

ОТ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ К ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

АННОТАЦИЯ. В статье дана краткая характеристика систем исполнения бюджета, реализуемых в мировой практике. Приведены основные требования, которым должны отвечать системы исполнения бюджета. Рассмотрены ключевые положения, определена специфика и изучены особенности подтипов казначейской системы исполнения бюджета. Сформулирован вывод о реализации в российской практике централизованной казначейской системы исполнения бюджета, в частности это подтверждается перечнем полномочий Казначейства России в области осуществления государственного финансового контроля. Изучены направленности развития казначейских технологий в области проведения санкционирования операций получателей бюджетных средств: электронное санкционирование, автосанкционирование. Представлена авторская позиция в отношении развития современных основных предпосылок перехода в России от централизованной казначейской системы исполнения бюджета к децентрализованной казначейской системе исполнения бюджета.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Системы исполнения бюджета; Казначейство России; централизованная казначейская система исполнения бюджета; децентрализованная казначейская система исполнения бюджета; государственный финансовый контроль; санкционирование операций; электронное санкционирование; автосанкционирование.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 17 апреля 2015 г.; дата принятия к печати 31 апреля 2015 г.; дата онлайн-размещения 27 июля 2015 г.

FROM CENTRALIZED TO DECENTRALIZED TREASURY SYSTEM OF BUDGET PERFORMANCE

ABSTRACT. The article gives a brief characteristic of budget performance systems implemented in the world practice. It brings forth main requirements which budget performance systems should meet. It considers the key statements, identifies the subtype specificity for the treasury system of budget implementation. It formulates a conclusion about implementation in the Russian practice of centralized treasury system of budget realization, in particular, it is proved by the list of empowerments of the Russian Federal Treasury in the field of implementation of government financial control. A research is made of development directivity for treasury technologies in the area of performing the operation approval for receivers of budget funds: electronic sanctioning, auto-sanctioning. It presents the author's position in regard of developing today's main precondition of Russia's transition from centralized treasury system of budget implementation to decentralized treasury system of budget implementation.

KEYWORDS. Budget performance system; Federal Treasury of Russia; centralized treasury system of budget implementation; decentralized treasury system of budget implementation; government financial control; operation sanctioning; electronic sanctioning; auto-sanctioning.

ARTICLE INFO. Received April 17, 2015; accepted April 31, 2015; available online July 27, 2015.

В системе управления государственными финансовыми ресурсами страны значимая роль отводится институциональной структуре, задача которой обеспечить реализацию на практике той или иной модели исполнения бюджета. От модели организации

исполнения бюджета зависит в целом качество государственного бюджета [4, с. 99]. На практике в различных странах функции по исполнению бюджетов могут быть возложены как на Центральный банк страны (реализованы вариация данного механизма с привлечением коммерческих банков), так и на обособленные, специальные органы министерства финансов страны (табл.).

Краткая характеристика систем исполнения бюджетов

Системы исполнения бюджетов	Орган, осуществляющий организацию исполнения бюджета	Орган, осуществляющий кассовые операции получателей средств бюджета	Особенности функционирования
Банковская	Центральный банк	Уполномоченные банки	Необходима техническая оснащенность, специальная квалификация, мораль банковского сообщества
Казначейская	Обособленные, специальные органы министерства финансов страны (казначейство)	Территориальные органы казначейства	Требует создание соответствующей инфраструктуры, дополнительной подготовки специализированных кадров и др.
Смешанная	Объединяет в себя черты банковской и казначейской систем		

В России с 1993 г. реализована казначейская система исполнения бюджета (КСИБ)¹. Следует отметить, что в мировой практике существует два типа КСИБ: централизованная казначейская система (цКСИБ) и децентрализованная казначейская система (дКСИБ) [1, с. 68–74]. Вкратце дадим характеристику каждой из указанных систем.

В цКСИБ большинство основных функций будет реализовываться под контролем казначейства (рис. 1). Получатель бюджетных средств (ПБС) будет осуществлять подготовку Ходатайства о платеже и передавать его вместе с документами, подтверждающими необходимость проведения операции (договора, счета, акты выполненных работ и др.) в казначейство. Казначейство, со своей стороны, проверяет каждое Ходатайство о платеже на предмет правильности оформления, выполнения различных юридических, нормативных требований; наличие документов, подтверждающих необходимость проведения операции; наличие необходимого остатка средств на лицевом счете (счете). После такой масштабной проверки казначейство осуществляет регистрацию Ходатайства о платеже с последующим реальным переводом средств с единого счета бюджета (единого казначейского счета).

