

ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сафронова Елена Сергеевна

К.э.н., старший преподаватель, ФГБОУ ВО
«Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации», Москва
ESSafronova@fa.ru

EVOLUTION AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF TREASURY SERVICES FOR BUDGET EXECUTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

E. Safronova

Summary. The article is an overview of the key stages of the formation and development of the activities of treasury bodies in the Russian Federation, and also contains a brief overview of changes in the regulatory and legal regulation of treasury activities, structural and functional changes, as well as tools of the Federal Treasury bodies in their development. The processes of the emergence and development of the treasury service system for budget execution are considered, including the prerequisites for the transition to a treasury payment system using the technology of a single treasury account, as well as the advantages of the CEN tool within the financial management system of the public and municipal sector, which include increased efficiency, transparency of calculations, cost reduction during payment transactions, and also, the possibility of obtaining additional income from the placement of temporarily free funds of budgets, increase the liquidity of budget funds management. The current trends in the development of treasury services for budget execution in the Russian Federation are highlighted, which include the further development of the treasury payments system using artificial intelligence technologies, the budgetary practice of placing and borrowing funds in the financial market, possible structural changes, as well as the further spread of the technology of a single treasury account to the entire sector of public administration, and not only for execution budgets.

Keywords: cash execution of budgets, treasury service budget execution, unified treasury account, treasury payments system, budget funds liquidity management, Federal Treasury.

Аннотация. Статья представляет собой обзор ключевых этапов становления и развития деятельности казначейских органов в Российской Федерации, а также содержит краткий обзор изменений нормативно-правовой регламентации казначейской деятельности, структурные и функциональные изменения, а также инструменты органов Федерального казначейства в их развитии. Рассмотрены процессы появления и развития системы казначейского обслуживания исполнения бюджетов, в том числе проанализированы предпосылки перехода к системе казначейских платежей с применением технологии единого казначейского счета, а также преимущества инструмента ЕКС в рамках системы управления финансами государственного и муниципального сектора, к которым отнесены повышение оперативности, прозрачности расчетов, снижение издержек при проведении платежных операций, а также возможность получения дополнительных доходов от размещения временно свободных денежных средств бюджетов, повышения ликвидности управления бюджетными средствами. Выделены актуальные направления развития казначейского обслуживания исполнения бюджетов в Российской Федерации, которые включают в себя дальнейшее развитие системы казначейских платежей с применением технологий искусственного интеллекта, бюджетной практики размещения и заимствования средств на финансовом рынке, возможные структурные изменения, а также дальнейшее распространение технологии единого казначейского счета на весь сектор государственного управления, а не только на исполнение бюджетов.

Ключевые слова: кассовое исполнение бюджетов, казначейское обслуживание исполнения бюджетов, единый казначейский счет, система казначейских платежей, управление ликвидностью бюджетных средств, Федеральное казначейство.

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов занимает важное место в процессе управления государственными и муниципальными финансами. Принципы и механизмы, лежащие в ее основе, являются эффективным инструментом государственного финансового регулирования страны.

История развития казначейской деятельности, в том числе развития системы казначейского обслуживания, представляет собой изучение структурных изменений в финансовой сфере и неотъемлемо связана с историей

российского государства в целом. Данная взаимосвязь обусловлена, в первую очередь, основным предназначением казначейства, а именно — оказанием содействия эффективному и целесообразному управлению доходами, поступлениями и накоплениями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Так, еще со времен Древней Руси, в силу проводимых в разные эпохи экономических и бюджетных реформ, развитие казначейской деятельности претерпевало множество масштабных трансформационных измене-

ний, как структурных, так и функциональных. Проведение национализации экономики в 1918 году, а также способствующее ей внедрение принципов нормирования и распределения, привело к расформированию Государственного казначейства как отдельной структуры Министерства финансов.

Возрождение казначейской деятельности в России связано с подписанием в 1992 году Указа Президента Российской Федерации № 1556 «О Федеральном казначействе» [1] и принятия Постановления Правительства России № 864 «О Федеральном казначействе Российской Федерации» [2]. Данное обстоятельство обусловило вынужденное отставание в развитии казначейства, что позволяет говорить о сравнительно небольшом опыте казначейской деятельности в Российской Федерации.

