

# Новая реальность казначейской системы



В октябре состоялся Всероссийский форум финансистов-2015, организованный Министерством финансов Московской области. Об основных аспектах взаимодействия органов Федерального казначейства с финансовыми органами субъектов Российской Федерации в рамках предстоящих изменений бюджетного законодательства рассказал **Роман Евгеньевич АРТЮХИН**, руководитель Федерального казначейства.

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

## Развитие механизмов предоставления бюджетных средств под потребность

Министерством финансов РФ в настоящее время завершается ра-

бота над формированием проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», положения которого расширяют сферу применения механизма предоставления бюджетных средств под фактическую потребность. Данный механизм впервые был использован в 2013 году при предоставлении целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации.

Его применение было обусловлено тем, что каждый год по состоянию на 1 января на счетах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований остаются неосвоенные денежные средства, полученные из федерального бюджета в виде целевых межбюджетных трансфертов. Так, на 1 января 2013 года сумма неиспользованных остатков целевых межбюджетных трансфертов на единых счетах региональных и местных бюджетов составляла 242,6 миллиарда рублей, на 1 января 2014 года — 200,3 миллиарда, на 1 января 2015 года — 125,7 миллиарда. Данные суммы сопоставимы с размером бюджета отдельного региона. А ведь эти средства, будучи размещенными на банковских депозитах, могли бы обеспечить дополнительную ликвидность единого счета федерального бюджета и приносить дополнительный доход.

Начиная с 2014 года Правительством России утверждается Перечень целевых межбюджетных трансфертов, предоставление которых осуществляется исключительно под фактическую потребность получателя средств бюджета субъекта Федерации. В этом году предоставление целевых межбюджетных средств с использованием нового механизма осуществляется по 120 целевым межбюджетным трансфертам с участием 23 главных распорядителей. А в следующем году в Законе о федеральном бюджете будет предусмотрена норма о предоставлении всех целевых средств бюджетам субъектов Федерации в сумме фактической потребности. Исключение составят субвенции на выплату отдельных видов го-

сударственных пособий и социальных выплат физическим лицам.

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

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

Следует отметить, что в рамках данного инструмента был успешно реализован механизм, позволяющий осуществлять доведение бюджетных данных и производить расходы конечного получателя целевых средств в течение одного дня. Он активно используется в субъектах Федерации, находящихся в одном часовом поясе с Москвой.

Вместе с тем зачастую именно целевые средства являются одним из основных источников пополнения ликвидности счетов бюджетов субъектов Федерации. В этой связи

бюджетные кредиты были предоставлены 50 субъектам Федерации, всего в течение прошлого года было выдано 222 бюджетных кредита.

Этот инструмент получил заслуженную положительную оценку со стороны финансовых органов субъектов Федерации, поскольку позволяет им существенно экономить собственные средства на оплату привлекаемых ресурсов за счет низкой процентной ставки — 0,1%. Например, по итогам 2014 года сумма уплаченных процентов за пользование бюджетными кредитами составила 273 миллиона рублей. А если бы эти средства привлекались в коммерческих банках по действующей на тот период ставке кредитования — 9,5% годовых, то плата за пользование бюджетными кредитами составила бы 3,5 миллиарда рублей. Это в 13 раз превышает сумму уплаченных процентов по льготной процентной ставке, не говоря уже о тех соотношениях, которые могли бы возникнуть исходя из существующих условий кредитования.

В 2015 году бюджетные кредиты были предоставлены 56 субъектам Федерации. Максимальный

**На 1 января 2013 года сумма неиспользованных остатков целевых межбюджетных трансфертов на единых счетах региональных и местных бюджетов составляла 242,6 миллиарда рублей, на 1 января 2014 года — 200,3 миллиарда, на 1 января 2015 года — 125,7 миллиарда. Данные суммы сопоставимы с размером бюджета отдельного региона**

для повышения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов был предусмотрен механизм бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Федерации (местных бюджетов). Федеральное казначейство успешно реализовало его в 2014 году. В прошлом году

объем выданных в июле текущего года средств составил 103,3 миллиарда рублей. Следует отметить, что начиная с этого года механизм бюджетных кредитов реализован и для муниципальных образований, пока в порядке эксперимента с участием 128 муниципалитетов, а в 72 из них уже используется.

