

Актуальные вопросы развития системы бюджетных платежей

Т.А. Вассель, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Ленинградской области, кандидат экономических наук

Реформирование системы бюджетных платежей почти десятилетие является одним из приоритетных направлений совершенствования деятельности Федерального казначейства. С утверждением в 2010 г. Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года Правительством РФ задан непосредственный вектор развития системы бюджетных платежей. Конечная цель – изменение механизмов в организации кассового устройства исполнения бюджетов с сосредоточением счетов всех бюджетов бюджетной системы РФ, участников бюджетного процесса, бюджетных учреждений и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством РФ) только в Федеральном казначействе с открытием ему в Центральном банке РФ одного счета, изменение принципов взаимоотношений платежных систем Центрального банка РФ и Федерального казначейства, а также реформирование технологий Федерального казначейства с целью их унификации с банковскими расчетными технологиями.

В принятых впоследствии новых программных документах (государственная программа РФ «Управление государственными финансами», Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, государственная программа РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков») конкретизированы основные направления развития системы бюджетных платежей, определено ответственным исполнителем Федеральное казначейство.

В августе 2013 г. Минфином России по согласованию с Банком России утверждена Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года [3], положения которой скоординированы с соответствующими мероприятиями Банка России по реализации Концепции развития платежной системы Банка России. Для решения поставленной задачи Фе-

деральным казначейством в 2014 г. утверждены План совместных мероприятий с Банком России, а также детальный План мероприятий по реализации Концепции и основного мероприятия 2.4 государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», выполнение которого рассчитано до конца 2016 года.

Несмотря на детальную проработку соответствующих планов мероприятий, сдерживающим фактором реализации Концепции является отсутствие законодательного регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в условиях функционирования системы бюджетных платежей. Поскольку основным законом в системе бюджетного законодательства РФ является Бюджетный кодекс РФ, данные бюджетные правоотношения должны являться предметом правового регулирования Бюджетного кодекса РФ.

Проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ в настоящее время активно обсуждается в экспертном сообществе, в том числе в территориальных органах Федерального казначейства. На основе сложившейся практики исполнения операций со средствами бюджетов бюджетной системы РФ, принимая во внимание мировой опыт, полагаем целесообразным формирование положений Бюджетного кодекса РФ в области бюджетных платежей с учетом следующих аспектов.

При определении правовой основы функционирования системы бюджетных платежей и информационного обеспечения бюджетного процесса в РФ следует исходить из необходимости достижения взаимосвязанных целей:

- надежного, эффективного и прозрачного управления общественными финансовыми ресурсами;
- ускорения развития национальной платежной системы;
- расширения охвата населения финансовыми услугами и доступа к современным платежным сервисам.

Основу нормативно-методической базы системы бюджетных платежей должны составить новые понятия и нормы, наиболее значимыми из которых являются «система бюджетных платежей», «бюджетный платеж», «участники системы бюджетных платежей».

Следует учитывать, что, исходя из целей функционирования системы бюджетных платежей, выполнение фактической платежной операции является только одним из процессов, необходимых для управления операциями со средствами бюджетов.

В отличие от существующих платежных систем в задачи системы бюджетных платежей, на наш взгляд, помимо оказания платежных услуг входят обеспечение целевого расходования бюджетных средств, а также учет всех операций, вызывающих изменения финансовых и нефинансовых активов и обязательств субъектов бюджетных правоотношений.

Исходя из этого, определение системы бюджетных платежей должно носить системный характер и учитывать наличие правил осуществления и учета бюджетных платежей, порядка взаимодействия участников этой системы и технического обеспечения прохождения платежей. Указанным критериям отвечает следующее определение системы бюджетных платежей: платежная система, представляющая собой совокупность правил, организационных процедур и программно-технических средств, используемых Федеральным казначейством для проведения операций со средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и со средствами неучастников бюджетного процесса и их учета в системе казначейских счетов.

Полагаем, что система бюджетных платежей должна обладать статусом платежной системы в рамках Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Принимая во внимание функциональную сложность, значительное количество, объем и уникальность операций, проводимых Федеральным казначейством со средствами бюджетов и юридических лиц, систему бюджетных платежей следует признать системно, социально и национально значимой платежной системой.

В связи с тем, что система бюджетных платежей будет основана на существующей платежной системе Федерального казначейства, считаем необходимым наделение Федерального казначейства полномочиями оператора платежной системы, оператора услуг платежной инфраструктуры и оператора по переводу денежных средств в качестве субъекта национальной платежной системы.