Следовательно, можно сделать вывод, что в цКСИБ казначейство несет ответственность за значительную долю контрольных функций. Развитие и усложнение информационных технологий, введение в эксплуатацию казначейством технически сложных продуктов прикладного программного обеспечения позволяют реализовать возможность проведения целого ряда контрольных процедур в автоматическом режиме.



Рис. 1. Централизованная казначейская система исполнения бюджета

Следует предположить, что основной причиной для реализации на практике цКСИБ является необходимость концентрации у казначейства контроля над платежами, что является следствием ненадлежащего уровня внутреннего контроля за финансовыми операциями у ПБС.

¹ О Федеральном казначействе Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27 авг. 1993 г. № 864.

На наш взгляд, к числу основных недостатков рассматриваемой системы следует отнести:

- высокая стоимость системы исполнения бюджета: казначейство перепроверяет все операции, что обязывает содержать большой персонал высококвалифицированных сотрудников, при этом следует подчеркнуть, в некоторых случаях в этом не было бы необходимости, если бы механизмы внутреннего контроля ПБС функционировали на соответствующем должном высоком уровне;

- задержки операций в результате необходимости перепроверять все операции, что приводит к значительной потере в области эффективности государственного управления.

Относительно особенностей функционирования дКСИБ следует отметить следующее — большая часть полномочий в отношении платежей делегируется ПБС. При такой организации работы на практике все процессы, следующие за составлением бюджетной росписи министерством финансов страны и до реального перечисления средств с единого счета бюджета (единого казначейского счета), реализуются самим ПБС (рис. 2).

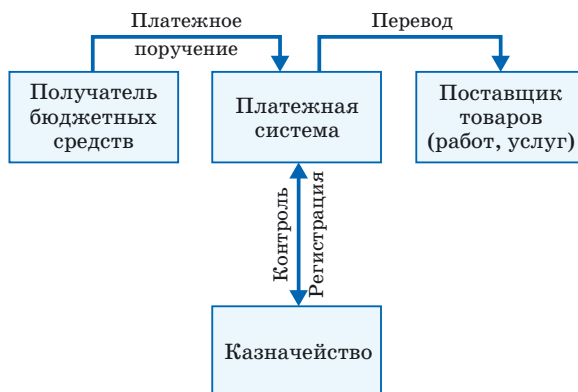


Рис. 2. Децентрализованная казначейская система исполнения бюджета

В дКСИБ функции казначейства сводятся к обеспечению функционирования государственной платежной системы. Это предполагает разработку и определение спецификаций структуры счетов (в случае реализации технологии «единый казначейский счет»), закупку платежной системы, заключение контрактов с банками, составление кассовых прогнозов как по доходам бюджета, так и по расходам, управление государственными денежными средствами.

Поскольку ПБС уже провел необходимые проверки, платежное поручение без дополнительной всесторонней проверки со стороны казначейства автоматически исполняется платежной системой в соответствии с реквизитами платежа, указанными в документе. Автоматическое исполнение подразумевает, что платежная система будет применять определенные автоматические ограничения, которые делают невозможным превышение суммы остатка на лицевом счете ПБС. Важно отметить, что подобно рода ограничения не заменяют систему полного внутреннего контроля у ПБС.

Необходимость такого разделения ответственности за правильность проведения операции и ответственности за бесперебойную работу платежной системы определяется следующим. Во-первых, эффективное государственное управление возможно при условии установления тесной связи между оперативной и финансовой ответственностью. Правильность и надежность операций с государственными ресурсами обеспечит только ответственный руководитель, который имеет в своем распоряжении оптимально функционирующие инструменты контроля и умеет ими пользоваться. Во-вторых, задачи по разработке, закупке и эксплуатации государственной платежной системы являются значимыми и многосложными, при этом от казначейства требуются специальные знания и умения. Таким образом, можно сделать вывод, что решение в пользу

реализации в той или иной стране цКСИБ или дКСИБ лежит в плоскости контроля и полномочий при осуществлении платежей за счет средств бюджета.