Выступление Р. Е. Артюхина на Всероссийском форуме финансистов-2015



В развитие данного механизма в Бюджетный кодекс подготовлены изменения, увеличивающие срок предоставления бюджетного кредита с 30 дней до 50. Кроме того, с 1 января 2016 года вступает в действие поправка в Бюджетный кодекс, предусматривающая возможность привлечения субъектами Федерации и муниципальными об-

несут определенную нагрузку, связанную с предоставлением указанным юридическим лицам целевых средств в виде субсидий, бюджетных инвестиций и так далее, и, как следствие, несут определенные риски их использования не по целевому назначению.

Для обеспечения сохранности и целевого использования бюджет-

полнительные требования к порядку использования авансов подрядчиками и усовершенствовать контроль за расходованием указанных средств. Этот механизм уже реализован Федеральным казначейством в текущем году в соответствии с положениями статьи 5 Закона № 384-ФЗ о федеральном бюджете на 2015 год.

Расходы юридических лиц за счет целевых средств, перечень которых определен Правительством РФ, осуществляются через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства. В соответствии с положениями Закона № 384-ФЗ объем целевых средств, предоставленных юридическим лицам в виде субсидий, имущественных взносов и бюджетных инвестиций, составляет 774 миллиарда рублей. Из них через лицевые счета, открытые юридическим лицам в Казначействе, будет предоставлено 110 миллиардов рублей. При этом все платежи осуществляются в сумме необходимой потребности, после предварительного санкционирования.

Помимо этого, Федеральное казначейство контролирует использование авансов поставщиками по государственным контрактам стоимостью свыше 1 миллиарда рублей, а также по государственным контрактам, условиями которых предусмотрено перечисление авансов поставщикам товаров, работ и услуг на счета Федерального казначейства. Перечисление авансов поставщикам товаров работ и услуг по указанным государственным контрактам осуществляется на счета Федерального казначейства. При этом расходы юридических лиц за счет данных средств осуществляются через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства.

Казначейское сопровождение государственных контрактов — это новый инструмент, позволяющий решить ряд задач, одна из которых связана с увеличением дебиторской задолженности. На необходимость

## Объем целевых средств, предоставленных юрлицам, составляет 774 миллиарда рублей. Из них через лицевые счета, открытые данным юрлицам в Казначействе, будет предоставлено 110 миллиардов рублей

разованиями на свои счета временно свободных остатков средств во временном распоряжении.

### Новые инструменты для решения старых проблем

Органы государственной власти и местного самоуправления выступают в качестве собственников или акционеров широкого круга юридических лиц, таких как, например, государственные компании, унитарные предприятия или акционерные общества. При этом бюджеты публично-правовых образований

новых средств, выделяемых в виде различных субсидий и взносов в уставные капиталы, необходимо обеспечить предоставление указанных средств под фактическую потребность. При этом в ряде случаев условием оплаты публично-правовыми образованиями обязательств юридических лиц должно стать документальное подтверждение их возникновения. Кроме того, для исключения возможных негативных последствий при исполнении крупных государственных контрактов необходимо предусмотреть до-

контроля за расходованием средств юридическими лицами, в том числе за счет предоставленных им авансов, неоднократно обращала внимание Счетная палата Российской Федерации. Это связано в первую очередь с увеличением дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета. Только за первое полугодие текущего года ее размер составил более 4 триллионов рублей. Из них дебиторская задолженность по авансам за товары, работы и услуги — 3,3 триллиона рублей, или свыше 80%.

Необходимо отметить, что в следующем году в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2016 год будет предусмотрена норма о предоставлении всех целевых средств из федерального бюджета юридическим лицам в сумме фактической потребности, за исключением отдельных решений Правительства Российской Федерации. Аналогичная норма будет действовать и в отношении авансов по государственным контрактам: в случае если цена контракта превышает 100 миллионов рублей, в отношении контракта предусматривается казначейское сопровождение. Надо отметить, что данные нормы не распространяются на государственные контракты, заключенные в рамках государственного оборонного заказа, а также госконтракты, в отношении которых предусматривается банковское сопровождение.

