



супільних потреб / О. М. Клименко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 3 (7). – С. 133–149.

6. Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.pdf).

7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг) від 10.11.2011 №15-рп/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=663604.

9. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1154.3856.2&nobreak=1>.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫМИ СРЕДСТВАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е. ХАЗОВА,
ассистент, аспирант кафедры «Финансовое право»
Финансового университета при Правительстве РФ

SUMMARY

The article considers managing of monetary funds and cashless settlements, when the formation of revenue part of budget and implementation of expenditure part of budget takes place. There is analysis of related activities of Federal Treasury office and Central Bank of Russia (its payment system) to manage the uniform account of budget. The "electronic budget" is a reflection of the process of centralization of money and information flows during the budget payments. In the article there is the review of the operation of such schemes segments of the "Electronic budget" as a system UNIFO (successfully completed in 2013, a joint project of the Ministry of Finance of the Russian Federation and the Federal Treasury) and the State system of state and municipal payments.

Key words: the budget system, national payment system, electronic budget, governance of money, governance of state finance, the payment system of central bank, the system of accrual accounting and the fact of payment, State information system about state and municipal payments, payment, cashless settlements.

* * *

В статье рассмотрены вопросы управления денежными средствами и их перевода в форме безналичных платежей при формировании доходной и осуществлении расходной части бюджетов. Проведен анализ взаимосвязанной деятельности Федерального Казначейства и Банка России (его платежной системы) по управлению едиными казначейскими счетами бюджетов. Система «Электронный бюджет» является отражением процесса централизации денежных и информационных потоков при проведении бюджетных платежей. В статье проведено рассмотрение схемы функционирования таких сегментов системы «Электронный бюджет», как система УНИФО (успешно завершённый в 2013 году совместный проект Министерства финансов РФ и Федерального казначейства) и Государственная система о государственных и муниципальных платежах.

Ключевые слова: бюджетная система, национальная платежная система, электронный бюджет, управление денежными средствами, управление государственными финансами, платежная система Банка России, система УНИФО, ГИС ГМП, платеж, безналичные расчеты.

Постановка проблемы. Среди бесчисленного количества вариаций определения понятия «бюджет» как экономической и правовой категории можно выделить те, которые определяют его связь с понятием «деньги». Между этими понятиями нельзя поставить знак тождества. Бюджет – фонд денежных средств. Согласно легальному определению бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1]. Трехуровневое построение бюджетной системы Российской Федерации требует особого порядка осуществления управления государственными финансами и контроля за движением потоков денежных средств при поступлении в федеральный, региональные и местные бюджеты, осуществлении расходования средств этих бюджетов, а также движения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов.

Актуальность данной работы следует из направлений бюджетной и денежно-кредитной политики Российской Федерации на ближайший период времени. Исходя из основных направлений бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013-2014, одним из приоритетных среди них является создание и развитие системы Федерального казначейства, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы, совершенствование системы управления единым счетом федерального бюджета, в том числе и управления платежами, зачисляемыми на этот счет, и перечислением средств с него на счета главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств, а также на счета контрагентов (физических, юридических лиц)[2].

Цель исследования – выявить закономерности реализации механизма повышения прозрачности бюджетных платежей через взаимодействие находящей в процессе становления информационной интегрированной системы «Электронный бюджет» и национальной платежной системы.

Не претендуя на полноту раскрытия заявленной темы в данной работе, автор рассмотрит механизм функционирования нескольких структурных образований информационной интегрированной системы «Электронный бюджет» – подсистемы управления доходами и подсистемы управления денежными средствами.

В настоящее время нарастает необходимость рассмотрения и разрешения следующих вопросов:

- возможности оперативного управления денежными средствами бюджетов с помощью единой автоматизированной информационной системы;

- открытости и прозрачности информации о платежах, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, для определенного круга субъектов, зарегистрированных в установленном порядке в системе «Электронный бюджет».

Согласно статье 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип прозрачности (открыто-

сти) бюджетной системы подразумевает под собой, в частности, полноту представления информации об исполнении бюджетов. По рейтингу, составленному Международным бюджетным партнерством (OpenBudgetPartnership), в 2012 году Россия поднялась с 21 (в 2010 году) на 10 место по уровню открытости бюджетной системы вследствие преобразования в жизнь первого этапа преобразований в сфере публичных финансов.

За последнее десятилетие было проведено существенное реформирование в сфере управления государственными финансами. Оно выразилось, прежде всего, в переходе на среднесрочное бюджетное планирование и усилении контроля над целевым использованием бюджетных средств. В ходе проведения данных реформ существенно повысились требования к информации о деятельности публично-правовых образований в бюджетно-финансовой сфере: возникла необходимость в автоматизированной системе учета информационных потоков и развитии электронного документооборота в области осуществления платежей, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (подсистема управления доходами) и передаваемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств для исполнения закрепленных за ними расходных обязательств (подсистема управления расходами).