Бюджетным платежом может считаться операция по перечислению денежных средств, вызывающая

изменение остатка денежных средств участника системы бюджетных платежей на казначейском счете, осуществляемая и учитываемая в соответствии с правилами организации и функционирования системы бюджетных платежей.

Следует классифицировать три вида бюджетных платежей:

1) платежи между бюджетами и счетами Федерального казначейства (G2G) (межбюджетные трансферты; бюджетные кредиты; распределение доходов; расчеты, осуществляемые между организациями сектора государственного управления и т.п.);

2) платежи населения и коммерческих организаций в бюджеты бюджетной системы РФ, организациям сектора государственного управления (P2G, B2G) (уплата налогов и иных платежей в бюджет; плата за оказание государственных и муниципальных услуг);

3) платежи из бюджетов бюджетной системы РФ, от организаций сектора государственного управления населению и коммерческим организациям (G2P, G2B) (заработная плата, социальные выплаты; оплата за поставленные товары, оказанные работы, услуги и т.п.).

Реализуя постулат об унификации технологий Федерального казначейства с банковскими расчетными технологиями, важной задачей является определение совокупности и характера счетов, открываемых в системе бюджетных платежей, и порядка ведения бухгалтерского учета совершаемых операций. Исходя из целей и задач системы бюджетных платежей, бухгалтерский (или казначейский) учет в системе бюджетных платежей должен основываться на действующей модели бюджетного учета в Федеральном казначействе и модели учета в кредитных организациях.

Одной из перспективных моделей открытия счетов в системе бюджетных платежей является модель, в которой взаимосвязанно функционируют три вида счетов: лицевые счета, казначейские счета и банковские счета.

Лицевые счета — это регистры аналитического учета, формируемые в Федеральном казначействе и предназначенные для проведения и учета операций со средствами участников системы бюджетных платежей: финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, участников бюджетного процесса и юридических лиц бюджетов всех уровней. В случае если органы исполнительной власти субъектов РФ (органы местного самоуправления) не примут решения о передаче органам Федерального казначейства отдельных функций по исполнению соответствующих бюджетов, лицевые счета региональных и местных учреждений открыва-

ются и ведутся в финансовых органах. В зависимости от места открытия лицевых счетов участники системы бюджетных платежей могут быть подразделены на прямые и косвенные. Учреждения, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе, будут являться прямыми участниками системы бюджетных платежей; в финансовых органах — косвенными.

Для отражения операций с денежными средствами в Федеральном казначействе должен использоваться другой вид счетов — казначейские счета. На казначейских счетах должно происходить непосредственное движение денежных средств по поступлениям и выплатам с отражением платежных операций на лицевых счетах прямых участников системы бюджетных платежей.

Возможно открытие казначейских счетов для учета следующих видов средств: средств бюджета; для учета и распределения доходов; для учета операций со средствами, поступающими во временное распоряжение; для учета операций со средствами юридических лиц; иные виды средств.

Порядок кассового устройства исполнения бюджетов в условиях открытия казначейских счетов можно охарактеризовать новым понятием — «казначейское обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и операций со средствами юридических лиц». Казначейское обслуживание должно являться предметом правового регулирования Бюджетного кодекса РФ; вместе с тем необходимо принятие дополнительных нормативных правовых актов, устанавливающих взаимосвязь лицевых и казначейских счетов в системе бюджетных платежей. На этапе разработки методического обеспечения нам представляется важным определиться с решением ряда практических вопросов: должен ли механизм функционирования казначейских счетов, открываемых Федеральному казначейству и финансовым органам, быть аналогичен существующим счетам, открытым на балансовых счетах № 40105, 40201, 40204, 40501, 40601, 40701, 40302; должен ли лицевой счет прямого участника системы бюджетных платежей содержать признак соответствующего казначейского счета и т.п.

В качестве оператора системы бюджетных платежей Федеральное казначейство должно быть наделено полномочиями по установлению правил организации и функционирования системы бюджетных платежей. В этой связи представляется целесообразным установление единого порядка организации и функционирования казначейского обслуживания и системы бюджетных платежей. В данном документе предлагаем

предусмотреть порядок открытия (в том числе кодирование) и ведения лицевых и казначейских счетов в системе бюджетных платежей.

Третий вид счетов — банковские счета, которые должны будут открываться Федеральному казначейству и его территориальным органам 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), средства которого будут формироваться за счет остатков денежных средств участников системы бюджетных платежей на казначейских счетах.

Согласно Концепции развитие системы бюджетных платежей в период до 2017 года будет происходить по следующим направлениям.

