

РАЗВИТИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Казначейское сопровождение бюджетных средств выступает современным и перспективным инструментом государственного финансового контроля. В статье рассмотрены векторы совершенствования процедур казначейского сопровождения бюджетных средств. Сформулирован вывод о развитии механизма казначейского сопровождения бюджетных средств как одного из направлений мероприятий, включенных в Концепцию Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.

Ключевые слова: Казначейство России; казначейское сопровождение; государственный финансовый контроль.

L.R. Kovtun

DEVELOPMENT OF TREASURY SUPPORT FOR BUDGET FUNDS

Treasury support of budgetary funds is a modern and promising instrument of state financial control. The article discusses the vectors for improving the procedures of treasury support of budget funds. A conclusion was formulated on the development of a mechanism for treasury support of budget funds as one of the areas of measures included in the Concept of the Government of the Russian Federation to improve the efficiency of budget expenditures in 2019–2024.

Keywords: Russian Federal Treasury; State financial control; treasury support.

На современном этапе система управления общественными финансами находится в режиме реализации масштабной реформы. Ключевые направления данной реформы обозначены в Концепции Правительства Российской Федерации по повышению эффективности расходования бюджетных средств (далее – Концепция) [1]. Следует отметить, что основная парадигма современной бюджетной реформы – это смещение акцента с «целевого» использования средств бюджета на «эффективное» использование. Значимая роль при этом отводится системе государственного финансового контроля.

Совершенствование системы государственного финансового контроля в условиях реформы происходит как по линии состава органов, наделенных полномочиями по проведению государственного финансового контроля, так и по перечню инструментов, используемых при осуществлении процедур государственного финансового контроля.

В настоящее время в отношении второго аспекта активно внедряется новый механизм осуществления государственного финансового контроля, обеспечивающий эффективное и целевое использование средств бюджета, направленных на закупку товаров, работ, услуг в сфере государственных нужд. С 2015 г. изначально в пилотном, а с 2016 г. – в масштабированном варианте начал внедряться осо-

бый вид контроля, осуществляемый органами Федерального казначейства, который позволяет сопровождать процесс осуществления определенных закупок для государственных нужд на любом этапе его реализации. Название данный вид контроля получил созвучное своему предназначению – казначейское сопровождение.

Одной из основных причин разработки и применения на практике механизма казначейского сопровождения при предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации стала выплата авансовых платежей. Это, в свою очередь, привело к тому, что образовалась дебиторская задолженность, объемы которой оцениваются как значительные. Кроме того, в отдельных случаях было допущено нецелевое использование средств бюджета. При этом зачастую возникали ситуации, когда средства, полученные авансом из бюджета, были размещены исполнителями по государственным контрактам на депозитах в коммерческих банках с целью получения ими дополнительных доходов в виде начисленных процентов.

Казначейское сопровождение выступает гибким инструментом внутреннего государственного финансового контроля, способствующим созданию условий для использования средств бюджета исключительно на цели, установленные при их предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и сокращения дебиторской задолженности.

На данный момент в основном нормативно-правовом акте, устанавливающем общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, не закреплено определение казначейского сопровождения. Министерством финансов РФ подготовлен проект закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского сопровождения, казначейского обеспечения обязательств и бюджетного мониторинга». Данный законопроект разработан именно с целью закрепления в Бюджетном кодексе РФ новых положений об осуществлении казначейского сопровождения, бюджетного мониторинга и о применении казначейского обеспечения обязательств [2].

Согласно указанному законопроекту, под казначейским сопровождением понимается проведение операций с денежными средствами юридического лица, индивидуального предпринимателя, физического лица – производителя товаров, работ, услуг (участник казначейского сопровождения), использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств. До внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ нормы о казначейском сопровождении ежегодно устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период и принимаемыми во исполнение указанного федерального закона нормативными (правовыми) актами Российской Федерации. Так, в 2019 г. было принято два постановления Правительства Российской Федерации, 12 приказов Министерства финансов Российской Федерации и Казначейства России, 16 распоряжений Правительства Российской Федерации. Таким образом, целью принятия обозначенного законопроекта выступает закрепление в Бюджетном кодексе РФ:

– положений об осуществлении казначейского сопровождения, бюджетного мониторинга и о применении казначейского обеспечения обязательств;

– правовых оснований для применения механизма казначейского сопровождения.

