

УДК 336.146

Формирование и функционирование казначейской системы управления публичными финансами западноевропейских государств: национальная специфика и общие подходы

**Квасников В.А.**

Руководитель Управления Федерального казначейства по Самарской области (Самара)

В работе на базе ретроспективного анализа и диалектического подхода определены этапы формирования и развития западноевропейских моделей управления публичными финансами, выявлена корреляционная зависимость возрастания роли и расширения полномочий казначейской службы от проявившейся тенденции усиления влияния государства на процесс регулирования всего комплекса социально-экономических отношений в обществе. На основании результатов ситуационного анализа текущего законодательства и прогнозирования автор даёт классификацию функций и полномочий казначейской службы ряда государств Европы и оценивают степень влияние казначейского сопровождения бюджетного процесса на эффективность и результативность управления государственными финансами, фиксируя при этом её ключевую роль в осуществлении государственной бюджетной политики на современном этапе социально-экономического развития. В статье отмечается необходимость использования позитивного международного опыта дальнейшей цифровизации и оптимизации бюджетного процесса.

Ключевые слова: публичные финансы, система финансового контроля, казначейское сопровождение, бюджетный процесс, полномочия и функции по управлению общественными финансами, контрольно-регистрационная деятельность

Публичные финансы являются неотъемлемой частью фундамента экономической системы всех без исключения современных стран и основным источником финансового обеспечения исполнения государством своих функций и социальных обязательств как перед отдельными гражданами, так и перед обществом в целом. При этом степень влияния власти на весь комплекс социально-экономических процессов, протекающих в обществе, в значительной мере предопределяется результативностью и эффективностью созданной в государстве модели контроля и управления публичными финансами, являющейся ключевым элементом единой системы государственного управления, основной задачей которого является снижение издержек и оптимизация бюджетного процесса, позволяющего его субъектам своевременно и в заявленных объемах получать не-

обходимые для бесперебойного функционирования средства.

Анализ деятельности по управлению публичными финансами ведущих западных экономик показал, что в современном мире отсутствуют как универсальная модель организации и деятельности казначейской системы, так и единая система казначейского исполнения бюджета, которые на национальном уровне имеют достаточно принципиальные различия в силу разницы в уровнях экономического потенциала стран, специфики государственного устройства и законодательной системы, также особенностей исторического и культурного развития. И хотя практически во всех странах специализированные государственные органы, отвечающие за бюджетный процесс, именуется «казначейством», диапазон их полномочий существенно различается

и варьируется от «минимума» в рамках чисто «технического» выделения средств в пределах утвержденного бюджета и невмешательства в процесс его исполнения до «максимума» в виде достаточно широких полномочий в вопросах планирования, контроля и наделения правами получателей бюджетных средств производить те или иных расходы.

В Великобритании, традиционно считающаяся старейшей демократией Запада, за формирование и исполнение государственного бюджета отвечает Казначейство Его Величества (*His Majesty's Treasury*), ведущее свою многовековую историю ещё от Нормандского завоевания Англии и начальном этапе занимавшееся только сбором феодальных податей. Однако по мере возрастания роли государства в социально-экономической жизни общества Казначейство Великобритании постепенно трансформировалось в ведущий департамент Правительства, фактически исполняющий роль министерства финансов и обладающий достаточно широкими и ключевыми полномочиями в реализации всех этапов бюджетного процесса. Казначейство Его Величества прогнозирует состояние государственных финансов в целом и исполнение бюджета, в частности, несет ответственность за подготовку проекта бюджета и сбор налогов, управляет государственным долгом, контролирует все расходы правительства и определяет методологию и требования предъявляемые к порядку представления финансовой отчетности, осуществляет оперативное руководство финансовой и экономической политикой страны. Кроме того, британское Казначейство осуществляет контроль за исполнением региональных и местных бюджетов, активно влияя на вопросы определения объемов заимствований, уровень ставок и формирование перечня местных налогов, установление которых Конституцией *UK* в рамках англо-саксонской модели отнесено к компетенции местного самоуправления.

Во главе Казначейства Его Величества с 1714 г. формально стоит Комиссия Казначейства во главе с Первым лордом, однако по факту всей текущей работой руководит канцлер, официально именуемый Второй лорд казначейства. Штаб-квартира британского казначейства расположена в Лондоне с двумя отделениями в городах Норидж и Эдинбург. На сегодняшний день Казначейство Его Величества состоит из Департамента бюджета и государственных финансов, Департамента управления финансами, Департамента финансового регулирования и промышленности, Департамента макроэкономической политики и международных финансов и Департамента государственной службы [1].