Практически одновременно с реформированием государственных финансов произошло реформирование платежной системы Банка России, осуществлявшей безналичные расчеты при проведении электронных платежей физических и юридических лиц для перевода денежных средств органам Федерального казначейства на единый счет федерального бюджета. Это связано с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» и перестроением платежной системы Банка России под установленные нормативы национальной платежной системы.

В Концепции создания и развития

интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» обозначено несколько задач:

- создать механизм эффективного управления единым счетом федерального бюджета, открытым Федеральному казначейству в учреждении Центрального Банка Российской Федерации;

- систематизировать и унифицировать учёт средств бюджетов всех уровней и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджеты бюджетной системы и кассовым выплатам из них;

- организовать оперативную обработку всех операций в процессе кассового обслуживания бюджетов.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов Правительство РФ поставило задачу реформировать систему бюджетных платежей, сосредоточив счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, участников бюджетного процесса, государственных и муниципальных учреждений и иных клиентов только в Федеральном казначействе с открытием ему в Банке России единого счета, что является свидетельством усиления процесса централизации как денежных, так и информационных потоков. Мероприятия по оптимизации расчетной сети и развитию платежной системы в направлении централизации расчетов, проводимые Банком России, актуализируют вопрос о принципах взаимоотношений платежных систем Банка России и Федерального казначейства.

Все платежные операции в рамках счетов, открытых в Федеральном казначействе совместно с Банком России для обслуживания бюджетов разных уровней, и следование денежных потоков, как по доходам, так и по расходам должно найти отражение в системе «Электронный бюджет». Контроль над информационными потоками касательно денежных средств бюджетов послужит свидетельством усиления бюджетного контроля над целевым использованием бюджетных средств.

Архитектура системы «Электронный бюджет» предусматривает



управление информационными потоками через определенную Концепцией совокупность подсистем. Среди них наибольшее влияние на учет осуществления платежей и зачисления денежных средств на единый казначейский счет бюджета оказывают подсистемы управления доходами и управления денежными средствами.

Подсистема управления доходами предназначена для учета операций по администрированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, учета и распределения поступлений между ними. В рамках этой подсистемы планируется обмен информацией о начисленных, уплаченных и зачисленных платежах между администраторами доходов, кредитными организациями и плательщиками.

Подсистема управления денежными средствами предназначена для управления ликвидностью единых счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в частности, формирования кассового плана исполнения бюджета; оценки потенциальных кассовых разрывов. В рамках этой подсистемы также будет реализовано ведение счетов организаций сектора государственного управления, открываемых в соответствии с законодательством Российской Федерации в Федеральном казначействе, и осуществление бюджетных платежей с обеспечением их унификации с банковскими расчетными технологиями.

Задача унификации напрямую связана с одной из целей создания электронного бюджета – преодоление локального узковедомственного характера средств информационных технологий, повышение координации использования органами государственной власти информационных ресурсов, в том числе возможностей обмена данными между различными информационными системами различных органов власти. Создание электронного бюджета должно повысить степень взаимодействия Федерального казначейства и Банка России в части осуществления перевода денежных средств (доходной части бюджетов бюджетной системы) на единый счет Федерального казначейства.

Согласно статье 21 Федерального закона «О национальной платежной системе» органы Федерального казначейства могут быть участниками платежной системы в случае присоединения к ее правилам. В настоящее время обслуживание единого счета федерального бюджета и осуществление безналичного перевода денежных средств по операциям с ним осуществляет платежная система Банка России.

Порядок осуществления безналичных расчетов через платежную систему Банка России при осуществлении электронных платежей на общую сумму документов, принятых от физических лиц для перевода денежных средств без открытия банковского счета органам Федерального казначейства с 1 июля 2013 года урегулирован Положением Банка России о платежной системе Банка России от 29.06.2012 года № 384-П. До указанного момента регулирование данного вида платежей происходило с помощью отдельного одноименного указания Банка России от 15 июня 2010 года № 2467-У, который утратило свою силу в связи с принятием в 2012 году Положения о платежной системе Банка России, которая теперь регулирует данную сторону платежных общественных отношений. Такая непрямая (прим. авт.: этот пример уменьшения количества актов ведомственного регулирования свидетельствует о формировании единых принципов и правил осуществления платежей в рамках зарегистрированных в установленном Федеральным законом «О национальной платежной системе» порядке платежных системах, в том числе платежной системы Банка России) правопреемственность нормативных правовых актов может свидетельствовать о переходе к единым, общим для органов государственной власти стандартам обработки платежей в бюджеты бюджетной системы и передачи информации о них уполномоченным органам, что является одним из принципов функционирования электронного бюджета.

