

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

Т. А. Вассель¹

начальник операционного отдела Управления Федерального казначейства по Ленинградской области

ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЕДИНОГО СЧЕТА БЮДЖЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях глобализации важнейшей стратегической целью экономической политики современной России является обеспечение условий скорейшего выхода из кризиса, общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в ближайшее десятилетие российской экономике предстоит перейти от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития (О Концепции долгосрочного социально-экономического развития..., 2008). В качестве важнейшего инструмента решения стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики выступает бюджетная система России. В настоящей работе будут рассмотрены новые направления повышения эффективности и ответственности управления бюджетными средствами на основе единого казначейского счета.

Бюджет как финансовая основа сектора государственного управления

Основной обязанностью любого государства является обеспечение конституционных прав и свобод своих граждан. Именно государство призвано обеспечить общество специфическими услугами, которые не может производить частный сектор, а именно: доступный уровень здравоохранения и образования, социальное обеспечение, обеспечение комфортных условий проживания, законодательное регулирование и управление различными сферами жизни общества, гарантии правопорядка и безопасности и пр. С целью выполнения государством своих функций создаются органы государственного управления. Согласно методологии, принятой Международным валютным фондом, «органы государственного управления страны включают органы государственной власти и их учреждения, которые представляют собой структуры, образованные в результате политических процессов и обладающие законодательной, судебной или исполнительной властью в пределах определенной территории» (Бюджетный процесс..., 2005). Совокупность органов государственного управления образует сектор государственного управления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется в результате формирования и исполнения бюджета. При этом основной задачей политических сил, принимающих решения по формированию бюджета, является проведение эффективной бюджетной

¹ Эл. адрес: Vassel_T_A@mail.ru

политики исходя из необходимости достижения заданных или наилучших результатов в условиях ограниченности ресурсов.

Необходимость проведения эффективной бюджетной политики приводит к поиску новых принципов формирования бюджета и методов его исполнения, а также появлению новых критериев оценки деятельности сектора государственного управления, в том числе с точки зрения результативности. При этом оценка деятельности государственных институтов, производящих общественные услуги, должна рассматриваться не с позиции максимизации прибыли (как в частном секторе), а как воплощение совокупной общественной пользы, которую они способны приносить.

Не будет преувеличением сказать, что ключевую роль в осуществлении эффективной бюджетной политики играет способность государства построить эффективную, целесообразную и управляемую модель взаимодействия всех систем сектора государственного управления. Автор согласен с утверждением, что «в бюджетном процессе наряду с обеспечением результатов, максимально приближенных к политическим приоритетам, сформулированным в бюджете, надежность и безопасность в работе с государственными ресурсами должен обеспечить этап исполнения бюджета. Бюджетные платежи должны осуществляться правильными суммами, вовремя и правильными получателям. Возможность злоупотребления государственными средствами должна быть сведена к минимуму». В наибольшей степени этим требованиям отвечает казначейская система исполнения бюджетов, основное назначение которой заключается в управлении денежными потоками в секторе государственного управления на основе строгого соблюдения установленных принципов бюджетной системы (Руководство по статистике..., 2001).

Основные цели, задачи и направления модернизации казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации

Началом построения казначейской системы исполнения бюджетов в новейшей истории современной России можно считать подписание Указа Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе». В его развитие постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 было утверждено «Положение о Федеральном казначействе», и тем самым было положено начало созданию современного Казначейства России как самостоятельного института государственной власти, имеющего свои задачи и функции, наделенного соответствующими полномочиями. После принятия этих основополагающих документов в ходе построения казначейской системы исполнения бюджетов в нашей стране выявились недостатки существовавшей системы исполнения бюджетов, что в конечном итоге вызвало необходимость проведения полномасштабной реформы всей бюджетной системы.

На наш взгляд, в процессе создания и развития казначейской системы исполнения бюджетов, который осуществляется в тесной взаимосвязи с проводимой бюджетной реформой, условно выделяются следующие этапы:

- формирование и развитие нормативной правовой базы казначейской системы исполнения бюджетов;
- организационное, методологическое и материально-техническое развитие Федерального казначейства как органа государственной власти.

