,

PhD, the Deputy of the Head of the Federal Treasury of the Leningrad Region, St. Petersburg, Russia

E-mail: *Vassel_T_A@mail.ru*

NATALIA G. IVANOVA,

Doctor of Economics, Professor, the Head of the department of State and Municipal Finance in St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia

E-mail: *ivanova_ng@mail.ru*

ABSTRACT

The research studies the role of the Federal Treasury in reforming the budget process in the Russian Federation. It analyses the key areas in which there are drastic changes both in the activity of the Russian Treasury and in the management of public finances as a whole.

The methodological basis of the research is formal-logical and systematic approaches, analysis of trends in the development of the Federal Treasury and its role in the management of public finances in the Russian Federation. The research analyses the provisions of the new revision of the Budget Code of the Russian Federation which provides for the formation of the legal basis for the system of the budget (Treasury) payments that will ensure for budget execution to transit from counter to treasury services with a help of single treasury account.

The result of the research shows that further reform process of budget payments should take place under the conditions of full implementation of the "Electronic Budget" which allows providing funds management through automation of the cash plan in the budget system of the Russian Federation, a single treasury liquidity management (budget) account, effecting budget payments, the processing of bank statement.

Keywords: Federal Treasury; the reform of budget payments; the Budget Code of the Russian Federation; the State program of the Russian Federation "Public Financial Management and regulation of financial markets"; the State integrated information system of public finance management "Electronic Budget".

Более десяти лет назад стартовала радикальная реформа бюджетного процесса. Основная ее цель заключается в создании условий для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики, что предполагает переход от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами. При таком подходе создается четкая зависимость между финансированием бюджетных расходов и результатами этого финансирования. Стратегические цели и задачи социально-экономического развития, а также вызовы, с которыми сталкивается российская экономика в условиях геополитической нестабильности, определяют необходимость выхода системы управления общественными финансами на качественно новый уровень. Как подчеркнул министр финансов России А. Г. Силуанов на расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства в феврале 2015 г., «важно, чтобы перемены не приводили к потере работоспособности экономики, ее финансовой системы. Поэтому качество и безошибочность работы Федерального казначейства в текущих условиях становятся

необходимым условием устойчивого развития страны в целом» [1].

В научной литературе на протяжении всей современной истории с момента воссоздания Федерального казначейства в 1993 г. представлено множество публикаций о его деятельности. Наряду с тематическими публикациями, посвященными отдельным сторонам деятельности Казначейства, региональной практике, есть немало статей, которые рассматривают деятельность Казначейства в целом. Вместе с тем масштаб и динамика бюджетной реформы определяют необходимость комплексного исследования роли Федерального казначейства в процессе проводимых преобразований, уделяя при этом особое внимание вопросам реформирования системы бюджетных платежей в контексте задачи повышения эффективности управления общественными финансами.

Федеральное казначейство представляет собой платежную, учетную, контрольную и информационную систему в области финансовой деятельности публично-правовых образований. Данная роль вытекает из содержания действующих нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия Федерального

казначейства, и отражает основные цели его создания. В соответствии с новым программным принципом формирования бюджетов задачи, на выполнении которых в среднесрочной перспективе будут сосредоточены усилия Федерального казначейства, определены в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее — Государственная программа) [2].

Как следует из Государственной программы, вектор развития системы управления общественными финансами направлен на расширение сферы автоматизации государственных функций и межведомственного взаимодействия путем внедрения универсальных web-сервисов в рамках создания Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами (ГИИСУОФ) «Электронный бюджет», а также трансформации Казначейства России в своего рода «бюджетный банк». Многие из направлений совершенствования деятельности Федерального казначейства, в том числе и его организационно-функциональная модель, в ближайшей перспективе будут определяться необходимостью реализации Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 г. [3] и функционирования ГИИСУОФ «Электронный бюджет» [4].

Нормативное правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации, совершенствование планирования и исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы России и формирования бюджетной отчетности, — это цели подпрограммы 2 Государственной программы. В рамках подпрограммы поставлены задачи совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; совершенствование кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; реформирование системы бюджетных платежей; повышение эффективности управления свободными остатками денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и

осуществления операций в секторе государственного управления; повышение прозрачности бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления. Отличительной особенностью совершенствования бюджетного процесса на современном этапе является комплексный подход, предусматривающий взаимосвязь планируемых к внедрению новаций нормативно-правового регулирования с соответствующим информационным обеспечением.