Так как Федеральное казначейство можно считать участником платежной системы Банка России, то

уже сейчас осуществление платежей физических лиц без открытия банковского счета органам Федерального казначейства можно сопоставлять с правилами платежной системы Банка России. Исходя из пункта 1.4 Положения о платежной системе Банка России Банк России, являясь оператором услуг платежной инфраструктуры в платежной системе Банка России и оператором по переводу денежных средств, осуществляет перевод денежных средств по банковским счетам участников платежной системы Банка России, являющихся клиентами Банка России. Взаимодействие Банка России с участниками обмена осуществляется путем обмена электронными сообщениями.

В то же время, действующее до июля 2013 года указание Банка России подтверждает положения рассмотренного ранее нормативного акта: при проведении кредитными организациями, присоединившимися к правилам платежной системы Банка России, электронных платежей на общую сумму платежных документов физических лиц для перевода денежных средств без открытия банковского счета органам Федерального казначейства информация, содержащаяся в платежных документах физических лиц, направляется кредитной организацией в электронном виде в Банк России и передается Банком России органу Федерального казначейства без последующей передачи платежных документов физических лиц на бумажных носителях.

Информационные потоки о поступлении денежных средств на единый счет федерального бюджета передаются исключительно в электронной форме. Такой порядок позволяет унифицировать и стандартизировать процедуру передачи информации о денежных потоках, поступающих в федеральный бюджет, а также повысить качество передаваемой информации о платежах путем ее однократного ввода.

Примерами действия принципов электронного бюджета при управлении денежными средствами являются Система учета начислений и фактов оплаты (далее – УНИФО), а так-



же разработанная на ее базе и введенная в действие в 2013 году Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП).

Если сферой функционирования системы УНИФО был учет начислений и фактов оплаты государственных пошлин, денежных платежей (штрафов) и сборов, то преемственная по отношению к ней ГИС ГМП производит управление информацией о платежах, поступающих в бюджеты или на лицевые счета государственных и муниципальных учреждений, открытые в Федеральном казначействе, по перечню государственных и муниципальных услуг, закрепленному в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ [5]. Такая преемственность систем, координирующих информацию о бюджетных платежах, свидетельствует о постепенном внедрении принципов деятельности системы «Электронный бюджет».

Структура, субъектный состав, порядок функционирования и условия подключения к Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах определяется Приказом Федерального казначейства от 30 ноября 2012 года № 19н «Об утверждении порядка введения в действие государственной информационной системы о государственных и муниципальных услугах». Статус оператора ГИС ГМП принадлежит исключительно Федеральному казначейству. Только зарегистрированные в установленном порядке через подачу заявки в орган Федерального казначейства участники имеют доступ к информации о платежах, содержащейся в системе. Перечень участников системы ГИС ГМП согласно Приказу Федерального казначейства во многом совпадает с перечнем субъектов национальной платежной системы, определенных Федеральным законом «О национальной платежной системе» от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ. Так наряду с участниками бюджетного процесса (главные администраторы и администраторы доходов бюджета) в деятельности ГИС ГМП участвуют операторы по переводу денежных

средств, банковские платежные агенты (субагенты), платежные агенты, организации федеральной почтовой связи.

В рамках системы УНИФО – предшественницы ГИС ГМП – выделено 3 вида документов, содержащих информацию о платежных операциях со средствами, поступающими в бюджеты всех уровней бюджетной системы: начисление, зачисление и платеж.

Начисление – документ, сформированный администратором доходов бюджета для оплаты физическим и юридическим лицом государственных пошлин, денежных платежей (штрафов) и сборов.

Платежом является документ (преимущественно платежное поручение), содержащий информацию о факте оплаты физическим или юридическим лицом заявленного объема средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В процессе сопоставления информации этих двух видов документов в системе УНИФО осуществлялось квитиование, что исключало поступление ложных данных о совершенных контрагентами безналичных расчетах с бюджетами бюджетной системы.

Зачисление содержит информацию о поступлении денежных средств. Данный документ отражает фактическое количество денежных средств, поступивших для зачисления в бюджеты бюджетной системы на счет Федерального Казначейства.

Перечень электронных документов, используемых в процессе функционирования ГИС ГМП значительно шире. Необходимо классифицировать их на 2 типа: извещения (например, извещение о начислении, извещение об аннулировании начисления, извещение об уточнении начисления) и запросы (запрос о начислениях, запрос о приеме к исполнению распоряжений).

