

УДК 336.71

РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА И БАНКА РОССИИ

Чесноков П.С., соискатель кафедры управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники ФГКВОУ ВПО «Военный университет» МО РФ

Статья посвящена анализу взаимодействия Федерального казначейства и Банка России, направленного на оптимизацию процесса казначейского исполнения бюджетов и государственных внебюджетных фондов, сокращение потребностей публично-правовых образований в заимствованиях на финансовых рынках, значительное снижение процентных расходов их бюджетов, обеспечение сохранности денежных средств и транспарентности финансовых потоков для всех заинтересованных пользователей.

Ключевые слова: кассовое обслуживание бюджетов, Федеральное казначейство, Банк России

UDC 336.71

THE DEVELOPMENT OF COOPERATION OF THE FEDERAL TREASURY AND THE BANK OF RUSSIA

Chesnokov P.S., seeker of economic management of production and maintenance of weapons and equipment of the Military University

This article analyzes the interaction between the Federal Treasury and the Bank of Russia, aimed at optimizing the process of treasury execution of budgets and state funds, a reduction of public law entities to borrow in financial markets, a significant decrease in interest expense of their budgets, ensuring the safety of funds and transparency of financial flows for all interested users.

Keywords: cash services budgets, Federal Treasury, Bank of Russia

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджеты исполняются на основе единства кассы и подведомственности расходов [1]. Обслуживание счетов бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом, а также Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)» осуществляет Центральный банк Российской Федерации. Согласно ст. 23 указанного Федерального закона средства федерального бюджета хранятся в Банке России, который без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [2].

Особенности расчетно-кассового обслуживания подразделениями расчетной сети Банка России и кредитными организациями (филиалами) территориальных органов Федерального казначейства, определены Положением Банка России и Минфина РФ от 13 декабря 2006 г. № 298-П/173н «Об особенностях расчетно-кассового обслуживания территориальных органов Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)» [3]. Данное обслуживание осуществляется на основании договоров банковского счета, в условиях открытия администраторами источников внутреннего (внешнего) финансирования дефицита бюджетов, главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджетов, а также финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований), в которых открыты лицевые счета бюджетополучателям, лицевых счетов в органах Федерального казначейства. Положение также определяет порядок оформления расчетных и кассовых документов, на основании которых банками осуществляются операции по счетам органов Федерального казначейства.

При открытии органами Федерального казначейства в банках счетов, с которых в соответствии с договором банковского счета предусмотрена выдача наличных денег бюджетополучателям, органы Федерального казначейства представляют в банки списки бюджетополучателей, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства, с указанием сроков выплаты заработной платы по каждому бюджетополучателю. Списки подписываются руководителем и главным бухгалтером органа Федерального казначейства и заверяются оттиском его печати.

Банки выдают в установленном порядке органам Федерального казначейства необходимое количество денежных чековых книжек. При этом бланки денежных чеков во всех выданных денежных чековых книжках должны иметь последовательную (сквозную) нумерацию.

Порядок управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета регламентирован в настоящее время приказом Федерального казначейства от 14 сентября 2009 г. № 210 [4]. В соответствии с данным Порядком единый счет федерального бюджета представляет собой совокупность счетов, открытых Федеральному казначейству на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета» в Центральном банке Российской Федерации, и территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций – в кредитных организациях.

Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации установлен в настоящее время приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» [5]. Данным приказом, в частности, определено, что учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Банка России. Кассовые выплаты из бюджета производятся органом Федерального казначейства на основании платежных документов, представленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета. Все операции по кассовым поступлениям и кассовым

выплатам проводятся и учитываются органом Федерального казначейства на едином счете бюджета по кодам бюджетной классификации РФ.

Таким образом, казначейская система исполнения бюджета позволяет проводить государственную бюджетную политику, эффективно управлять доходами и расходами в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, повышать оперативность в финансировании государственных программ, усилить контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств в Российской Федерации.

Потребности трансформации экономики России, связанные с переходом к инновационному пути развития, требуют изменений в сфере организации и функционирования всего сектора государственного управления. В связи с этим в Федеральном казначействе предполагается внедрение существенных новаций, в частности:

- изменения в структуре внутренней организации и управления ведомством;
- внедрение инновационных подходов применительно к новым направлениям функциональной деятельности Федерального казначейства;
- обоснование новых подходов к развитию и совершенствованию исполнения традиционных функциональных направлений деятельности.

В Федеральном казначействе основные направления совершенствования системы внутренней организации и управления в значительной мере ориентированы на принципы лучших практик реализации административной реформы в нашей стране, а также на изучение и внедрение элементов аналогичного зарубежного опыта, включая достижения сектора реальной экономики.