На формирование единого информационного пространства, применение информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами направлена подпрограмма 9 Государственной программы. Реализация подпрограммы призвана решить задачи автоматизации и интеграции процессов составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского и управленческого учета и формирования отчетности публично-правовых образований, создания инструментов для синхронизации стратегического и бюджетного планирования, для проведения мониторинга достижения конечных результатов реализации государственных программ Российской Федерации; создания инструментов реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Сдерживающим фактором реализации большинства намеченных преобразований служит отсутствие законодательного регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в новых условиях. Поскольку основным законом в системе бюджетного законодательства России является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК), новые положения бюджетных правоотношений должны стать предметом правового регулирования БК. По сути, речь идет о новой редакции БК, где предусмотрено формирование правовой основы системы бюджетных (казначейских) платежей, включая вопросы функционирования ее участников, форм расчетов и принципов совершения платежей. Это позволит трансформировать порядок кассового устройства исполнения бюджетов путем перехода от

кассового к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов и операций со средствами юридических лиц. Кроме того, важным аспектом новой редакции БК станет регулирование информационного обеспечения процедур по рассмотрению, составлению, утверждению и исполнению бюджета, а также по взаимодействию и реализации полномочий участников бюджетного процесса и получателей средств из бюджета.

В этой связи в новую редакцию БК, проект которой в настоящее время активно обсуждается в экспертном сообществе, включены новые главы: «Казначейское обслуживание»; «Единый казначейский счет»; «Бюджетные платежи и система бюджетных платежей»; «Информационное обеспечение в сфере бюджетных правоотношений»; «Отчетность о государственных (муниципальных) финансах» [5]. Нормы новых глав отражают ключевые аспекты построения казначейского обслуживания и системы бюджетных платежей, включая систему лицевых, казначейских и банковских счетов, прямое и косвенное участие в системе бюджетных платежей, движение денежных средств по поступлениям и выплатам на казначейских счетах с отражением платежных операций на лицевых счетах прямых участников системы бюджетных платежей.

В главе «Бюджетные платежи и система бюджетных платежей» содержатся базовые принципы организации системы бюджетных платежей: понятие системы бюджетных платежей, принципы организации и функционирования, состав участников системы бюджетных платежей, порядок и способы осуществления бюджетных платежей. В проект новой редакции БК включены отдельные положения, определяющие основы функционирования единого казначейского счета (ЕКС), а также полномочия Федерального казначейства по управлению операциями со средствами и остатками средств на ЕКС и по прогнозированию движения средств на ЕКС. Проектом новой редакции БК определены основные подходы к ведению бухгалтерского учета и совершенствованию системы счетов Федерального казначейства.

Обратимся далее к Концепции реформирования системы бюджетных платежей, согласно которой развитие этой системы в период до 2017 г. будет происходить по следующим пяти направлениям.

1. *Построение единого казначейского (банковского) счета Федерального казначейства.*

В ст. 6 действующей редакции БК определено, что единый счет бюджета — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытые) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Кассовое обслуживание исполнения бюджета — проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Согласно Концепции, понятию единого счета отведена особая роль. Федеральному казначейству и его территориальным органам будут открываться банковские счета в платежной системе Банка России для проведения и учета операций по казначейским счетам. Совокупность данных банковских счетов будет представлять собой Единый казначейский (банковский) счет (ЕКС). В рамках новой редакции БК средства ЕКС формируются за счет остатков денежных средств участников системы бюджетных платежей на казначейских счетах. Ключевым моментом построения ЕКС можно считать присвоение Федеральному казначейству и его территориальным органам банковских идентификационных кодов (БИК) с открытием особых банковских счетов в платежной системе Банка России.