Первое — это построение единого казначейского (банковского) счета Федерального казначейства.

Функционирование системы бюджетных платежей в условиях использования ЕКС позволит качественно улучшить систему управления общественными финансами за счет увеличения оперативности распределения поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ и управления остатками денежных средств бюджетов бюджетной системы РФ.

В области казначейского обслуживания поступлений в систему бюджетных платежей считаем возможным ускорить процесс зачисления распределенных поступлений на единые счета бюджетов. Полагаем, что посредством осуществления записей на соответствующих счетах клиентов внутри баланса Федерального казначейства денежные средства могут быть зачислены в доход бюджетов непосредственно в день их поступления на казначейский счет по учету и распределению доходов. Экономия времени по сравнению с действующим порядком может составить одни сутки.

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. Нормативно-правовая основа построения ЕКС имеется уже сейчас.

С принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» [2] Федеральное казначейство получило возможность являться прямым участником расчетов платежной системы Банка России. В развитие этой нормы Банком России подготовлен проект новой редакции Положения о платежной системе Банка России (по состоянию на 22.01.2014 г.), согласно которой органы Федерального казначейства рассматриваются

как прямые участники расчетов платежной системы Банка России, имеющие собственный БИК. Это, в свою очередь, позволит объединить банковские счета органов Федерального казначейства в т.н. пул ликвидности с предоставлением возможности осуществлять перевод денежных средств со счетов управлений исходя из общего объема средств, объединенных в пул ликвидности. Федеральному казначейству в системе БЭСП будет предоставлен сервис по осуществлению мониторинга и управления расчетными операциями Федерального казначейства и его территориальных органов.

Второе направление — развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на едином казначейском (банковском) счете Казначейства России.

Предметом правового регулирования Бюджетного кодекса РФ должно являться наделение Федерального казначейства полномочиями управлять от имени Российской Федерации операциями со средствами на ЕКС и остатками средств на нем. В связи с этим, на наш взгляд, одной из приоритетных задач Казначейства России станет прогнозирование движения денежных средств и ежедневного остатка на ЕКС, а также развитие инструментов управления ликвидностью.

В целях таргетирования остатка на ЕКС потребуются формировать сводный Прогноз движения средств на ЕКС или Кассовый план Федерального казначейства. Источниками информации для его составления могут являться кассовые планы исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, формируемые соответствующими финансовыми органами, а также кассовые планы иных клиентов органов Федерального казначейства. По нашему мнению, эффективному таргетированию остатков средств на ЕКС будет способствовать осуществление платежей со счетов органов ФК с использованием пула ликвидности.

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, таких как 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 и пр.

Третье направление — 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 является информационное обеспечение в сфере бюджетных правоотношений [4].

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).

Поскольку основой информационного обеспечения в сфере бюджетных правоотношений является обмен электронными документами между участниками бюджетного процесса и иными юридическими и физическими лицами при заключении и исполнении гражданско-правовых договоров и реализации иных правоотношений, представляется важным планируемое внедрение Федеральным казначейством следующих платежных сервисов:

- реализация механизма по обмену электронными подтверждающими документами (актами выполненных работ, товарными накладными, счетами и иными документами) между государственными и муниципальными заказчиками и поставщиками (исполнителями), а также интеграция данного сервиса с официальным Интернет-сайтом РФ единой информационной системы в сфере закупок;
- реализация механизма направления требований администраторов доходов к лицевым счетам организаций, открытым в территориальных органах Казначейства России, для автоматического списания денежных средств в уплату налогов, сборов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ (т.н. прямой дебет в системе бюджетных платежей);
- реализация механизма направления отдельными администраторами доходов распоряжений в электронном виде через территориальные органы Федерального казначейства для списания денежных средств со счетов организаций, открытых в кредитных организациях;
- использование современных электронных платежных технологий (мобильные переводы,

электронные денежные средства, платежные карты) для осуществления переводов денежных средств в электронном виде в адрес участников системы бюджетных платежей.

Одним из инструментов эффективного применения информационных технологий в области бюджетных платежей является 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» (платежного шлюза).

Государственный платежный шлюз системы бюджетных платежей будет размещаться на Едином портале бюджетной системы РФ 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 – ГИС ГМП. Таким образом, пользуясь Единым порталом бюджетной системы РФ, плательщики смогут узнавать об имеющихся начислениях и производить их оплату.

Четвертое направление – развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах.