Основу формирования и реализации государственной бюджетной политики составляют стратегические цели развития страны, провозглашаемые Президентом РФ в ежегодном Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Совокупность методов их реализации представляет собой про-

грамму действий на ближайшие годы, охватывающую все стороны жизнедеятельности общества и определяющую общее направление и приоритеты национального развития.

Принимая во внимание международную практику применения современных методов эффективного управления общественными финансами, в марте 1997 г. Президентом РФ в Послании Федеральному собранию была поставлена задача скорейшего принятия Бюджетного кодекса РФ, определяющего принципы и процедуры бюджетного процесса. При этом было особо подчеркнуто, что исполнение бюджета должно осуществляться исключительно через казначейскую систему. Все доходы и расходы бюджета должны проходить через единый счет Федерального казначейства. Несмотря на то что физически единый счет Федерального казначейства проектировался непосредственно как счет (либо совокупность счетов), открытый органу Федерального казначейства в ЦБ РФ, в это понятие был заложен более глубокий смысл. Прежде всего единый счет Федерального казначейства должен представлять собой технологию, при которой денежные средства бюджета, аккумулируемые на банковском счете, в любой момент времени доступны для осуществления кассовых выплат, при возникновении у бюджетополучателя необходимости оплаты своих денежных обязательств. В настоящее время термин «единый счет Федерального казначейства» (Порядок во власти — порядок в стране, 1997) трансформировался в понятие «единый счет бюджета», что нашло свое отражение в современной редакции Бюджетного кодекса РФ начиная с апреля 2007 г.

Правительству РФ было дано поручение «до конца 1997 г. завершить развертывание территориальной системы Федерального казначейства и в 1998 г. осуществить полный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета».

Выполняя поставленную Президентом РФ задачу и реализуя конституционное полномочие по финансовому регулированию в области управления общественными финансами, 31 июля 1998 г. был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации, который вступил в действие с января 2000 г. Принятый кодекс установил общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение участников бюджетного процесса. Немаловажно, что в первой же редакции кодекса было установлено казначейское исполнение бюджетов Российской Федерации (Бюджетный кодекс..., 1998. Ст. 170).

С целью перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов в течение 1999—2001 гг. была разработана стратегия создания современной системы исполнения бюджета, определена в краткосрочной и среднесрочной перспективе система эффективных мероприятий по ее реализации. При этом необходимым условием повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами признано развитие системы органов Федерального казначейства как важнейшего управляющего фактора развития страны. Это положение стало целью утверждения Федеральной целевой программы «Развитие Федерального казначейства на 2000—2004 годы» (далее — Программа) (Федеральная программа..., 1999). После завершения Программы в 2004 г. реализация ее основных стратегических задач и мероприятий продолжается в рамках Проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» (далее — Проект).

Учитывая стратегическое значение решаемых Проектом задач, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 июля 2002 г. № 573 для финансирования Проекта привлечен адаптационный программный заем МБРР. Соглашение между Российской Федерацией и МБРР о займе МБРР № 4662 RU для финансирования Проекта, подписанное 31 июля 2002 г., официально вступило

в силу 2 октября 2002 г. Общий срок действия Проекта рассчитан на 8 лет, т. е. завершение его реализации должно произойти в октябре 2010 г.

Основу формирования системы мероприятий по модернизации казначейской системы Российской Федерации, осуществляемой начиная с 1999 г., составила констатация объективной необходимости усиления централизации государственных финансовых ресурсов у одного федерального органа исполнительной власти, наделенного Правительством РФ достаточными полномочиями для осуществления оперативных управленческих функций.

Несмотря на то что на момент утверждения Программы и Проекта система органов Федерального казначейства была сформирована и функционировала уже более шести лет, существовавшие казначейские технологии не отвечали современным требованиям ни по функциональному направлению, ни по методической и информационной реализации. Кроме того, неудовлетворительным был информационный обмен как внутри системы органов Федерального казначейства, так и с учреждениями ЦБ РФ, финансовыми, налоговыми органами и другими участниками бюджетного процесса.