С принятием Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» Федеральное казначейство получило возможность стать прямым участником расчетов платежной системы Банка России. Федеральное казначейство во взаимодействии с Банком России приняло участие в разработке новой редакции Положения о платежной системе Банка России, предусмотрев

в ней возможность регистрации территориальных органов Федерального казначейства (ТОФК) в справочнике банковских идентификационных кодов, а также объединения нескольких банковских счетов, открытых Федеральному казначейству, в пул ликвидности в целях оптимизации количества и логистики транзакций, что позволит в дальнейшем сократить трудозатраты на операционное сопровождение.

Данные мероприятия неразрывно связаны с технологическим обеспечением, что требует адаптации технологических процессов Автоматизированной системы Федерального казначейства «АС ФК» для обеспечения проведения и учета бюджетных платежей, осуществляемых по счетам ТОФК, доработки, обеспечивающей функционирование пула ликвидности и его взаимодействие с ЕКС.

2. Развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на едином казначейском (банковском) счете Казначейства России.

Предметом правового регулирования БК в этом вопросе является наделение Федерального казначейства полномочиями управлять от имени Российской Федерации операциями со средствами на ЕКС и остатками средств на нем. В связи с тем что проект БК наделяет Федеральное казначейство новым полномочием по прогнозированию движения денежных средств и ежедневного остатка на ЕКС, кассовое планирование и развитие инструментов управления ликвидностью становятся одними из приоритетных задач.

Создание ЕКС и централизация средств бюджетной системы и средств отдельных юридических лиц открывают широкие перспективы для эффективного управления ликвидностью ЕКС. Необходимость диверсификации инструментов управления остатками денежных средств на ЕКС требует повышения качества и расширения горизонта кассового планирования и прогнозирования. Эффективное управление размером ежедневного сальдо ЕКС (таргетирование остатков ЕКС) предполагает постоянный мониторинг обязательств участников системы бюджетных платежей, для чего требуется как знание в ежедневном

режиме объема платежей следующего дня, так и качественный прогноз на среднесрочный период (неделя, месяц, год). Важным условием для реализации процедуры таргетирования остатков средств на ЕКС является автоматизация процессов прогнозирования с созданием единой информационной среды для целей прогнозирования и таргетирования остатков средств на ЕКС и вовлечением в этот процесс всех потенциальных участников. По результатам совершенствования механизма прогнозирования на ЕКС в 2015–2016 гг. полномасштабное прогнозирование на ЕКС планируется с 2017 г.

Политика таргетирования остатка денежных средств на ЕКС позволит планировать размер избыточных денежных средств и использовать его для получения дополнительного дохода за счет размещения свободных остатков денежных средств в финансовые инструменты. Примерами таких инструментов являются размещение средств на банковских депозитах; покупка (продажа) ценных бумаг по договорам РЕПО; предоставление из федерального бюджета региональным и местным бюджетам бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета; привлечение краткосрочных кредитов кредитных организаций.

3. Использование современных электронных платежных сервисов.

В мировой практике управление денежными средствами является одним из блоков комплексных информационных систем управления финансами, в связи с чем важной составляющей правового регулирования системы бюджетных платежей становится информационное обеспечение в сфере бюджетных правоотношений.

Эффективность функционирования ЕКС находится в прямой зависимости от степени автоматизации и интеграции системы бюджетных платежей с информационными системами, обеспечивающими реализацию бюджетных полномочий участников бюджетного процесса и юридических лиц, получающих бюджетные средства. Общей тенденцией является максимальная автоматизация процессов на всех стадиях исполнения бюджетного

платежа (так называемая «сквозная обработка» — *STP*).

Один из инструментов эффективного применения информационных технологий в области бюджетных платежей — использование систем электронных платежей. Как предусмотрено Концепцией, уплата бюджетных платежей с использованием электронных средств платежа может осуществляться с использованием программного решения, позволяющего владельцам электронного средства платежа производить оплату в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (платежный шлюз).

Государственный платежный шлюз системы бюджетных платежей будет размещаться на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации (ЕПБС) и взаимодействовать с порталами государственных (муниципальных) услуг и государственных (муниципальных) учреждений, а также с информационными системами организаций, осуществляющих электронные платежи. Государственный платежный шлюз необходимо интегрировать с Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах. Таким образом, пользуясь ЕПБС, плательщики смогут узнавать об имеющихся начислениях и производить их оплату.

4. Развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).

По нашему мнению, развитие ГИС ГМП имеет ключевое значение для информационного обеспечения всей сферы бюджетных правоотношений. В целях стандартизации взаимодействия с национальной платежной системой поставлена задача создать информационную среду для осуществления платежей в бюджеты бюджетной системы РФ, сформировав состав сведений перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ и предложения к обязательным реквизитам бюджетного платежа.

Формирование и ведение перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — это новое полномочие Федерального казначейства, которое будет

осуществляться, начиная с 2016 г., на основании изменений, внесенных в действующую редакцию БК в октябре 2014 г. С реализацией этого нового полномочия во многом связаны отдельные направления развития ГИС ГМП. Перечень источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представляет собой свод (перечень) федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с указанием правовых оснований их возникновения, порядка расчета (размеры, ставки, льготы) и иных характеристик.

Предоставление Федеральным казначейством открытого доступа к платежным реквизитам, включенным в указанный перечень, позволит упростить процедуру оформления платежа и ускорить поступление денежных средств по назначению. За получателем бюджетного платежа должна сохраниться обязанность предоставления плательщику достоверной информации о порядке и способах осуществления бюджетного платежа, его обязательных реквизитах и порядке указания их значений.

В 2014 г. особое внимание уделялось вопросам установления требований к значениям реквизитов распоряжения о переводе денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации, а также утверждения его унифицированной формы для физических лиц, что нашло отражение в Федеральном законе от 29.12.2014 № 455-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “О национальной платежной системе”». Перечень реквизитов перевода, необходимых для учета поступления платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных платежей, поступающих на счета органов Федерального казначейства, и платежей за выполнение работ, оказание услуг бюджетными и автономными учреждениями, а также форма распоряжения клиента — физического лица для осуществления указанных

платежей устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Банком России. Учитывая важность обеспечения надлежащего качества данной информации, в 2014 г. Федеральным казначейством подготовлены и направлены в Минфин России предложения по установлению:

- перечня обязательных реквизитов распоряжений о переводе денежных средств в бюджеты бюджетной системы РФ;
- унифицированной формы распоряжения о переводе денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и правил ее оформления;
- форматно-логического контроля реквизитов распоряжений о переводе денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в унифицированных форматах электронных банковских сообщений Банка России.

Указанная мера позволит минимизировать объем невыясненных поступлений на счетах Федерального казначейства и обеспечить интероперабельность¹ системы бюджетных платежей и национальной платежной системы.

5. Минимизация наличного денежного обращения.

Реализация данного направления предусматривает постепенный отказ от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт.

Внедрение всех запланированных новаций должно обеспечиваться соответствующими технологическими решениями. Правовая основа информационной составляющей бюджетного процесса заложена в главе «Информационное обеспечение бюджетных правоотношений» проекта БК РФ, определяющей создание и ведение информационных систем в сфере бюджетных правоотношений. На макроуровне ИТ-решения реализуются Минфином России совместно с Федеральным

казначейством на основе единых требований и правил реализации бюджетных полномочий путем создания и развития ГИИСУОФ «Электронный бюджет». «Электронный бюджет» реализует закрепленный в БК РФ принцип единства бюджетной системы в информационном пространстве:

- единые принципы организации и функционирования бюджетной системы, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов обеспечиваются путем стандартизации, унификации и автоматизации бизнес-процессов;
- единство форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, а также единство бюджетной классификации и перечней государственных (муниципальных) услуг обеспечиваются посредством систематизации информации, применения единых формуляров, реестров и справочников;
- единый порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов и казенных учреждений обеспечивается посредством автоматизации всех видов учета и специализации учетных функций.

Единая информационная среда, создаваемая благодаря системе «Электронный бюджет», свидетельствует об особой «информационной» роли Федерального казначейства в сфере управления общественными финансами.

Федеральное казначейство, являясь наряду с Минфином России оператором системы «Электронный бюджет», будет обеспечивать в установленном порядке автоматизацию касового исполнения бюджетов, осуществления финансово-хозяйственной деятельности, проведения финансового контроля, функционирование единого портала бюджетной системы Российской Федерации, а также подсистем (компонентов, модулей) системы «Электронный бюджет», передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным (муниципальным) бюджетным и автономным учреждениям.