Технически кассовое исполнение государственного бюджета Соединенного Королевства осуществляется по двум основным финансовым каналам: через счет Консолидированного фонда и счет На-

ционального фонда займов. Источником формирования Консолидированного фонда более чем на 95 % являются налоговые поступления, а расходы делятся на «условно постоянные» (не рассматриваемые парламентом) и «условно переменные» (ежегодно проходящие процедуру утверждения высшим законодательным органом страны). К «условно постоянным» относятся издержки по обслуживанию государственного долга, а к «условно переменным» – расходы на здравоохранение, национальную безопасность и оборону, образование, промышленность и т.д. При этом средства со счета Консолидированного фонда могут выделяться исключительно с санкции Парламента и данный процесс достаточно жестко традиционно контролируется Палатой общин, учредившей для этого специальную должность Контролера и генерального аудитора. Однако функцию управления расходами парламент делегировал Казначейству.

В свою очередь, доходная часть Национального фонда займов формируется за счет доходов от предоставляемых британским Казначейством долгосрочных кредитов, доходов от размещения временно свободных бюджетных финансовых средств, прибыли эмиссионного департамента Банка Англии и средств, выделенных парламентом из Консолидированного фонда на обслуживание государственного долга. Конкретный перечень поддержанных бюджетом проектов и сфер использования средств Национального фонда займов определяется Казначейством *UK* самостоятельно с учетом сложившейся социально-экономической конъюнктуры, но они, как правило, расходуются на обслуживание и погашение государственного долга, долгосрочное кредитование государственных корпораций и местных органов власти.

Кроме того, британское Казначейство управляет финансовыми активами государства в виде акций государственных предприятий или акций публичных компаний, в которых государство владеет контрольным пакетом. Как уполномоченный представитель государства Казначейство участвует в собраниях акционеров, ведет реестр акций, оценивает финансовое состояние и прогнозирует дальнейшее развитие каждого предприятия, определяет дивидендную политику и дает оценку перспективам приватизации.

Таким образом, можно с уверенностью сделать вывод о том, что Казначейство Его Величества играет ключевую роль в экономике Великобритании, отвечает за все аспекты бюджетного процесса (включая кадровые) и можно согласиться с мнением ряда авторов о том, что «Британское казначейство осуществляет почти полный контроль за экономической политикой и управлением бюджетом за исключением ревизионных функций, которые возложены на национальное ревизионное управление, подотчетное непосредственно парламенту» [2, с. 87].

Достаточно длительный путь эволюции прошла и казначейская система другой экономически развитой страны Запада – Франции. Национальное казначейство здесь было создано в 1806 г. и до 1914 г. именовалось «кассой обслуживания», затем Управлением движения фондов, а с 1940 г. – Управлением Казначейства. На сегодняшний день полномочия по исполнению государственного бюджета в стране возложены на Министерство бюджета государственных счетов и гражданской администрации Французской Республики, созданное в 2007 г., в состав которого входит Главное управление по учету государственных финансов или Казначейство Франции. В стране функционирует двухуровневая бюджетная система, разделяющая публичные финансы на государственный бюджет и бюджеты местных органов власти, которая и предопределила принципы функционирования национальной казначейской системы и её организационную структуру, включающую в себя Главное управление государственных финансов или Государственное казначейство и подчинённое непосредственно министру в статусе департамента агентство *France Tresor (AFT)* [3].

Работой Государственного казначейства руководит генеральный директор, в подчинении которого находится как центральный аппарат, так и генеральные казначеи регионов с территориальными подразделениями на местах, что позволят создать единую вертикально интегрированную систему исполнения государственного бюджета. Сбор как федеральных, так и местных налогов осуществляют органы Государственного казначейства, и все издержки по их администрированию полностью ложатся на центральной власти, при этом доходы от оказания платных услуг напрямую зачисляются на лицевые счета коммун. В дальнейшем, руководствуясь принципом единства кассы, все налоговые поступления, а также все имеющиеся в наличии бюджетные средства государства и его административно-территориальных единиц консолидируются на едином доходно-расходном казначейском счете, открытом в Банке Франции, в ежедневном режиме отражающем все движения денежных средств государства и его корреспондентов. Расходование бюджетных средств с единого счета осуществляется через систему заявок бюджетополучателей на санкционирование оплаты, которые обрабатываются территориальными органами казначейства Франции. Местные органы власти, являясь распорядителем средств соответствующих бюджетов, осуществляют свои расходы в рамках утвержденных бюджетов под контролем Государственного казначейства Франции.