Были определены основные направления совершенствования деятельности Федерального казначейства, в том числе: изменение законодательной базы, регулирующей деятельность Федерального казначейства; определение роли органов Федерального казначейства в финансовой системе государства, их структуры, задач и функций; определение принципов его взаимодействия с другими организациями и учреждениями на федеральном, региональном и местном уровнях; создание методологической основы функционирования органов Федерального казначейства. Немаловажно, что необходимым условием достижения заданных целей явилась задача построения единого правового, методологического и информационного пространства для участников бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве конечной цели проводимых преобразований был намечен переход на использование процедур исполнения бюджета, функционирование которых характеризует хорошо отлаженную систему управления общественными финансами. Они заключаются в следующем:

- полный и обособленный учет бюджетных и внебюджетных средств на основе единой системы бухгалтерского учета и бюджетной классификации Российской Федерации;
- эффективный контроль за полнотой и своевременностью зачисления платежей в доходы бюджетов, а также целевым характером расходов федерального бюджета, в том числе субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;
- контроль за федеральными внебюджетными средствами, в том числе контроль за доходами и расходами федеральных внебюджетных фондов и контроль за внебюджетными средствами учреждений, финансируемых из федерального бюджета;
- эффективное управление средствами федерального бюджета на едином счете Федерального казначейства.

С целью достижения этих результатов основными стратегическими задачами модернизации казначейской системы явились:

- совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов;
- упорядочение правовой основы деятельности органов Федерального казначейства в целях создания условий для выполнения возлагаемых на них функций;
- организационное, материальное и техническое обеспечение органов Федерального казначейства;

- развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов Федерального казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

Для решения стратегических задач модернизации казначейской системы потребовалось проведение системной работы по многим направлениям. Прежде всего была разработана и внедрена Концепция функционирования единого счета Федерального казначейства, устанавливающая механизмы оптимизации денежных потоков доходов и средств федерального бюджета. С целью закрепления принципа казначейского учета государственных финансовых ресурсов и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации были внесены необходимые изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации. Переход на единую систему бюджетного учета и отчетности для всех участников бюджетного процесса позволил унифицировать учет операций бюджетных учреждений и операций по исполнению бюджетов всех уровней на основе единой бюджетной классификации Российской Федерации. Решение вопроса построения единого информационного пространства для организации эффективного взаимодействия Федерального казначейства с другими участниками бюджетного процесса — администраторами доходов, распорядителями, получателями средств бюджетов, финансовыми органами, расчетной сетью ЦБ РФ, кредитными организациями, Счетной палатой РФ — обеспечивается путем последовательного создания единой информационной, телекоммуникационной автоматизированной системы органов Федерального казначейства (АС ФК). Повышению эффективности и результативности проведения операций со средствами бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации отвечает выстраиваемая в органах Федерального казначейства система внутреннего контроля и аудита.

Следует отметить, что за прошедшее десятилетие с момента принятия Программы и в дальнейшем Проекта развитие и совершенствование казначейской системы осуществлялось поэтапно и целенаправленно по всем перечисленным направлениям. Наиболее значимыми с точки зрения оптимизации бюджетного процесса явились следующие новации, достигнутые в результате кропотливой работы по совершенствованию бюджетного законодательства и нормативной базы: введение института расходных обязательств, института администраторов доходов; применение классификации операций сектора государственного управления; реформирование бюджетного учета, основанного на применении метода начислений, его интеграция с бюджетной классификацией; объединение бухгалтерского учета исполнения бюджетов и учета в бюджетных учреждениях; перевод на кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в органы Федерального казначейства; закрепление принципа подведомственности расходов и многое другое.

В результате выделения в 2005 г. Федерального казначейства из состава Минфина России и преобразования в федеральную службу определен его организационно-правовой статус, законодательно закреплены сферы компетенции и ответственности. Начиная с 2006 г. осуществляется внедрение и развертывание защищенной системы электронного документооборота Федерального казначейства (далее — система СЭД) с целью постепенного подключения к ней всех участников бюджетного процесса — органов Федерального казначейства, финансовых органов, распорядителей, получателей средств бюджетов, администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации.