Основными направлениями развития системы «Электронный бюджет» являются: широкое применение современных и эффективных

¹ Интероперабельность — это способность продукта или системы, интерфейсы которых полностью открыты, взаимодействовать и функционировать с другими продуктами или системами без каких-либо ограничений доступа и реализации.

способов удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса; полная автоматизация с интеграцией процессов управления финансово-хозяйственной деятельности организаций; внедрение информационных технологий, обеспечивающих увязку информации об исполнении бюджета с результатами деятельности организаций сектора государственного управления; создание механизма реализации закрепленного в Бюджетном кодексе Российской Федерации принципа прозрачности (открытости) бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей.

Одним из базовых принципов, на которых основывается функционирование системы «Электронный бюджет», является информационное взаимодействие с иными государственными и муниципальными информационными системами, прежде всего с государственными информационными системами (ГИС), оператором которых также является Казначейство России: официальным сайтом Российской Федерации www.zakupki.gov.ru, официальным сайтом для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях www.bus.gov.ru, ГИС ГМП, государственной автоматизированной системой «Управление».

Кроме того, система «Электронный бюджет» будет интегрирована с информационными системами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами, федеральной автоматизированной информационной системой «Портал государственных программ Российской Федерации», федеральными ГИС, осуществляющими формирование и ведение федеральной инвестиционной программы, федеральной ГИС «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» и иными информационными системами, автоматизирующими функции, реализация которых предусматривает использование информации, формируемой в системе «Электронный бюджет».

Вершиной архитектуры «Электронного бюджета» является ЕПБС. Интегрированная сеть информационных сайтов и порталов

позволит обеспечить доступ к информации, содержащейся в ГИИСУОФ «Электронный бюджет», неограниченному кругу заинтересованных пользователей. Реализуя один из важных конституционных принципов — право на информацию в открытом доступе, бизнес-сообществу и гражданам будет предоставлен интерактивный доступ к нормативной, статистической и аналитической информации об исполнении бюджетов, деятельности государственных и муниципальных организаций и оказании ими услуг.

Функционирование ЕПБС будет направлено на обеспечение освещения основных целей, задач, ориентиров и итогов реализации бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и их взаимосвязь с количественными и качественными показателями деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления.

С целью комплексной интеграции информационных ресурсов в сфере бюджетных правоотношений в основу создания, эксплуатации и совершенствования системы «Электронный бюджет» заложены принципы:

- полнота, достоверность, своевременность предоставления информации участниками системы «Электронный бюджет» и ее общедоступность;
- однократность ввода информации для включения в систему «Электронный бюджет»;
- использование электронной подписи для обеспечения юридически значимого электронного документооборота;
- использование в системе «Электронный бюджет» единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации реестров, классификаторов и справочников;
- соблюдение единых требований и правил реализации бюджетных полномочий с использованием системы «Электронный бюджет».

Система «Электронный бюджет» — транзакционная. Бизнес-процессы управления государственными (муниципальными) финансами в системе «Электронный бюджет» стандартизированы и автоматизированы в функциональных подсистемах: бюджетного

планирования, управления доходами, расходами, управления долгом и финансовыми активами, денежными средствами, закупками, нефинансовыми активами, кадровыми ресурсами, бухгалтерского и управленческого учета, финансового контроля. Центральной подсистемой является подсистема реестров и классификаторов, позволяющая идентифицировать и сопоставлять информацию всех подсистем.

В основе комплексного подхода к ИТ-решениям системы «Электронный бюджет» лежит задача интеграции процессов управления финансами с процессами финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления. С этой целью процедуры на всех стадиях рассмотрения, составления, утверждения и исполнения бюджетов будут осуществляться на основе сквозных функциональных процессов системы «Электронный бюджет» и других сервисов Федерального казначейства.