Механизм казначейского сопровождения предусматривает проведение операций на лицевых счетах, открытых в Казначействе России, со средствами, полученными из соответствующего бюджета в виде субсидий и бюджетных инвестиций, а также средствами, направленными на исполнение государственных контрактов, договоров, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Если изложить более кратко, то при казначейском сопровождении расчеты по государственным контрактам осуществляются только после санкционирования органами Федерального казначейства и через открытые исполнителям по государственному контракту в органах Федерального казначейства лицевые счета. Реализуется непрерывный контроль потока бюджетных средств в рамках исполнения государственного контракта на всех стадиях его исполнения. Основные цели казначейского сопровождения обозначены на рис. 1.

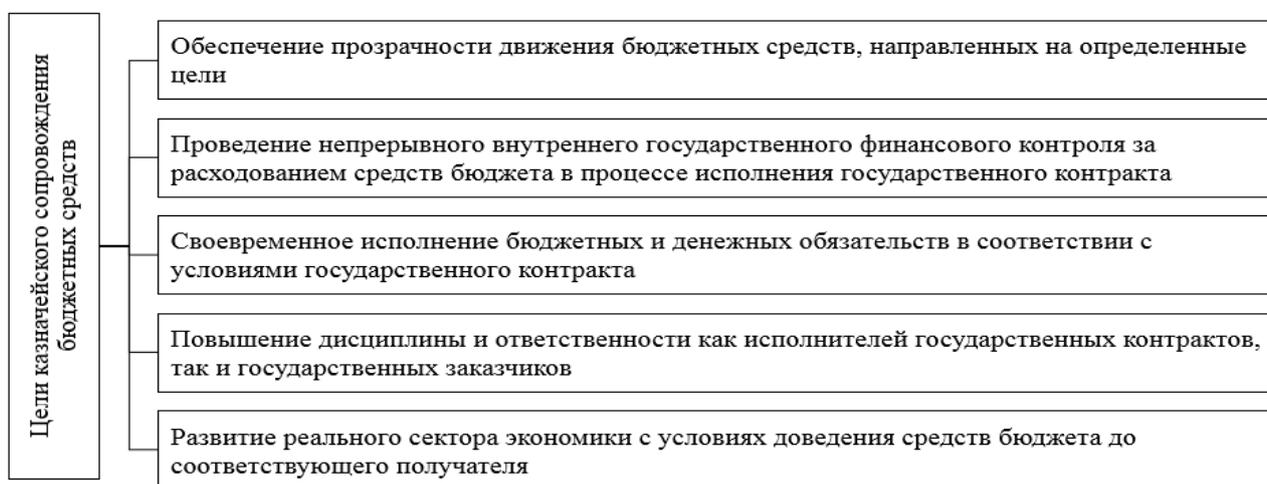


Рис. 1. Основные цели казначейского сопровождения

Механизм казначейского сопровождения за пять лет практического применения трансформируется, интенсивно развивается. На сегодня реализуется несколько видов казначейского сопровождения (рис. 2). Выделяют базовый механизм казначейского сопровождения. Контрольные процедуры при этом распространяются на суммы авансовых платежей по государственным контрактам и получателей субсидий из бюджета, происходит перечисление из федерального бюджета денежных средств в форме субсидий и авансов под конкретные потребности и именно в тот момент времени, когда они необходимы для оплаты принятых денежных обязательств. При этом неиспользованные денежные средства остаются в федеральном бюджете на Едином казначейском счете и участвуют в процедурах по управлению ликвидностью данного счета, обеспечивая получение дополнительных доходов федерального бюджета. Как обозначено на рис. 2, выделяют гражданское казначейское сопровождение и казначейское сопровождение государственного оборонного заказа. Названия говорят сами за себя. Разработана нормативная и методическая база для каждого варианта, определяющая их особенности.