Т. Г. Нестеренко, руководитель Федерального казначейства в 1998—2007 гг., справедливо отмечает: «Изменения законодательства, направленные на совершенствование управления общественными финансами, — это процесс, который

не имеет своего завершения». Поэтому, несмотря на очевидные успехи в модернизации казначейской системы Российской Федерации, все еще остается большое поле деятельности по ее дальнейшему совершенствованию. В современных условиях особо актуальной является задача совершенствования бюджетных платежей. Наряду с такими методами управления бюджетными средствами, как среднесрочное финансовое планирование и бюджетирование, ориентированное на результат, совершенствование системы управления средствами бюджетов на единых казначейских счетах, а также ускорение платежей в системе Федерального казначейства способствуют повышению эффективности деятельности органов Федерального казначейства.

В условиях глобального экономического кризиса обеспечение наполняемости единого счета федерального бюджета и его ликвидности приобретает первостепенное значение. С одной стороны, сокращаются объемы, сроки и стоимость привлечения денежных средств при их временном недостатке. С другой стороны, появляется возможность минимизировать отвлечение ресурсов из Резервного фонда или получать дополнительные процентные доходы при возникновении условного «избытка». Вместе с тем сам подход к решению задачи обеспечения ликвидности единого счета федерального бюджета стал возможным благодаря созданию механизма концентрации бюджетных средств на единых счетах бюджетов в соответствии с разработанной Концепцией функционирования единого счета Федерального казначейства.

Развитие единого счета бюджета

Концепция функционирования единого счета Федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета (далее — Концепция) одобрена распоряжением Правительства РФ от 23 января 2000 г. № 107-р. Концепция, реализующая на практике основополагающий принцип бюджетной системы — принцип единства кассы, является базисом всей стратегии модернизации казначейской системы. Именно в рамках ее последовательного внедрения стали возможными дальнейшие шаги в развитии и совершенствовании казначейских технологий, и в их числе:

- включение в форму банковских платежных документов ряда реквизитов, которые обеспечили бы возможность их автоматизированной обработки;
- разработка и внедрение правил совершения операций и ведения учета внебюджетных средств, получаемых бюджетными учреждениями;
- разработка и внедрение единой методологической основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- составление и ведение единого реестра получателей и распорядителей средств федерального бюджета;
- осуществление процедур санкционирования расходов в режиме электронного документооборота с получателями бюджетных средств.

Начиная с 2000 г. внедрение Концепции осуществлялось поэтапно, по мере технической готовности территориальных органов Федерального казначейства и в соответствии с разрабатываемыми нормативно-методическими документами.

В период с 2000 по 2002 г. проводился эксперимент по централизации на уровне управлений Федерального казначейства операций по учету и распределению доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Первоначально этот эксперимент проходил в наиболее подготовленных регионах, обладающих системой электронного документооборота с подведомственными отделениями, а также участвующих в обмене электронными документами с подразделениями расчетной сети ЦБ РФ. Впоследствии по результатам его

успешного проведения данная технология была распространена на остальные территориальные органы Федерального казначейства. В целях создания условий для начала функционирования единого счета Федерального казначейства Министерством финансов РФ совместно с Министерством по налогам и сборам РФ разработаны и утверждены Правила проставления в платежных документах идентификационного номера налогового органа и кода бюджетной классификации Российской Федерации при осуществлении платежей в бюджетную систему Российской Федерации. Согласованные с ЦБ РФ, данные Правила вступили в действие в 2000 г. (Об утверждении Правил..., 2000).

Логика проведения такой централизации требовала закрытия счетов по учету налогов, распределяемых органами Федерального казначейства, доходов федерального бюджета и средств федерального бюджета, открытых подведомственным отделением в учреждениях ЦБ РФ и кредитных организациях, что и было выполнено в течение 2002 г. Это позволило начиная с 1 января 2003 г. во всех управлениях по субъектам РФ внедрить единый счет в части учета доходов, распределяемых органами Федерального казначейства. Благодаря применению Правил операции по учету и распределению доходов полностью автоматизированы (Об утверждении порядка..., 2003).