Ключевой причиной восстановления ранее существовавшего института казначейства послужили серьезные изменения в бюджетном устройстве страны, переход к рыночным отношениям, формирование бюджетной системы с равноправными элементами. Проводимые реформы привели к несостоятельности банковского сектора, которое выражалось в несвоевременном финансировании расходов бюджетов, а также в использовании бюджетных средств нецелевым образом.

В связи с этим в новых условиях рыночной экономики для совершения операций с бюджетными средствами, а также контроля за эффективностью, экономичностью и целевым использованием бюджетных средств возникла необходимость создания единой централизованной системы для осуществления казначейской деятельности. При этом, стоит отметить, что данный период характеризовался кассовым исполнением государственного бюджета СССР [3]. Важным этапом развития казначейской деятельности в Российской Федерации является передача в 1995 году Федеральному казначейству от налоговых органов полномочий по распределению доходов между бюджетами бюджетной системы, а также осуществление органами Федерального казначейства кассового обслуживания исполнения бюджетов высокодотационных регионов с 1996 года. Позже органами Федерального казначейства стала осуществляться деятельность по кассовому обслуживанию бюджетных учреждений в разрезе учета доходов от приносящей доход деятельности.

Вступление в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации обусловило дальнейшее развитие казначейской деятельности. В частности, важным моментом на данном этапе стало введение термина «кассовое обслуживание исполнения бюджета», под которым понимался «учет территориальными органами федерального казначейства доходов и расходов соответствующих

бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации, средств, поступающих от вышестоящих бюджетов» [4].

Таким образом, постепенно создавалась организационная структура казначейских органов, перераспределялись функции между банковской и финансовой системами. Также важным моментом для системы казначейского обслуживания стал переход всех учреждений федерального уровня в органы Федерального казначейства для осуществления деятельности по кассовому обслуживанию.

Преобразование Федерального казначейства и получение статуса федеральной службы [5] способствовало передаче ему правоприменительной функции по обеспечению исполнения федерального бюджета. Кроме того, к компетенциям органов Федерального казначейства перешло составление отчета об исполнении федерального бюджета, а также консолидированного бюджета Российской Федерации [6].

Важно отметить, что в 2006 году в Бюджетном кодексе Российской Федерации было появилось понятие «кассовое обслуживание исполнения бюджета», под которым понималось «проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета» [7].

В 2008 году органы Федерального казначейства начинают проводить активную политику, связанную с размещением временно свободных средств федерального бюджета. На единый счет федерального бюджета привлекались внебюджетные средства федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также средства, которые поступали во временное распоряжение ряда получателей бюджетных средств.

Период активного реформирования деятельности Федерального казначейства в 2012–2013 годах связан с поступательным переводом счетов федеральных бюджетных и автономных учреждений и органов государственной власти из кредитных организаций на обслуживание в органы Федерального казначейства. По аналогии, с 2013 года территориальные органы обязательного медицинского страхования открывают лицевые счета в управлениях Федерального казначейства, а с 2014 года все государственные внебюджетные фонды переходят на казначейское обслуживание исполнения бюджетов. Значимость данного перехода обусловлена повышением эффективности управления временно свободными остатками средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, что, в свою очередь, открывает возможности для повышения ликвидности единого сче-

та федерального бюджета, а также своевременного, безусловного и полного исполнения расходов федерального бюджета.

В качестве одного из важнейших этапов деятельности Федерального казначейства можно также выделить в 2015 году переход к сделкам РЕПО на регулярной основе. Осуществление сделок РЕПО с кредитными организациями под залог ценных бумаг привело к получению дохода в размере 6,5 млрд. руб. в первый год внедрения данного инструмента[8].

В 2015 году вводится также механизм казначейского сопровождения. Передача Федеральному казначейству полномочий Росфиннадзора также стала важным моментом в рассмотрении этапов, связанных с казначейским обслуживанием исполнения бюджетов. Рассматривая дальнейшие ключевые моменты в историческом развитии казначейской деятельности в Российской Федерации, стоит отметить, что с 2017 года органами Федерального казначейства начинает осуществляться централизованный бюджетный учет.