Как было отмечено ранее, выбор механизма исполнения бюджетов в 1990-х гг. в России был сделан в пользу КСИБ [3, с. 26–27], образовано Казначейство России (Федеральное казначейство). При этом в силу объективных причин тип КСИБ был определен как «централизованная». Казначейство России наделено полномочиями по реализации внутреннего государственного финансового контроля, операции по которому проводятся при их санкционировании¹.

В российской практике при исполнении федерального бюджета по расходам документ, который направляет ПБС в органы Федерального казначейства, носит название «Заявка на кассовый расход» (на рис. 1 данный документ определен как Ходатайство о платеже). Обязательным при этом является предоставление документов-оснований для подтверждения возникших у ПБС денежных обязательств (исключение составляют отдельные операции, перечень которых четко ограничен) [10]. Органы Федерального казначейства при реализации полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю [7, с. 30] осуществляют следующие направления контроля:

- непревышение суммы проводимой операции над величиной остатка бюджетных данных (лимитов бюджетных обязательств, бюджетными ассигнованиями);
- соответствие содержания проводимой операции коду операций сектора государственного управления, который ПБС указал в Заявке на кассовый расход;
- наличие документов-оснований, подтверждающих возникновение денежного обязательства у ПБС, подлежащего оплате за счет средств бюджета;
- соответствие сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному контракту сведениям о данном государственном контракте, размещенным в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Указанные направления контроля проводятся в момент санкционирования оплаты денежных обязательств ПБС, при этом в зависимости от вида ПБС наполняемость процедур санкционирования различна [12, с. 64].

Следовательно, на этапе проверки Заявок на кассовый расход осуществляется казначейский контроль, т. е. контроль, проводимый в процессе исполнения бюджета путем анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении бюджета, данных об использовании средств ПБС [5, с. 65]. По оценке профессора В. И. Самарухи, Федеральное казначейство является «важным органом системы государственного финансового контроля» [11, с. 249]. Предметом проверки является соблюдение бюджетных норм и нормативов, своевременного осуществления финансово-денежных расчетов, а также целевого использования бюджетных средств ПБС. Широкий охват информации, подлежащей контролю со стороны Казначейства России, определяет необходимость наличия высококвалифицированных кадров, способных в установленные нормативно-правовыми актами сроки обеспечить проведение государственного финансового контроля на надлежащем уровне. Данный факт является одним из слагаемых высокой стоимости содержания цКСИБ. При этом следует обратить внимание, что затраты на содержание системы исполнения бюджета должны сводиться к минимально возможному значению. Это одно из установленных требований, которым должны отвечать любые системы исполнения бюджета, в числе которых следует отметить следующее:

- система исполнения бюджета должна располагать механизмами, которые позволяют справляться с непредвиденными обстоятельствами в течение текущего бюджетного года;
- наличие достаточных денежных средств на счете бюджета в любой момент времени;
- бюджетные платежи должны осуществляться обоснованными суммами вовремя и установленным получателям;
- система исполнения бюджета должна обладать внутренней эффективностью (затраты на функционирование системы стремятся к минимуму).

¹ Бюджетный кодекс РФ : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 дек. 2014 г.).

В отношении последнего из перечисленных требований в российской практике поэтапно решается задача по сокращению затрат на функционирование КСИБ.

В числе основных факторов, которые позволили снизить затраты на содержание КСИБ, следует отметить внедрение прикладного программного обеспечения «Автоматизированная система Федерального казначейства» (АСФК). Так, за период существования КСИБ технологии, используемые органами Федерального казначейства, претерпевали значительные изменения. Практическая реализация проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» обеспечила постепенное снижение трудоемкости казначейских операций¹. Внедрение принципиально нового прикладного программного обеспечения АСФК повлекло за собой большую централизацию функций и нагрузку на управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и значительное снижение функций на отделения управлений Федерального казначейства. В связи с данными факторами возникла необходимость оптимизации структуры и функций Федерального казначейства.

Целью оптимизации структуры и функций Федерального казначейства явилось повышение эффективности и результативности деятельности КСИБ (выполнение Казначейством России в рамках установленных бюджетных полномочий своих функций, исходя из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджета объема средств) путем исключения дублирования функций на разных уровнях органов Федерального казначейства и сокращения излишних административно-хозяйственных расходов².