Одним из ярких примеров такого подхода является информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок. Применение универсальных web-сервисов, единых справочников и формуляров системы «Электронный бюджет» в совокупности с мероприятиями по созданию единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) позволит обеспечить сквозной, автоматизированный закупочный процесс: от инициации потребности, планирования и размещения заказа до заключения в электронной форме контракта, принятия работ и оценки результата исполнения контракта. В рамках подсистемы управления закупками «Электронного бюджета» будет осуществляться планирование закупок, определение поставщиков (исполнителей, подрядчиков), заключение и исполнение контрактов, оценка результативности закупок. В результате создания единого цикла закупок сократятся временные и финансовые издержки всех участников. Электронное взаимодействие заказчика и поставщика повысит прозрачность и доступность информации о закупках для общества и граждан.

Логическим завершением бюджетного цикла является отражение всех осуществленных

операций в бухгалтерском (финансовом) учете. В отличие от бюджетного учета операций в рамках существующего кассового обслуживания исполнения бюджетов, при ведении бюджетного учета операций по казначейскому обслуживанию авторы предлагают включение в состав объектов казначейского учета учет бюджетных данных и бюджетных обязательств. С применением современных электронных платежных сервисов охват бухгалтерским учетом всех стадий процесса исполнения бюджетного платежа позволит обеспечить осуществление и последующий учет бюджетных платежей в режиме сквозной автоматизированной обработки платежной информации.

В целях определения основных подходов к бухгалтерскому учету и системе счетов Федеральным казначейством разработана и согласована с Министерством финансов РФ Учетная модель Федерального казначейства в условиях функционирования системы бюджетных платежей, разрабатываются соответствующие нормативно-правовые акты.

Планируется, что к концу 2020 г. механизмы «Электронного бюджета» приведут к комплексной автоматизации и централизации всех видов учетной деятельности и формирования отчетности в секторе государственного управления.

Электронная первичная информация, подписанная электронной подписью в условиях однократного ввода информации, будет преобразовываться по установленным правилам в учетную запись и отражаться по регистрам и счетам бухгалтерского и управленческого учета. Совокупность учетных записей образует Главную книгу с возможностью формирования регламентной отчетности и управленческих документов. Электронный бюджет обеспечит взаимосвязь финансовых показателей деятельности и ее результативности, соединяя расходы бюджета на реализацию госпрограмм с ожидаемыми результатами их реализации; расходы на оказание услуг — с информацией об объемах их предоставления и нормативных затратах; бюджетные инвестиции — с целевыми показателями развития инфраструктуры; объемы социальной

помощи — со стандартами и качеством ее оказания.

Положениями нормативных правовых актов Правительства РФ, Министерства финансов, Федерального казначейства, принятых в конце 2014 г., предусмотрено использование системы «Электронный бюджет» для реализации бюджетных полномочий и осуществления финансово-хозяйственной деятельности организациями бюджетов всех уровней уже в 2015 г. С этой целью активно проводятся мероприятия по созданию и поддержанию в актуальном состоянии в подсистеме ведения реестров системы «Электронный бюджет» перечня источников доходов Российской Федерации; базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных и муниципальных услуг и работ; реестра участников бюджетного процесса и юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса; реестра соглашений о предоставлении субсидий; реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки; реестра государственных заданий.

Особо отметим еще одну, не менее «революционную» задачу, которая стоит на повестке дня Федерального казначейства, — перевод на казначейское обслуживание операций со средствами, предоставленными из федерального бюджета юридическим лицам (не являющимся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам — производителям товаров (работ и услуг). Пробраз подобного обособления бюджетных средств на счетах юридических лиц существовал в условиях кассового исполнения Государственного бюджета СССР Госбанком СССР, при котором для производства расходов выполнялась процедура «открытия кредитов», заключающаяся в фактическом переводе денежных средств на счета предприятий, учреждений и организаций в кредитных организациях. Переход к открытию лицевых счетов юридическим лицам в органах Федерального казначейства будет способствовать повышению ликвидности единого счета федерального бюджета, а также сохранности бюджетных средств.