В современных условиях органы Федерального казначейства обеспечивают автоматизированный учет и распределение по уровням бюджетной системы Российской Федерации всех налогов и сборов, установленных налоговым законодательством и нормативно-правовыми актами. Это позволило ускорить получение отчетности по исполнению доходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также значительно сократить сроки использования средств, поступающих в виде доходов бюджета для осуществления расходов. До проведения мероприятий по внедрению Концепции доходы федерального бюджета можно было использовать только через 5–6 дней после их зачисления на счета органов Федерального казначейства. В настоящее время Федеральное казначейство оперативно, т. е. на следующий день, предоставляет финансовым органам, обеспечивающим исполнение бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, полную информацию о поступлениях доходов в разрезе видов поступлений.

Необходимо отметить, что начиная с декабря 2001 г. изменен порядок прохождения средств федерального бюджета на финансирование расходов, что дало возможность ежедневно аккумулировать поступающие доходы на едином счете Федерального казначейства и тем самым ускорить доступность финансовых ресурсов для осуществления расходов. Внедрение единого счета в части осуществления расходов федерального бюджета осуществлялось в течение 2002–2006 гг. и по состоянию на 1 февраля 2006 г. завершено во всех территориальных органах Федерального казначейства.

Логическим продолжением реализации Концепции явились разработка и поэтапное внедрение в течение 2004 г. порядка организации работы по доведению через органы Федерального казначейства бюджетных данных, кардинально изменяющего действующий документооборот исполнения федерального бюджета.

Благодаря внедрению данного Порядка органы Федерального казначейства располагают механизмом, который обеспечивает:

- установление документооборота, при помощи которого через систему Федерального казначейства реализуются публичные полномочия главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета при исполнении ими своей части федерального бюджета по распределению и доведению лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до подведомственных распорядителей и получателей средств;

- установление контроля над доводимыми до получателей средств федерального бюджета лимитами бюджетных обязательств в строгом соответствии с принципом подведомственности;
- оперативное доведение информации о лимитах бюджетных обязательств и объемах финансирования расходов до распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- внедрение безденежной схемы финансирования, значительное сокращение объемов денежных средств для осуществления кассовых выплат на счетах территориальных органов Федерального казначейства, исключение кассовых разрывов при осуществлении выплат из федерального бюджета.

С внедрением данного Порядка сделан еще один шаг на пути совершенствования казначейских технологий по исполнению федерального бюджета, созданы условия для внедрения процедур финансового планирования, позволяющих вывести процесс управления средствами федерального бюджета на качественно новый уровень.

Тем не менее внедрение Концепции и построение механизма единого счета бюджета окончательно не решает задачи повышения эффективности управления средствами бюджета, хотя и создает предпосылки для этого. В настоящее время актуальными остаются задачи ускорения бюджетных платежей в системе Федерального казначейства, повышения эффективности управления ликвидностью единого счета бюджета. Полагаем, что дальнейшее совершенствование управления средствами на единых счетах бюджетов должно осуществляться по следующим направлениям: применение современных технологий расчетов при взаимодействии с ЦБ РФ; оптимизация денежных потоков в системе Федерального казначейства; реструктуризация сети бюджетных учреждений; повышение качества финансового прогнозирования и кассового планирования в финансовых органах; оптимизация структуры органов Федерального казначейства. Практика модернизации казначейской системы Российской Федерации доказала, что задача повышения эффективности управления общественными финансами может быть реализована только посредством проведения полномасштабных институциональных преобразований во всем секторе государственного управления.

Источники

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / Правительственная канцелярия (Regeringskansliet) N 103 33 Стокгольм. 2005.

О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Об утверждении порядка организации работы по доведению через территориальные органы федерального казначейства объемов бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов федерального бюджета: Приказ Министерства финансов РФ от 10 июня 2003 г. № 50н // СПС «Консультант Плюс».

Об утверждении Правил проставления в платежных документах идентификационного номера налогового органа, кода причины постановки на учет и кода бюджетной классификации Российской Федерации при осуществлении операций по счетам по учету доходов и средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 // РГ. 1997. 7 марта. № 47.

Руководство по статистике государственных финансов / Статистическое управление. Международный валютный фонд, 2001.

Федеральная целевая программа «Развитие Федерального казначейства на 2000—2004 годы»: Постановление Правительства РФ от 23 июня 1999 г. № 677 // СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3370.