Важнейшее инновационное изменение, которое внедряется в деятельности Федерального казначейства – это переход к стратегическому менеджменту (стратегированию), в котором можно выделить четыре основных этапа. Во-первых, это постоянный анализ места и роли Федерального казначейства в системе мероприятий по реализации

социально-экономической политики государства, формирования и согласования в установленном порядке перспективных направлений развития ведомства. Во-вторых, – соответствующее определение и корректировка стратегических целей и задач внутри Федерального казначейства, их гармонизация с ресурсными возможностями, включая мобилизацию необходимых резервов. В-третьих, это идентификация и институализация проблемных вопросов, формирование «центров ответственности» для наиболее эффективного их решения и реализация соответствующих конкретных мероприятий в тесной взаимосвязи с перспективными направлениями развития других государственных институтов. В-четвертых, это изменение подходов к системе оценки и контроля внутренней деятельности Федерального казначейства.

В настоящее время в Федеральном казначействе существует два горизонта планирования развития ведомства: пятилетнее планирование на основе стратегической карты и тактическое планирование на ежегодной основе. Эти планы тесно взаимосвязаны между собой и учитывают актуальные тенденции социально-экономической политики государства.

Специалистами Федерального казначейства была разработана Стратегическая карта развития ведомства до 2015 года, включающая формирование таких базовых компонентов стратегирования, как: роль, миссия, видение перспективной модели его совершенствования, важнейшие стратегические цели Казначейства России, декомпозированные на ключевые задачи. Для реализации Стратегической карты Казначейства России на 2010-2015 гг. ежегодно формируются детальные планы соответствующих мероприятий.

Важнейшими целями развития Казначейства России на среднесрочную перспективу являются:

- формирование единого информационного пространства в части финансовой деятельности всех публично-правовых образований в стране;
- обеспечение качественного кассового обслуживания субъектов

государственного сектора экономики (включая государственные внебюджетные фонды);

– развитие современной системы бюджетных платежей (в том числе, с применением биржевых механизмов регулирования ликвидности единого казначейского счета по учету средств федерального бюджета, а также современных банковских расчетно-платежных технологий);

– совершенствование системы внутренней организации деятельности ведомства, основанное на применении новейших информационно-телекоммуникационных технологий, детальной административной и технологической регламентации всех основных итеративных процессов, оптимизации структуры и функций сотрудников и т.д.

Существенную роль в процессе развития Казначейства России должно сыграть активное внедрение программно-целевых методов в систему управления, что, в частности, предполагает использование инструментов ведомственных целевых программ в тесной связи со стратегическими задачами ведомства.

Решение целого ряда важнейших задач развития Казначейства России, таких как внедрение современных платежно-расчетных технологий в государственном секторе, полномасштабное внедрение концепции «Электронное казначейство» и т.п., было бы невозможным без существующего комплексного взаимодействия Федерального казначейства и Банка России.

Одной из приоритетных задач в рамках внедрения концепции «Электронное казначейство» является переход на безбумажный документооборот не только с клиентами территориальных органов Федерального казначейства, но и с подразделениями Банка России, в которых осуществляется открытие и ведение счетов Казначейства. Этот сложный процесс занял в общей сложности почти десять лет и был практически завершен в 2010 году.

В свою очередь, это создало необходимые предпосылки для включения

территориальных органов Казначейства России в систему Банковских электронных срочных платежей (БЭСП) Банка России. Применение технологии БЭСП наиболее эффективно для реализации внутрисуточных подкреплений счетов территориальных органов Федерального казначейства, предназначенных для осуществления и учета операций со средствами федерального бюджета, а также при проведении различных платежей, имеющих высокую степень приоритетности для государства (например, при реализации ряда мер антикризисного регулирования, для финансовой поддержки населения и уполномоченных органов в процессе предотвращения или устранения последствий природных или техногенных катастроф и т.п.)

Проведенный Казначейством России мониторинг времени прохождения бюджетных платежей из федерального центра до его территориальных органов и обратно в системе БЭСП показал, что осуществление указанных транзакций, как правило, не превышает одной минуты. В свою очередь, это дало возможность Федеральному казначейству и Банку России совместно реализовать централизацию на Едином казначейском счете (ЕКС), открытом в ОПЕРУ-1 Банка России, средств, предназначенных для проведения операций и учета внебюджетных средств бюджетных учреждений, а также финансовых ресурсов, находящихся в их временном распоряжении. Кроме того, в 2010 году была успешно внедрена модель, при которой подразделениями Банка России осуществляется ежедневное «обнуление» всех остатков средств, находящихся по завершении операционного дня в территориальных органах Казначейства России, с одновременным их зачислением на ЕКС.

Это дало возможность существенно увеличить среднесуточные остатки средств на ЕКС, а также снизить зависимость федерального бюджета как от привлечения дополнительных внешних и внутренних заимствований, так и от изъятия части средств суверенных фондов РФ (и в первую очередь Резервного фонда) для решения проблем бюджетной сбалансированности.