Второй вид казначейского сопровождения – «расширенное» казначейское сопровождение, предусматривающее наряду с прохождением средств через лицевые счета, открытые в Казначействе России, следующие обязательные требования для участника казначейского сопровождения:

- предоставление расходной декларации о структуре цены государственного контракта;
- ведение отдельного учета затрат и результатов финансово-хозяйственной деятельности.

Третий вид казначейского сопровождения – это полное сопровождение финансово-хозяйственной деятельности участника казначейского сопровождения, перечень которых устанавливается отдельными решениями Правительства Российской Федерации. Данный механизм призван обеспечить не столько ограничение каких-то операций со средствами бюджетов, сколько сделать все операции с денежными средствами абсолютно прозрачными.



Рис. 2. Виды казначейского сопровождения

Следует указать, что трансформация охватывает не только расширение видов казначейского сопровождения, но и непосредственно внутреннюю наполняемость порядка проведения процедур казначейского сопровождения. Как было обозначено выше, при казначейском сопровождении в обязательном порядке открывается лицевой счет в органе Федерального казначейства каждому исполнителю и соисполнителю по государственному контракту. По данным Федерального казначейства, на 1 января 2019 г. 32 985 юридическим лицам было открыто 95 238 лицевых счетов [3]. Лицевые счета открывались отдельно на каждый контракт. С 2019 г. был реализован функционал открытия «единых» лицевых счетов юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, при казначейском сопровождении в подсистеме ведения нормативно-справочной информации государственной интегрированной информационной

системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»). При этом предусмотрено, что каждому юридическому лицу открывается только один лицевой счет, а уже по каждому государственному контракту (договору, соглашению) будет открываться отдельный раздел на лицевом счете.

Данное новшество, с одной стороны, обеспечило более высокое качество и удобство в обслуживании исполнителей по государственному контракту, с другой – демонстрирует практическое расширение потенциала ГИИС «Электронный бюджет».

Развитие механизма казначейского сопровождения позволило выявить недостаточность имеющихся инструментов для предотвращения нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в части необоснованного завышения цен. В связи с этим в Концепции обозначена необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации в целях:

- обеспечения прозрачного ценообразования при осуществлении государственных закупок путем раскрытия исполнителем структуры цены государственного контракта;

- уточнения общих правил ведения участником казначейского сопровождения отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по государственному контракту;

- реализации плавного перехода к регулированию и установлению предельного уровня рентабельности работ и услуг, закупаемых для государственных нужд.

Ежегодно Казначейство России в итоговых докладах о результатах деятельности за год и об основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу приводит информацию, раскрывающую основные показатели по реализации процедур казначейского сопровождения бюджетных средств [3].

Анализ динамики обозначенных показателей позволяет сделать следующие выводы: применение механизма казначейского сопровождения средств позволило усилить контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, обеспечить их использование в соответствии с целями предоставления, в результате чего сократилась как цепочка соисполнителей по государственным контрактам, так и число недобросовестных исполнителей, а вместе с ними некачественное и несвоевременное выполнение своих обязательств по контракту, необоснованное завышение цен, нецелевое использование средств и т.д., что является значимым в рамках обеспечения функционирования деятельности государства.

Список использованной литературы

1. Концепция повышения эффективности использования бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31 янв. 2019 г. № 117-р // СПС «КонсультантПлюс».

2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского сопровождения, казначейского обеспечения обязательств и бюджетного мониторинга : проект федер. закона // СПС «КонсультантПлюс».

3. Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. – URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk>.

Информация об авторе

Ковтун Лира Раисовна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов и финансовых институтов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: KovtunLR@bgu.ru.

Author

Kovtun, Lira R. – Ph.D. in Economics, Ass. Professor, Department of Finance and Financial Institutions, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: KovtunLR@bgu.ru.