С введением в действие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах процесс обработки информации о переводе денежных средств в бюджеты бюджетной системы и

на лицевые счета государственных и муниципальных учреждений становится более детализированным, возрастает способность отслеживать и проводить мониторинг состояния практически каждого бюджетного платежа, проводимого в рамках платежной системы Банка России, в определенный момент времени. ГИС ГМП позволяет контролировать зачисление на казначейский единый счет федерального бюджета, открытый в Банке России, именно в том количестве, в котором плательщик должен предоставить за оказание ему государственной и муниципальные услуги. За счет того, что участниками ГИС ГМП являются как субъекты национальной платежной системы, так и участники бюджетного процесса, происходит формирование единого цикла движения информации о денежных средствах, зачисляемых в бюджеты всех уровней, за счет оплаты физическими и юридическими лицами за оказание государственных и муниципальных услуг.

Анализируя реализацию успешно завершеного проекта «Система УНИФО» и созданной на ее базе ГИС ГМП как сегментов разрабатываемой и вводимой в действие Министерством финансов Российской Федерации совместно с Федеральным Казначейством системы «Электронный бюджет», необходимо выделить преимущества этих систем именно в части управления денежными средствами.

Во-первых, произошло сопоставление финансовой информации, в частности, информации о проводимых платежах, необходимых к зачислению в бюджеты бюджетной системы, с окончательными результатами деятельности субъектов платежной системы Банка России, осуществляющих прием данных платежей от юридических и физических лиц и органов государственной власти.

Во-вторых, с помощью государственных информационных порталов (единый портал бюджетной системы Российской Федерации или действующий Портал государственных услуг) появляется возможность сделать ее доступной для граждан, которые



таким образом смогут контролировать осуществление личных платежей в бюджеты. Информационное взаимодействие системы «Электронный бюджет» с внешними информационными системами, в том числе информационной системой Банка России, на основе использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия существенно упростит процесс управления государственными финансами.

Существенная проблема развития заключается в том, что пока нельзя наблюдать полной интеграции функционирования подсистемы управления денежными средствами электронного бюджета и платежной системы Банка России по поводу осуществления направленных платежей. Логическим решением данной проблемы можно считать сокращение ведомственного регулирования по вопросу зачисления средств на единый счет Федерального казначейства и унификацию правил обслуживания единого казначейского счета с помощью платежной инфраструктуры Банка России.

Следующей проблемой внедрения ГИС ГМП является неустоявшаяся схема функционирования ГИС ГМП при взаимодействии с участниками – кредитными организациями. По словам начальника Управления бюджетных платежей Федерального казначейства, несмотря на проведенные в 2012 году подготовительные мероприятия и обязанность всех банков обеспечить передачу информации обо всех платежах, формирующих доходную базу бюджетов бюджетной системы, оперативно осуществив подключение к системе, на текущий момент присоединились к системе менее половины российских банков [7]. Предложением к решению данной проблемы может быть сотрудничество с некоммерческим партнерством «Национальный платежный совет» в части аккумуляирования и составления сводных запросов кредитных организаций для более мобильного подключения к ГИС ГМП, а также ведения Национальным платежным советом разъяснительной работы для кредитных

организаций с целью их скорейшего становления как полноценных участников системы.

Выводы. Таким образом, в настоящий момент подсистема управления денежными средствами бюджетов бюджетной системы с помощью интегрированной информационной системы управления общественными финансами находится в процессе становления и введения в действие. Ввиду этого, изменению и дополнению подлежат как основополагающие нормативные правовые акты, такие как Федеральный закон «О национальной платежной системе», так и определенный массив ведомственных нормативных актов Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Банка России.

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (в ред. 28.07.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 31. Ст. 3823.
2. Общая архитектура системы «Электронный бюджет» // Материалы сайта Министерства Финансов Российской Федерации на 04 июля 2013 года [Электронный ресурс – <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/npa/>]
3. Материалы сайта OpenBudget Survey [Электронный ресурс – Режим доступа <http://survey.internationalbudget.org/#timeline>] на 04 июля 2013 года
4. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4773.
5. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ (ред. 28.07.2012) «Об организации представления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.
6. Приказ Федерального казначей-

ства от 29 июня 2011 года № 252 «Об утверждении Правила оказания Федеральным Казначейством информационных услуг по учету начислений и фактов оплаты физическими и юридическими лицами государственных пошлин, денежных платежей (штрафов) и сборов» // Вестник Банка России. N 60. 2011. (утратил силу)

7. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс – Режим доступа <http://www.roskazna.ru/proekt-sistema-ucheta/>] на 04 июля 2013 года