В перспективе развития казначейских технологий планируется разработка и внедрение порядка электронного санкционирования (в рамках совершенствования процедуры учета бюджетных обязательств), в ближайшей перспективе предстоит обеспечить интеграцию процессов ведения реестра контрактов, реестра соглашений и учета бюджетных обязательств. Процедура учета бюджетных обязательств введена в число казначейских технологий с сентября 1999 г. [9, с. 34–35]. Следует отметить, что вопрос о необходимости «глубокой проработки и изучения вопросов учета бюджетных обязательств» был поставлен еще в 2004 г. профессором С. Ю. Куницыной [6, с. 192].

Следующим направлением развития казначейских технологий является реализация режима «автосанкционирование»³ по отдельным расходам клиентов, не требующих предоставления документов-оснований, например, расходы на выплату заработной платы, расходы по оплате работодателем в пользу работников и/или их иждивенцев, которые не относятся к заработной плате (дополнительные выплаты и компенсации) и т. д.

На наш взгляд, внедрение порядка электронного санкционирования и автосанкционирования позволит продолжить процесс снижения затрат на содержание КСИБ, а при повышении уровня внутреннего финансового контроля каждого ПБС позволит при реализации сопутствующих изменений постепенно перейти от цКСИБ к дКСИБ. Кроме того, как справедливо отмечает профессор Г. В. Ляпунова, реформирование государственного контроля и развитие внутреннего контроля должно стать одним из основных направлений совершенствования бюджетных систем [8, с. 110].

Относительно сроков реализации возможного переход следует признать, что тщательное изучение уже наработанного опыта развитых стран в сфере функционирования систем исполнения бюджета с последующим адекватным внедрением на российские реалии позволяет удерживать темпы развития российской КСИБ на приемлемо высоком уровне. Принимая во внимание тот факт, что с момента возрождения КСИБ

¹ Информация о реализации проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» по состоянию на 1 янв. 2012 г. URL : http://www.roskazna.ru/khod-realizatsii-roekta/doc/10052012_proj.doc.

² Концепция оптимизации структуры и функций Федерального казначейства. URL : <http://www.roskazna.ru/novosti/doc/020920101.doc>.

³ О внедрении ТОФК механизма «Автосанкционирование»: письмо Федерального казначейства от 30 июня 2014 г. № 42-7.4-05/3.3-399 . URL : <http://ufa.roskazna.ru/page/9140>.

в России прошло чуть более 20 лет (по историческим меркам срок достаточно небольшой), казначейская система России стремительно прошла за этот период путь от департамента Министерства финансов Российской Федерации до самостоятельной Федеральной службы, при этом значительно расширились реализуемые функции.

Кроме того, представители Казначейства России, выступая участниками на одном из проводимых семинаров в рамках программы «Управление государственными финансами — обучение через общение» по теме «Коллективная программа для определения модели зрелости проектов для казначейств», наряду с сотрудниками казначейств более десяти стран Восточной Европы и Центральной Азии смогли рассчитать оценку зрелости созданной ими КСИБ. Результаты оценки развития КСИБ в России в сравнении с другими странами продемонстрировали ее высокий уровень зрелости. Как отмечает О. Дроздов (руководитель Управления финансово-бюджетных операций Казначейства России), «в России за короткий период времени удалось выстроить эффективную систему, отвечающую практически всем современным требованиям в части функциональных задач и их технологической реализации» [2]. При этом отличительной особенностью КСИБ России, по оценке международных финансовых организаций, является то, что сам проект считается одним из самых масштабных в мире.

Принимая во внимание объективную необходимость реализации той или иной модели системы исполнения бюджета, отметим, что конечной целью создания КСИБ должны стать финансовая устойчивость в стране, сбалансированность ресурсов и обязательств бюджета каждого уровня, сокращение государственного (муниципального) долга, устойчивость национальной валюты. Это актуально в условиях существенной ограниченности имеющихся бюджетных ресурсов при реализации основных стратегических приоритетов государственной политики.

