

УДК 336.5.01**Реформирование системы бюджетных платежей****Конюхова Дарья Игоревна**

Аспирант,

Департамент правового регулирования экономической деятельности,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,

125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский просп., 49;

e-mail: dkonuhova@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается система бюджетных платежей в Российской Федерации. Дается характеристика процесса ее реформирования, при этом поэтапное рассмотрение данного процесса раскрывает положение бюджетных платежей в системе правового регулирования бюджетных отношений. Разделение автором бюджетных платежей по разным видам, как элементам целостной системы, позволяет всесторонне изучить внутренний механизм системы бюджетных платежей в Российской Федерации. Автором раскрываются принципы осуществления бюджетных платежей через призму принципов осуществления платежей, что позволяет оценить место бюджетных платежей в системе платежей в целом. Статья содержит положения об основных недостатках существующей системы бюджетных платежей. При этом автор в своей работе определяет пути решения указанных проблем и раскрывает основные направления совершенствования правового регулирования системы бюджетных платежей в Российской Федерации. Автором предлагается введение единого определения бюджетных платежей, которое позволило бы прийти к единому подходу в восприятии системы бюджетных платежей. В статье также определены различия таких категорий как платежи в бюджет и бюджетные платежи.

Для цитирования в научных исследованиях

Конюхова Д.И. Реформирование системы бюджетных платежей // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 7А. С.263-273.

Ключевые слова

Бюджетные платежи, платежи в бюджет, принципы осуществления платежей.

Введение

В настоящее время бюджетное законодательство находится в процессе изменения. Связано это с реформированием бюджетной системы в целом. Происходят изменения различных бюджетных правоотношений, в частности, отношений, касающихся системы бюджетных платежей.

Началом непосредственного реформирования системы бюджетных платежей послужил Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года». Название данного приказа подчеркивает важность и основательность подхода к реформированию данной системы, в том числе из-за продолжительного периода в который предполагается реформировать систему бюджетных платежей.

Основными задачами концепции, утвержденной приказом Минфина России № 227, являются:

- 1) сокращение количества счетов, открытых Казначейству России в Банке России и кредитных организациях, с последующей централизацией средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на едином банковском счете Казначейства России;
- 2) ускорение аккумулирования (мобилизации) и распределения доходов в бюджетную систему Российской Федерации;
- 3) обеспечение возможности прогнозирования ежедневного остатка денежных средств на едином банковском счете Казначейства России;
- 4) создание условий для использования современных платежных технологий для осуществления платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) обеспечение оперативного доступа к информации о начислениях и платежах, осуществляемых физическими и юридическими лицами в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- 6) создание условий для перехода от осуществления расчетов с использованием наличных денежных средств к осуществлению безналичных расчетов.

Функционирование системы бюджетных платежей

Бюджетная система Российской Федерации до реформирования развивалась в направлении установления принципа единого казначейского счета, который сейчас является одной из основ для формирующейся системы бюджетных платежей. Единый банковский счет Казначейства

России является связующим элементом для бюджетной системы Российской Федерации, позволяющей эффективно построить отношения как внутри бюджетной системы между бюджетами разных уровней и одного уровня, так и отношения бюджетов с частным сектором.

Такие выводы можно сделать, основываясь в том числе на положениях Общих принципов развития программ бюджетных платежей, разработанных Всемирным Банком в 2012 году. Данная концепция предусматривает разделение бюджетных платежей на определенные виды, через анализ которых можно проследить, между какими участниками и осуществляются бюджетные платежи.

Прежде всего, стоит рассмотреть внутрибюджетные платежи, которые иначе можно назвать переводами. К ним можно отнести платежи из бюджета в бюджет (G2G). Количество операций по данным платежам сравнительно невелико, но, как правило, они осуществляются в бюджетных целях и отличаются своим большим объемом, тогда как взаимоотношения с гражданами и организациями представляет собой наличие большего количества платежей, суммы которых значительно меньше. К такому виду бюджетных платежей в соответствии с принципами, разработанными Всемирным банком, относятся все внутрибюджетные платежи, например, межбюджетные трансферты либо иные платежи, которые осуществляются из бюджета в бюджет на различных уровнях бюджетной системы.

Следующий вид бюджетных платежей непосредственным образом связан с расходами государства из бюджета. Так, к ним относятся платежи из бюджета населению (G2P) и платежи из бюджета предприятиям (G2B). Данный вид платежей связан, прежде всего, с осуществлением расходных обязательств государства. Платежи населению, как правило, представляют собой выплаты заработных плат, а также иные выплаты социального характера, например, пенсии и пособия. Что касается выплат предприятиям, то к ним относятся выплаты, носящие характер помощи для развития бизнеса, либо выплаты, носящие характер исполнения обязательств государства, например, в виде выплаты сумм излишне уплаченных долгов. В том числе данный вид платежей связан с реализацией Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», посредством которого регламентируются отношения государства с предприятиями в сфере государственных закупок.

Если предыдущий вид бюджетных платежей был связан с расходами государства, то следующий вид бюджетных платежей связан с доходами. По аналогии с предыдущим видом бюджетных платежей, данный вид платежей представлен платежами населения в бюджет (P2G) и платежами предприятий в бюджет (B2G). Как правило, основной частью доходов в бюджет являются налоговые доходы. Таким образом, и налоговые платежи относятся к бюджетным

платежам, уплачиваемым как населением, так и предприятиями. Как известно, налоговые платежи состоят из сумм, уплаченных по налогам и сборам, которые вносятся и населением, и предприятиями. При этом рассматриваемый многими учеными спорный вопрос об относимости налоговых платежей к бюджетным разрешается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.1998 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“», где в пункте 3 указано, что «налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными...».