Кроме того, в 2018 году органами Федерального казначейства начал активно применяться новый для сектора государственного и муниципального управления финансовый инструмент — валютный своп.

Описанные изменения и нововведения в конечном итоге привели к тому, что Федеральное казначейство, с организационно-технической точки зрения, сосредоточило большинство операций с финансовыми ресурсами органов государственной власти, тем самым обеспечив принципы единства кассы и подведомственности расходов.

Как любой системе, функционирующей на уровне государства в условиях рыночной экономики, системе органов Федерального казначейства присущ ряд проблем. Так, можно выделить проблемы, связанные с казначейским обслуживанием бюджетов, невыясненные платежи, сбои и ошибки в передаче имущества, неэффективность администрирования доходов и поступлений, отсутствие прозрачности и доступности информации.

Кроме того, внимание органов Федерального казначейства в последние годы было направлено на проблемы текущего кассового исполнения федерального бюджета, в том числе недостаточно эффективные инструменты управления финансовыми ресурсами, неэффективное использование временно свободных денежных средств, с одной стороны, и нерациональные заимствования в целях покрытия кассовых разрывов, с другой. В частности, в целях эффективного оперативного управления финансовыми ресурсами органов го-

сударственной власти, возникла необходимость их концентрации на едином счете.

Миссия Федерального казначейства «способствовать лидерству России в мире по качеству управления общественными финансами во благо граждан» актуализирует процесс постоянного совершенствования системы управления государственными и муниципальными финансами. Для успешного решения задач в рамках указанной миссии, важно, в частности, эффективно управлять располагаемыми средствами на счетах органов Федерального казначейства, иными словами, сконцентрировать усилия на повышении операционной эффективности.

Обращение к этому вопросу актуализируется в связи с переходом с 1 января 2021 года от кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы к казначейскому обслуживанию. В данном случае речь идет не о терминологическом уточнении названия функции Казначейства, а об изменении функционала данной структуры, существенно отличающего его от иных органов государственной власти: Казначейство приобретает функции оператора платежной системы как элемента национальной платежной системы.

Разработка нормативно-правовой базы для расширения возможностей управления свободными остатками денежных средств бюджетов бюджетной системы была заложена в концепции реформирования системы бюджетных платежей[9]. Также осуществление полноценного перехода к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов требовало проведение ряда организационных мероприятий, связанных с функционированием единого банковского счета Казначейства, а также наделяния Казначейства соответствующими полномочиями.

В 2020 году был принят ряд документов, нормативно закрепляющих и регламентирующих организацию и функционирование системы казначейских платежей[10]. Кроме того, с 1 января 2021 года нормативное оформление функционала Федерального казначейства как оператора платежной системы было осуществлено введением в пространство бюджетно-правового регулирования института казначейского обслуживания, системы казначейских платежей и единого казначейского счета.

Таким образом, начиная с 2021 года начался принципиально новый этап в развитии казначейской деятельности в Российской Федерации, который уже сейчас приносит отличные результаты при управлении финансовыми ресурсами органов государственной власти.

Среди главных достоинств введения системы казначейского обслуживания исполнения бюджетов с применением технологии единого казначейского счета можно выделить следующие:

- ◆ Существенное ускорение оборачиваемости, повышение оперативности процессов, снижение трудоемкости расчетов, повышение их прозрачности, усиление контроля за правильностью и своевременностью использования средств;
- ◆ Снижение операционных издержек, отсутствие дублирования документооборота;
- ◆ Повышение эффективности управления ликвидностью бюджетных средств, получение дополнительных доходов от размещения временно свободных средств;
- ◆ Оптимизация использования бюджетных средств;
- ◆ Цифровизация платежных технологий при осуществлении государственных и муниципальных расчетов;
- ◆ Значительное снижение рисков и угроз финансовой безопасности государства.