По нашему мнению, развитие ГИС ГМП имеет ключевое значение для информационного обеспечения всей сферы бюджетных правоотношений. ГИС ГМП имеет широкий спектр потенциальных возможностей, благодаря чему эта информационная система может быть востребована в таких областях, как бюджетное планирование, исполнение бюджетов по доходам и расходам, оказание государственных и муниципальных услуг, функционирование системы бюджетных платежей, осуществление учета и отчетности.

С целью совершенствования и развития ГИС ГМП Федеральным казначейством разработан проект новой редакции Порядка ведения ГИС ГМП с учетом двухлетней практики функционирования этой системы. Следует отметить, что отдельные направления развития ГИС ГМП во многом связаны с реализацией нового полномочия, которое будет осуществляться Федеральным казначейством начиная с 2016 г. на основании изменений, внесенных в действующую редакцию Бюджетного кодекса РФ в октябре 2014 года.

Это полномочие касается формирования и ведения перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ [1].

Перечень источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ 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 РФ, 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.

Стратегической картой Федерального казначейства предусмотрены мероприятия, направленные на совершенствование системы бюджетных платежей в части перечисления денежных средств в доход бюджетов бюджетной системы РФ и за предоставление государственных (муниципальных) услуг. В их числе:

- разработка бизнес-процессов взаимодействия Минфина России, органов Федерального казначейства, главных администраторов доходов бюджетов, администраторов доходов бюджета в части формирования перечня доходных источников (платежей) бюджетной системы РФ в электронном виде, а также порядок формирования и ведения реестра доходных источников (платежей) бюджетов бюджетной системы РФ;
- разработка первой очереди подсистемы управления доходами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в части использования реестра доходных источников (платежей) бюджетов бюджетной системы РФ;
- интеграция ГИС ГМП с государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет» в целях обеспечения взаимодействия с реестром доходных источ-

- ников бюджетов бюджетной системы РФ по передаче информации по начислениям;
- создание централизованного сервиса предварительных начислений на основе реестра доходных источников бюджетов бюджетной системы РФ;
- внедрение порталного решения ГИС ГМП и его интеграция с Единым порталом бюджетной системы для предоставления информационного сервиса о начислениях и возможности формирования распоряжений на оплату на Едином портале бюджетной системы;
- интеграция ГИС ГМП с технологическими и функциональными подсистемами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;
- разработка предложений по развитию функциональных возможностей ГИС ГМП по результатам анализа правоприменительной практики, изучения предложений участников, в том числе в части сопоставления и анализа данных начислений и фактов оплаты.

Пятое направление развития системы бюджетных платежей – минимизация наличного денежного обращения.

Это предусматривает постепенный отказ от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт. В условиях наделения Федерального казначейства полномочиями оператора по переводу денежных средств считаем необходимым предоставить ему право осуществлять эмиссию платежных карт для участников системы бюджетных платежей.

Логическим завершением процесса исполнения бюджетного платежа является отражение всех связанных с ним операций в бухгалтерском (финансовом) учете. В целях определения основных подходов к бухгалтерскому учету и системе счетов нам представляется

важным включение бюджетных данных и бюджетных обязательств в состав объектов казначейского учета.

Полагаем, что в условиях внедрения современных электронных платежных сервисов охват бухгалтерским учетом всех стадий процесса исполнения бюджетного платежа позволит обеспечить осуществление бюджетных платежей в режиме сквозной автоматизированной обработки платежной информации.

Кроме того, расширенный состав объектов учета позволит Федеральному казначейству обеспечить ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности в случае передачи соответствующих полномочий получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) бюджетных средств. В этих целях Федеральное казначейство планирует разработать и утвердить Концепцию централизации функций бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности публично-правовых образований в органах Федерального казначейства, а также обеспечить разработку и актуализацию нормативных правовых документов, определяющих порядок ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности в соответствии с данной Концепцией.

По нашему мнению, рассмотренные направления развития системы бюджетных платежей, расширение состава ее участников, принятие новой учетной модели свидетельствуют о постепенном сближении казначейских технологий с банковскими. Вместе с тем речь идет не о возврате к банковской системе исполнения бюджетов, а об эволюционном развитии казначейской системы в условиях функционирования единого казначейского (банковского) счета в рамках государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет». Масштаб предстоящей трансформации существующей системы счетов Федерального казначейства в систему бюджетных платежей свидетельствует о ключевой роли Федерального казначейства в повышении эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Литература:

1. Федеральный закон от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О национальной платежной системе».
3. Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года».
4. Материалы международного семинара «Модернизация казначейских систем экономик-участниц АТЭС», проходившего 26–27 марта 2012 г. в Казани.