Дальнейшее углубление взаимодействия Казначейства России и Банка России в направлении развития технологии БЭСП применительно к бюджетной сфере может осуществляться по следующим основным направлениям:

- обеспечение полного охвата вышеуказанным сервисом всех территориальных органов Казначейства России;
- поэтапный переход к внедрению специализированного сервиса Банка России для региональных подразделений Федерального казначейства в субъектах РФ, реализующего возможность осуществления их руководителями (в соответствии с переданными полномочиями и в условиях определенных правовых ограничений) прямого дебитования ЕКС с целью ускорения оборачиваемости бюджетных средств и оптимизации расчетно-платежных технологий.

Важнейшим совместным проектом Казначейства России и Банка России является методическое и организационное сопровождение процесса перехода выдачи наличных денежных средств работникам бюджетной сферы и бюджетным учреждениям посредством индивидуальных и корпоративных банковских пластиковых карт, эмитируемых кредитными организациями.

Первый эксперимент подобного рода, успешно осуществленный в 2009 г. в Краснодарском крае, продемонстрировал преимущества нового подхода:

- были расширены рамки операционного дня в части возможности получения наличных денежных средств;
- существенно увеличилось количество точек выдачи кассовой наличности, включая не только помещения банков, но и банкоматы;
- внедрены технологии безбумажного подкрепления счетов для выдачи наличных денежных средств, что существенно удобнее повсеместно используемого механизма акцепта денежных чеков в органах Федерального казначейства, который невозможен без их физической доставки туда представителем бюджетополучателя;
- стало возможно получать дополнительные бюджетные доходы,

уплачиваемые кредитными организациями при победе в тендере на право их работы с наличными денежными средствами (если такие условия оговорены в соответствующей конкурсной документации).

В рамках осуществления Центральным банком России контрольно-надзорных и регулятивных полномочий представляется чрезвычайно важной реализация совместно с Казначейством России ряда мероприятий по предоставлению дополнительного сервиса добросовестным плательщикам денежных средств в бюджеты всех уровней.

В настоящее время Федеральным казначейством совместно с другими федеральными органами исполнительной власти – администраторами бюджетных поступлений (ФНС, ФМС, МВД РФ) и администрациями ряда субъектов РФ (Республик Татарстан и Башкортостан, Владимирской и Астраханской областей) начат эксперимент по концентрации данных о начислениях и учете оплаты бюджетных платежей физическими лицами в определенном сегменте в сети Интернет. Предполагается, что в дальнейшем эти данные будут доступны для физических лиц через услуги «личных кабинетов» на федеральном портале государственных услуг. В связи с этим особую актуальность будет иметь возможность доступа для пользователей этой услуги ко всему спектру современных платежных банковских технологий, включая расчеты с помощью банковских карт различных платежных систем, Интернет-банкинг и т.п.

Преимущества подобного подхода будут выражаться, в частности, в повышении степени собираемости бюджетных поступлений и ускорении оборачиваемости бюджетных средств, а также обеспечении существенного повышения степени информированности плательщиков о задолженности и её погашении, упрощении процедур перечисления средств в пользу бюджетов.

Все вышеперечисленные проекты должны быть реализованы в течение ближайших лет. На более длительную перспективу (до 2017 г.) рассчитана реализация проекта по трансформации Казначейства России в квази-кредитную организацию с особым правовым статусом, в части

осуществления им расчетно-платежных и учетных полномочий в отношении средств бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов.

В этом контексте предполагается концентрация средств, учитываемых на счетах, открытых Федеральному казначейству, на одном его счете, который должен быть открыт и вестись в уполномоченном подразделении Банка России. При этом должна быть обеспечена возможность автоматизированного оперативного расщепления данных «электронной» выписки по вышеуказанному счету в разрезе соответствующих балансовых субсчетов, в том числе – по счетам всех публично-правовых образований РФ. В свою очередь, это потребует реализации принципиально новых для Казначейства России подходов к организации процесса кассового обслуживания исполнения бюджетов, включая существенное реформирование системы учета и отчетности и, возможно, формирование ежедневного баланса Федерального казначейства.

Внедрение такого подхода могло бы существенно оптимизировать и удешевить процесс казначейского исполнения бюджетов и государственных внебюджетных фондов, сократить потребность публично-правовых образований в заимствованиях на финансовых рынках, и, соответственно, значительно снизить процентные расходы их бюджетов (при наличии законодательно установленных процедур осуществления кассового подкрепления соответствующих счетов в периоды временных кассовых разрывов), обеспечить сохранность вышеуказанных денежных средств и транспарентность финансовых потоков для всех заинтересованных пользователей.

Список источников и литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ
2. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
- 3/ Положение Банка России и Минфина РФ от 13 декабря 2006 г. № 298-П/173н «Об особенностях расчетно-кассового обслуживания

территориальных органов Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)».

4. Приказ Федерального казначейства от 14 сентября 2009 г. № 210 «Об утверждении Порядка управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета».

5. Приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов».

6. Хачатурян К.С., Хорев В.П. Институциональные аспекты формирования социально ориентированной экономики в современной России // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО, 2012, № 3.