Таким образом, Федеральное казначейство, организуя все расчетные, контрольные и учетные процессы, в настоящий момент является оператором системы казначейских платежей, а все средства органов государственной власти централизованы и сконцентрированы на едином казначейском счете.

Подводя итоги, стоит отметить, что экономическое и социальное развитие любого государства зависит, в первую очередь, от возможности эффективного управления финансовыми ресурсами. При этом совершенствование системы управления государственными и муниципальными финансами является чрезвычайно сложной и многогранной задачей, в реализации которой казначейству на сегодняшний день отводится очень важная роль.

На сегодняшний день не существует единой оптимальной модели казначейского обслуживания исполнения бюджетов, каждая страна идет в данном направлении своим уникальным путем. Это обусловлено различными факторами, такими как историческими, территориальными, национальными. Кроме того, масштабы бюджетной системы, состав и структура бюджетов бюджетной системы, распределение функций между участниками бюджетного процесса, особенности бюджетного законодательства, современная бюджетная политика государства также оказывают значительное влияние на систему исполнения бюджетов. Это предопределяет также масштабные структурные и функциональные изменения в деятельности Казначейства, произошедшие в процессе исторического развития казначейской деятельности.

Система казначейского обслуживания исполнения бюджетов, включающая в себя систему казначейских платежей и технологию единого казначейского счета, являясь динамичной системой, должна находиться в постоянном развитии и отвечать на вызовы и изменения, происходящие в современном мире.

К перспективам развития казначейской деятельности в Российской Федерации, в том числе, в рамках системы казначейского обслуживания исполнения бюджетов, можно отнести:

- ◆ Дальнейшее развитие и постоянное улучшение системы казначейских платежей, адаптация ее к современным условиям;
- ◆ Совершенствование существующей нормативной правовой базы, регламентирующей процесс обслуживания исполнения бюджетов, а также разработка ряда новых;
- ◆ Дополнительное оформление разъяснительных положений, содержащих основные направления совершенствования процедур для практического применения в рамках повышения качества обслуживания исполнения бюджетов;
- ◆ Повышение качества мониторинга и санкционирования платежей;
- ◆ Внедрение в систему казначейских платежей технологий искусственного интеллекта;
- ◆ Дальнейшее развитие электронных платежных сервисов;
- ◆ Таргетирование остатков и дальнейшая концентрация ресурсов на ЕКС;
- ◆ Формирование и развитие системы оценки эффективности управления временно свободными бюджетными средствами;
- ◆ повышение эффективности размещения и заимствования средств на финансовом рынке;
- ◆ структурные изменения органов Федерального казначейства, в том числе выделение в структуре Федерального казначейства подразделения, ответственного за управление ликвидностью системы ЕКС;
- ◆ распространение технологии ЕКС на весь сектор государственного управления, а не только на исполнение бюджетов[11].

Таким образом, повышение качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации, в том числе повышение ликвидности управления средствами бюджетов, неразрывно связано с развитием деятельности по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов, совершенствованием проведения платежных операций, развитием системы казначейских платежей и технологии единого казначейского счета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе»
2. Постановление Правительства РФ от 27.08.1993 № 864 (ред. от 28.01.1997) «О Федеральном казначействе Российской Федерации»
3. Инструкция Государственного Банка СССР от 26 ноября 1984 года № 27 «По кассовому исполнению государственного бюджета СССР» (Признана недействующей на территории Российской Федерации с 1 ноября 2000 года в связи с введением в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации).
4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19 апреля 2000 года № 46н «Об утверждении Правил кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства».
5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
6. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 17.12.2021) «О Федеральном казначействе»
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 01.07.2005)
8. Р.Е. Артюхин «Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления Российской Федерации» — Финансы, № 3. — 2016. — С.3–7.
9. Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года»
10. Положение Минфина России № 63н, Банка России № 717-П от 10.04.2020 «Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами»
11. Приказ Федерального казначейства от 13 мая 2020 г. № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей»
12. Исследование экспертов МВФ Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim «Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues» <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf>

© Сафронова Елена Сергеевна (ESSafronova@fa.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»