Кроме того, в рамках проведения административной реформы в 2008 г. и упразднения Главного налогового управления его функции в полном объеме были переданы Государственному казначейству Франции. С этого времени Казначейство стало рассчитывать и

контролировать налоговые декларации, разрабатывать законодательство в области налогообложения и сделок с недвижимостью, осуществлять расходы и вести учет операций с финансами государства, его учреждений и местных органов власти, а также управлять государственным имуществом, что существенно повысило роль и статус национальной казначейской службы в общей системе органов исполнительной власти страны. Казначейство Французской Республики имеет весьма значительные полномочия в сфере государственной инвестиционной политики, т.к. именно его подразделение принимает решения о регистрации на территории страны иностранных компаний, анализируя заявки потенциальных инвесторов с точки зрения соответствия интересам государства и субъектов национальной экономики.

При этом необходимо отметить, что в отличие от Великобритании непосредственно Государственное казначейство Франции отстранено от процесса управления государственным долгом и этим призвано заниматься хотя и «родственное», но независимое агентство AFT, отвечающее за обеспечение постоянного кредитного сальдо центрального единого казначейского счета, рациональное и эффективное использование находящихся на нем временно свободных финансовых средств.

Несколько иным путем в формировании национальной бюджетной системы пошла Италия, где на сегодняшний день за бюджетный процесс отвечает Министерство экономики и финансов (*Ministero dell'Economia e delle Finanze*) [4], которое в 2001 г. «поглощило» до этого самостоятельное Министерство казначейства, бюджета и экономического планирования, понизив статус отвечающего за бюджет национального государственного органа до уровня департамента (*Dipartimento del Tesoro – DT*). Однако полномочия Департамента бюджета достаточно ограничены и в процессе исполнения бюджета задействованы не только три других департамента Министерства, но и ЦБ Итальянской Республики, который совместно с *DT* «осуществляет управление денежными средствами федерального бюджета, включая контроль за поступлениями и выплатами по счетам федерального правительства в банковской системе» [5]. Бюджетный департамент формирует общую государственную политику в сфере казначейства и определяет регламент работы финансово-банковской системы в государственном секторе. За выработку политики и методологии по начислению и сбору доходов бюджета несет ответственность уже Департамент финансов, который через четыре своих агентства (поступлений, территориальное, имущественное и таможенное) осуществляет всю операционную деятельность по сбору доходов. Самый крупный по численности и имеющий разветвленную сеть территориальных органов на местах Департамент генеральной бух-

галтерии государства не только разрабатывает по кассовому принципу государственный бюджет, но и контролирует правомерность и целевое использование его средств всеми без исключения участниками бюджетного процесса, перманентно осуществляя контрольную деятельность как на уровне центральной власти, так и на территориях страны.

Бюджетный счет или ЕКС правительства и все бюджетные счета региональных и местных органов власти в соответствии с законодательством могут быть открыты исключительно в ЦБ Итальянской Республики, который обслуживает их на частично возмездной основе. При этом ЦБ на основании ежегодно пролонгируемого соглашения с правительством, выплачивает последнему проценты к фактическому остатку средств на ЕКС по состоянию на конец каждого операционного дня. Все кассовые расходы за счет средств общегосударственного бюджета осуществляются с единого казначейского счета на основании заявок субъектов бюджетного процесса и в момент фактического исполнения в режиме «онлайн» отражаются в единой информационной системе. В Италии отсутствует практика размещения временно свободных бюджетных средств на рынке и эти средства сразу же направляются на снижение размера государственного долга и сокращение бюджетного дефицита. Счета по учету средств региональных и местных бюджетов могут быть открыты в уполномоченных коммерческих банках, отобранных на конкурсной основе представителями властей регионов и муниципалитетов. За получением бюджетных кредитов региональные и местные органы власти обращаются напрямую в ЦБ Итальянской Республики и в специализированную организацию – кассу депозитов и кредитов.

Таким образом, можно сказать, что в Италии ответственным за бюджетный процесс является не один какой-то орган государственного управления, а эти полномочия возложены на несколько ведомств и организаций, при доминирующей роли Министерства экономики и финансов и ЦБ страны [6].