Механизм казначейского сопровождения государственных контрактов станет доступен и для субъектов Федерации благодаря новой редакции Бюджетного кодекса, работа над которым завершается в настоящее время Министерством финансов РФ. Кроме того, в кодексе будет предусмотрена возможность осуществления Федеральным казначейством казначейского сопровождения указанных государственных контрактов на основании обращения высших органов государственной власти субъекта Федерации. Полагаю, что указанный сервис окажется востребованным для субъек-

тов Федерации, учитывая опыт Казначейства, и позволит обеспечить действенный контроль за расходованием бюджетных средств по всей цепочке их прохождения.

### Минимизация наличного денежного обращения

Перед Казначейством России также стоит задача по минимизации наличного денежного обращения. С 1 января 2015 года Федеральное казначейство в рамках кассового обслуживания бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов приступило к обеспечению наличными деньгами организаций регионального и муниципального уровней.

За истекший период можно подвести некоторые итоги (рисунок 1). Пока, к сожалению, сохраняется значительный уровень наличного денежного обращения на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов. При этом, если областные центры и крупные учреждения предпочитают безналичный оборот, то в незначительной территориальной отдаленности от регионального центра используются преимущественно наличные расчеты.

Так, из общего объема наличных денежных средств, а это порядка 119 миллиардов рублей, выплаты с использованием денежных чеков составили 96,4 миллиарда рублей, или 81%. Объем расчетов с использованием банковских карт

Только за первое полугодие текущего года размер дебиторской задолженности составил более 4 триллионов рублей. Из них дебиторская задолженность по авансам за товары, работы и услуги — 3,3 триллиона рублей, или свыше 80%

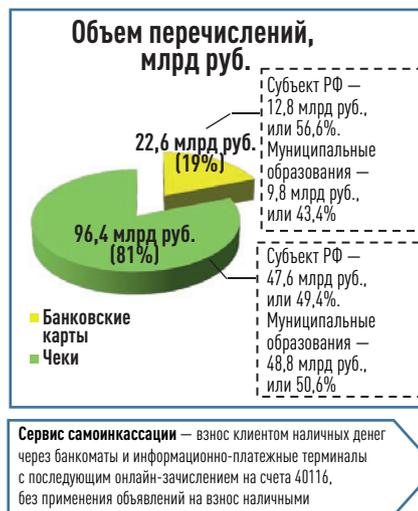
составляет 22,6 миллиарда, из них порядка 57% приходится на уровень субъектов Федерации. При этом зачастую банковские карты используются только для снятия и внесения наличных денег.

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

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

Помимо этого, мы сейчас проводим эксперимент по реализации так называемого сервиса самоинкассации, который позволит осуществ-

Рисунок 1. Обеспечение наличными деньгами региональных и муниципальных организаций



Лидеры по использованию банковских карт	Сервис банковских карт не используется
Ростовская область	Магаданская область
Республика Татарстан	Вологодская область
Краснодарский край	Калининградская область
Республика Калмыкия	Республика Адыгея
Забайкальский край	Республика Саха (Якутия)
г. Санкт-Петербург	Курская область
Омская область	Республика Хакасия

лять взнос клиентом наличных денег через банкоматы и информационно-платежные терминалы с последующим онлайн-зачислением на наши счета 40116, без применения объявлений на взнос наличными. Этот сервис позволит оптимизировать процесс внесения клиентами наличных денег, избавит их от необходимости визита в банк и сократит бумажный документооборот.

### Система «Электронный бюджет»

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

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

Для формирования ведомственных перечней финорганам субъек-

Финансовые органы субъектов Федерации должны в срок до 1 января 2016 года обеспечить включение в реестр информации об организациях, созданных субъектом Федерации, и иных неучастниках бюджетного процесса, получающих средства из регионального бюджета

тов Федерации необходимо подключиться к системе «Электронный бюджет» и обеспечить формирование ведомственных перечней услуг в отношении подведомственной сети. Кроме того, нужно обеспечить мониторинг подключения к системе «Электронный бюджет» всех учредителей, которым требуется сформировать ведомственные перечни, а также обеспечить мониторинг формирования ими указанных перечней (рисунок 2).