Список использованной литературы

1. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / под ред. Й. Юнгмана. — Стокгольм, 2005. — 255 с.
2. Дроздов О. И. Оценка зрелости казначейской системы / О. И. Дроздов. — URL : <http://www.roskasna.ru>.
3. Иванова Н. Г. Казначейская система исполнения бюджетов / Н. Г. Иванова, Т. Д. Маковник. — СПб. : Питер, 2001. — 208 с.
4. Ковтун Л. Р. Развитие казначейского механизма исполнения расходов государственного бюджета / Л. Р. Ковтун. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. — 201 с.
5. Ковтун Л. Р. Казначейское дело : учеб. пособие / Л. Р. Ковтун. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. — 208 с.
6. Куницына С. Ю. Казначейская система обеспечения бюджетного федерализма / С. Ю. Куницына. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. — 232 с.
7. Лукашов А. И. Роль органов Федерального казначейства в повышении эффективности бюджетных расходов / А. И. Лукашов // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2011. — № 1. — С. 30–34.
8. Ляпунова Г. В. Бюджетная реформа республики Тыва / Г. В. Ляпунова // Развитие финансово-кредитной системы региона : сб. науч. тр. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — С. 104–110.
9. Ляпунова Г. В. Исполнение бюджета органами федерального казначейства : учеб. пособие / Г. В. Ляпунова. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. — 250 с.
10. Максимова Л. Комментарий к Приказу Минфина России от 01.09.2008 № 87н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» / Л. Максимова // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера. — 2008. — № 10. — URL : <http://www.lawmix.ru/bux/40928>.
11. Самаруха В. И. Развитие бюджетной системы Российской Федерации : учеб. пособие / В. И. Самаруха. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 300 с.
12. Трифонова Т. С. Правовой, функциональный контрольный аспект санкционирования в деятельности Федерального казначейства / Т. С. Трифонова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2015. — № 6 (240). — С. 58–66.

References

1. Yungman I. (ed.) *Byudzhetni protsess kak instrument effektivnogo upravleniya* [Budget process as a tool of efficient management]. Stockholm, 2005. 255 p.
2. Drozdov O. I. *Otsenka zrelosti kaznacheiskoi sistemy* [Assessment of treasury system maturity]. Available at: <http://www.roskasna.ru>.
3. Ivanova N. G., Makovnik T. D. *Kaznacheiskaya sistema ispolneniya byudzhetrov* [Treasury system of budget performance]. St. Petersburg, Piter Publ., 2001. 208 p.
4. Kovtun L. R. *Razvitie kaznacheiskogo mekhanizma ispolneniya raskhodov gosudarstvennogo byudzheta* [Developing treasury mechanism of implementing government budget expenditures]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2009. 201 p.
5. Kovtun L. R. *Kaznacheiskoe delo v Rossii* [Treasury in Russia]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2012. 235 p.
6. Kunitsyna S. Yu. *Kaznacheiskaya sistema obespecheniya byudzhetnogo federalizma* [A treasury system of providing budget federalism]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2004. 232 p.
7. Lukashov A. I. Role of Federal Treasury's bodies in increasing budget expenditure efficiency. *Finansovyi vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchet = Financial Bulletin: Finance, Taxes, Insurance, Accounting*, 2011, no.1, pp. 30–34. (In Russian).
8. Lyapunova G. V. Budget reform of Tuva Republic. *Razvitie finansovo-kreditnoi sistemy regiona* [Development of regional finance and credit system]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2011, pp. 104–110. (In Russian).
9. Lyapunova G. V. *Ispolnenie byudzheta organami federal'nogo kaznacheistva* [Budget performance by Federal Treasury bodies]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2001. 250 p.
10. Maksimova L. Comment on Order of Russia's Ministry of Finance of 01.09.2008 № 87i «On procedure of sanctioning payment of money liabilities of receivers of federal budget funds and administrators of resources of financing federal budget deficit». *Byudzhethnye organizatsii: akty i kommentarii dlya bukhgaltera = Budget Organizations: Acts and Comments for Accountants*, 2008, no. 10. Available at: <http://www.lawmix.ru/bux/40928>. (In Russian).
11. Samarukha V. I. *Razvitie byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii* [Budget system development in the Russian Federation]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2012. 300 p.
12. Trifonova T. S. Legal, functional, security aspects of the authorization of the Federal Treasury. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Problems and Solutions*, 2015, no. 6 (240), pp. 58–66. (In Russian).

Информация об авторе

Ковтун Лира Раисовна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: lira-tim@yandex.ru.

Author

Lira R. Kovtun — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: lira-tim@yandex.ru.

Библиографическое описание статьи

Ковтун Л. Р. От централизованной к децентрализованной казначейской системе исполнения бюджета / Л. Р. Ковтун // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).5](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).5).

Reference to article

Kovtun L. R. From centralized to decentralized treasury system of budget performance. *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).5](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).5).