В этой связи важнейшим направлением деятельности Федерального казначейства становится казначейское сопровождение контрактов, означающее проведение и учет операций на казначейских счетах для учета операций со средствами получателей средств из бюджета, привлекаемых администраторами расходов бюджета при исполнении государственных контрактов (договоров), доведение информации об операциях до сведения заказчика, а также осуществление санкционирования операций. В отношении контрактов, отвечающих определенным критериям, Федеральным казначейством планируется осуществлять расширенное казначейское сопровождение. Помимо стандартных процедур контроля, будет осуществляться мониторинг исполнения сопровождаемого контракта путем анализа документов — оснований платежа на соответствие установленным срокам поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) и их количеству; утвержденной проектной документации; графику выполнения работ и фактическим результатам выполненных работ (их отдельных этапов).

Таким образом, модернизация механизмов платежей становится основой проводимых преобразований в области управления общественными финансами, она направлена на повышение эффективности этого процесса. Поскольку выполнение фактической платежной операции является только одним из процессов, необходимых для управления операциями со средствами бюджетов, в задачи системы бюджетных платежей, помимо оказания платежных услуг, по мнению авторов, должны входить контрольная и учетная функции — обеспечение целевого расходования бюджетных средств и учет всех операций, вызывающих изменения финансовых и нефинансовых активов и обязательств субъектов бюджетных правоотношений. В этой связи для определения системы платежей при казначейском обслуживании в условиях функционирования ЕКС представляется целесообразным применение более широкого толкования понятия «система казначейских платежей».

Достижение заявленных целей по совершенствованию кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ,

реформированию системы бюджетных платежей, повышению эффективности управления операциями и остатками средств на ЕКС возможно только путем внедрения соответствующих технологических инфраструктурных решений и оптимизации денежных и информационных потоков в секторе государственного управления. Авторы полагают, что дальнейший процесс реформирования системы бюджетных платежей должен происходить в условиях полномасштабного внедрения системы «Электронный бюджет», позволяющей обеспечить управление денежными средствами путем автоматизации ведения кассового плана бюджетов бюджетной системы РФ, управления ликвидностью ЕКС, осуществления бюджетных платежей, обработки банковской выписки. Управление денежными средствами, в свою очередь, должно быть интегрировано в рамках системы «Электронный бюджет» с иными бюджетными процессами: бюджетного планирования, управления доходами и расходами, управления закупками, управления долгом и финансовыми активами и др. В этой связи обеспечение осуществления и автоматизации указанных процессов в условиях использования системы «Электронный бюджет» является приоритетной задачей Федерального казначейства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пресс-релиз по итогам расширенного заседания коллегии Федерального казначейства 27.02.2015. URL: http://www.roskazna.ru/novosti/?ELEMENT_ID=19998 (дата обращения: 10 марта 2015 г.).
2. Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320.
3. Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года: Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227.
4. О Концепции создания и развития государственной интегрированной ин-

формационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изменениями и дополнениями): Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2012 № 1275-р.

5. Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». URL: <http://regulation.gov.ru/project/25700.html> (дата обращения: 15 мая 2015 г.).

REFERENCES

1. Press release on the results of the expanded board meeting of the Federal Treasury of 27.02.2015 [Press-reliz po itogam rasshirennogo zasedaniya kollegii Federal'nogo kaznachejstva 27.02.2015]. URL: http://www.roskazna.ru/novosti/?ELEMENT_ID=19998 (date of reference: March 10, 2015) (In Russ.).
2. Approval of the State program of the Russian Federation "Public Financial Management and regulation of financial markets": Government Decree of 04.15.2014, the number 320 [Ob utverzhdenii Gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Upravlenie gosudarstvennymi finansami i regulirovanie finansovyh rynkov»: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 320] (In Russ.).
3. Approval of the Concept of reforming the system of budget payments for the period until 2017: Order of the Russian Finance Ministry of 29.08.2013 No. 227.
4. The Concept of creation and development of an integrated information system of the state public finance management "Electronic Budget" (as amended): Order of the RF Government of 20.07.2012 No.1275-p [Ob utverzhdenii Konceptii reformirovaniya sistemy bjudzhetnyh platezhej na period do 2017 goda: Prikaz Minfina Rossii ot 29.08.2013 № 227] (In Russ.).
5. The Draft of Federal law "the Budget Code of the Russian Federation" [Proekt Federal'nogo zakona «Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii»]. URL: <http://regulation.gov.ru/project/25700.html> (the date of reference: May 15, 2015).