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

Реестр содержит всю информацию, необходимую для осуществления полномочий указанных лиц в бюджетном и закупочном процессах: от их наименования и ведомственной принадлежности до осуществляемых ими полномочий и сведений о лицевых счетах. Информация в реестре формируется на основе данных ЕГРЮЛ и допол-

няется всеми необходимыми сведениями с применением соответствующих справочников, используемых в бюджетном процессе.

Финансовые органы субъектов Федерации должны в срок до 1 января 2016 года обеспечить включение в реестр информации об организациях, созданных субъектом Федерации, и иных неучастниках бюджетного процесса, получающих средства из регионального бюджета.

### Единая информационная система в сфере закупок

С 1 января 2016 год вступают в действие нормы Федерального закона № 44-ФЗ о функционировании единой информационной системы, так называемой ЕИС ФКС. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 996 Федеральное казначейство наделяется полномочиями по созданию и развитию единой информационной системы в сфере закупок, установлению порядка регистрации пользователей в ЕИС и порядка пользования системой.

При создании ЕИС мы рассчитываем использовать как проверенные технологические и архитектурные решения, которые получили положительную оценку по результатам промышленной эксплуатации официального сайта закупок, так и инновационные, планируемые к применению в рамках создания Электронного бюджета (рисунок 3). Помимо этого, очень важно обеспечить интеграционное взаимодействие ЕИС с региональными и муниципальными информационными системами, так называемыми РМИС. Заказчики, которые используют региональные или муниципальные системы в целях автоматизации закупочной деятельности, в дальнейшем также смогут их использовать.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1091 определены требования к региональным и муниципальным информацион-

**Рисунок 2. Перечень мероприятий по формированию ведомственных перечней и внесению изменений в базовые перечни**



ным системам, в том числе в части информационной безопасности. В рамках указанного постановления региональные и муниципальные информационные системы (РМИС) должны быть зарегистрированы в ЕИС и интегрированы с ней.

При взаимодействии ЕИС с РМИС будет обеспечена схема информационного взаимодействия, позволяющая размещать информацию в ЕИС автоматически, без необходимости входа пользователя в личный кабинет в ЕИС для подтверждения размещения информации и подписания своей электронной подписью (так называемая бесшовная интеграция). В настоящее время ведется разработка порядка регистрации в ЕИС, регламентирующего в том числе правила и порядок регистрации РМИС в ЕИС.

Отмечу, что уже реализованные на официальном сайте интерфейсы формирования проектов информации и документов путем взаимодействия с внешними информационными системами сохраняются и в ЕИС. Это позволит избежать необходимости значительной доработки и перерегистрации информационных систем, которые уже созданы и функционируют в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

### Прогнозирование и кассовое планирование

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

В рамках мероприятий по реформированию предусматривается открытие Федеральному казначейству в Банке России единого казначейского счета, через который будут проводиться все платежи публично-правовых образований и получателей средств из бюджета. Многочисленные счета — их сегодня бо-

лее 70 тысяч, — открытые Федеральному казначейству в Банке России для кассового обслуживания бюджетов бюджетной системы и проведения операций со средствами юридических лиц, будут закрыты и переведены в учетную систему Федерального казначейства. Первоначально Федеральному казначейству в Банке России будет открыто 86 единых казначейских счетов, а затем, по мере оптимизации структуры Банка России, единый корневой счет и порядка 10–15 единых счетов по федеральным округам.

Федеральное казначейство будет управлять всей ликвидностью единого казначейского, размещающая временно свободные остатки средств в различные финансовые инструменты, такие как банковские депозиты и сделки РЕПО. Следует отметить, что субъекты Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных транс-

фертов за последние три года не превышала 20%, смогут самостоятельно размещать свои бюджетные средства на банковские депозиты. Доходы от управления остатками средств на едином счете после уплаты всех расходов по привлечению средств будут распределяться между казначейскими счетами в порядке, предусмотренном Правительством РФ (рисунок 4).

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

**Рисунок 3. Применение новых подходов при реализации интеграционного взаимодействия с региональными и муниципальными системами**



**Рисунок 4. Основные этапы развития кассового планирования и прогнозирования в Казначействе России**