Несмотря на определенные различия и национальную специфику казначейской системы в анализируемых в данной работе странах, на наш взгляд, также необходимо отметить общие черты и тенденции их развития. К ним относятся:

1. Все национальные казначейские системы наделены общепринятым «минимумом» полномочий в процессе исполнения бюджета – «получение полной, своевременной и точной информации по всем поступлениям и выплатам по бюджетным счетам и надлежащий контроль текущих операций» [7, с. 79; 8].

2. К основным функциям казначейства в ведущих странах мира можно отнести:

«– управление наличностью, включая контроль за поступлениями и выплатами по счетам в банковской системе;

– краткосрочное финансовое планирование;
– управление государственным долгом и долговыми гарантиями;
– управление финансовыми активами и обязательствами, включая пакеты акций государственных предприятий;
– исполнение бюджета по доходам (сбор поступлений);
– исполнение бюджета по расходам;
– бюджетный контроль;
– операции с внебюджетными фондами;
– бухгалтерский учет;
– внутренний контроль и аудит;
– финансовый контроль региональных и местных органов государственного управления;
– обеспечение функционирования государственной финансовой информационной системы» [2, с. 88; 9].

3. Во всех странах все расчеты с получателями бюджетных средств осуществляются через единый казначейский счет, использование которого позволяет сделать бюджетный процесс максимально контролируемым и прозрачным для общества.

4. Наблюдается тенденция усиления контрольных полномочий национальных казначейств и стремление повысить уровень исполнительской дисциплины все субъектов бюджетного процесса на всех стадиях его исполнения.

Сегодня в России построена и функционирует собственная национальная казначейская система, которая «впитала» в себя наиболее позитивные элементы моделей казначейств многих государств. Но, как и любая структура, стремящаяся к укреплению своих позиций и развитию Казначейство РФ должно постоянно совершенствоваться и повышать эффективность своей деятельности. Одним из источников подобной позитивной трансформации российской казначейской службы могут стать результаты анализа исполнения государственного бюджета в экономически развитых странах и внедрение наиболее удачных управленческих решений в свою практику, что позволит в конечном итоге оптимизировать бюджетный процесс и более успешно реализовать заявленную миссию Казначейства РФ – «способствовать лидерству России по качеству управления общественными финансами во благо граждан» [10].

Литература:

1. Казначейство Его Величества. – URL: <https://www.gov.uk/>
2. Тамахина Е.А., Толстых Т.Н. Модели организации казначейств в ведущих странах мира // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 2(58). – С. 85–90.
3. Министерство экономики и финансов Франции. – URL: <https://www.economie.gouv.fr/>
4. Министерство экономики и финансов Италии. – URL: <https://www.mef.gov.it/>
5. Отчет об участии в двухсторонней встрече специалистов Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономики и финансов Итальянской Республики по вопросам планирования программного бюджета, управления доходами и организации бюджетного учета и отчетности. – URL: <https://pandia.ru/text/77/225/23489.php>
6. Егорова Ю.А. Модели организации казначейской системы исполнения бюджета в зарубежных странах // Вестник Брянского государственного университета. – 2012. – № 3 (2). – С. 258–262.
7. Дроздов О.И. Международный опыт казначейского управления государственными финансовыми ресурсами // Финансы и кредит. – 2007. – № 38 (278). – С. 79–81.
8. Дроздов О.И. Управление ликвидностью в процессе исполнения государственного бюджета // Казначейство: становление и развитие. – 2009. – № 9. – С. 23–26.
9. Гутник В., Оттнад А. Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 1. – С. 66–74.
10. Федеральное казначейство официальный сайт Казначейства России. – URL: <https://roskazna.gov.ru/>

Formation and Functioning of the Treasury System of Public Finance Management in Western European States: National Specifics and General Approaches

Kvasnikov V.A.

Department of the Federal Treasury for the Samara Region (Samara)

Based on a retrospective analysis and a dialectical approach, the stages of formation and development of Western European models of public finance management are determined, the correlation dependence of the increasing role and expansion of the powers of the treasury service on the manifested tendency to increase the influence of the state on the process of regulating the entire complex of socio-economic relations in society is revealed. Based on the results of a situational analysis of current legislation and forecasting, the author classifies the functions and powers of the Treasury Service of a number of European states and assesses the degree of influence of treasury support of the budget process on the efficiency and effectiveness of public finance management, while fixing its key role in the implementation of state budget policy at the present stage of socio-economic development. The article notes the need to use positive international experience of further digitalization and optimization of the budget process.

Key words: public finance, financial control system, treasury support, budget process, powers and functions for public finance management, control and auditing activities