Исходя из перечисленных видов бюджетных платежей, выделенных Всемирным банком, можно проследить возможность участия в осуществлении бюджетных платежей не только публичных правовых образований, но также и физических и юридических лиц.

Для формирования полного представления о системе бюджетных платежей, помимо определения сферы участников бюджетных платежей, необходимо проанализировать принципы осуществления платежей в целом и возможности их применения к бюджетным платежам. Первый и основной принцип осуществления платежей — это правовой режим. Так, осуществление любого рода платежей должно быть строго регламентировано законом. Этот принцип, безусловно, относится и к осуществлению бюджетных платежей.

Следующий принцип — это осуществление расчетов по банковским счетам. Это необходимо для контроля за осуществлением платежей и учета конкретных операций по платежам. Использование банковских счетов как инструмента осуществления платежей позволяет повысить скорость и эффективность проведения операций. Реализация данного принципа имеет важное значение для реформирования системы бюджетных платежей и осуществляется за счет создания единого казначейского счета в Российской Федерации. Наличие единого банковского счета Казначейства Российской Федерации позволяет повысить эффективность расходования свободных остатков денежных средств, что заметно повышает продуктивность управления ликвидностью.

Из этого принципа следует принцип поддержания ликвидности на уровне, обеспечивающем бесперебойное осуществление платежей [Казиев, 2008, 44]. Основываясь на связи с предыдущим принципом можно применить данный принцип и к принципам осуществления бюджетных платежей. Одним из мотивирующих факторов при создании единого казначейского счета была необходимость создания системы бесперебойного осуществления платежей, что

может быть достигнуто лишь при концентрации общей массы бюджетных средств на едином счете.

Существует также принцип необходимости акцепта плательщика на осуществление платежа. Однако даже для гражданско-правовых отношений существует большое количество примеров безакцептного списания средств и изъятий из этого принципа. Для бюджетных отношений применение этого принципа более проблематично, исходя из императивного характера данных правоотношений. Так, бюджетные полномочия предусмотрены на законодательном уровне, однако под акцептом может подразумеваться необходимость санкционирования кассового расхода путем разрешительной подписи.

Следующий принцип – это принцип срочности платежа. Это особо актуально и для бюджетных платежей. Несвоевременное осуществление бюджетных платежей может повлечь за собой значительный ущерб для бюджетов различных уровней бюджетной системы. Более того, это может повлиять на осуществление государством своих функций и выполнение обязательств как государства, так и граждан, и юридических лиц.

Принцип контроля всех участников за правильностью совершения расчетов, соблюдением установленных положений о порядке их проведения применим и для бюджетных платежей [Казиев, 2008, 47]. Контрольные функции уполномоченных на это органов строго регламентированы законодательством, что выделяет бюджетные платежи из общей системы платежей и значимость правильности их осуществления.

Далее следует принцип имущественной ответственности за соблюдением договорных условий. Применение данного принципа спорно по отношению к бюджетным платежам, прежде всего, из-за разных видов бюджетных отношений. Так, в рамках бюджетных платежей G2G отсутствуют как таковые договорные отношения. Но, в то же время в отношении субвенций установлен возвратный характер при несоблюдении целевого использования, что может рассматривать как аналогию к ответственности за несоблюдение договорных обязательств. Что же касается бюджетных платежей, осуществляемых с предприятиями и населением в рамках рассмотренной ранее федеральной контрактной системы данный принцип рассматривается в полной мере. Так как между государством и физическим либо юридическим лицом устанавливаются гражданско-правовые отношения на договорной основе. Более того, законодательством предусмотрена административная и уголовная ответственная ответственность, например, при нецелевом использовании либо расходовании бюджетных средств. При этом штраф, устанавливается как одна из санкций, что подчеркивает материальную ответственность.

Совершенствование системы бюджетных платежей

Анализируя существующую систему бюджетных платежей, отсутствие в ней дефиниции «бюджетные платежи» стоит отметить как ее основной недостаток. В теории существуют некоторые предположения о том, что же является бюджетным платежом, так сложилось мнение о приравнивании понятия бюджетных платежей к понятию платежей в бюджет. Под платежами в бюджет понимают взносы, отчисления юридических и физических лиц, вносимые в государственный бюджет (в России в федеральный, субъектов Федерации, местные) [Райзберг, Лозовский, Стародубцева, 2006, 327]. Таким образом, можно сделать вывод, что сложившееся определение рассматривает лишь часть бюджетных платежей. Исходя из рассматриваемых ранее видов бюджетных платежей, предложенных Всемирным банком, можно сделать вывод, что данное определение рассматривает лишь платежи вида G2G.

Таким образом, исходя из рассмотренных ранее видов и принципов бюджетных платежей, под бюджетными платежами можно подразумевать платежи, осуществляемые между бюджетами бюджетной системы, платежи, поступающие в бюджет от физических и юридических лиц, а также платежи, поступающие из бюджета физическим и юридическим лицам, направленные на осуществление функций государства.

Отсутствие даже дефиниции бюджетных платежей в законодательстве Российской Федерации говорит о несовершенстве существующей системы бюджетных платежей, а, следовательно, о необходимости ее дальнейшего совершенствования. На данном этапе существует регламентация системы единого казначейского счета, что является лишь составной частью будущей системы бюджетных платежей. Многие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации о доходах и расходах бюджета должны быть модернизированы.

Основываясь на принципе правового режима осуществления платежей, можно сделать вывод о необходимости законодательного закрепления процессов осуществления бюджетных платежей. Прежде всего, стоит отметить необходимость внедрения в Бюджетный кодекс Российской Федерации как минимум общих положений о бюджетных платежах. Так, необходимо законодательно закрепить дефиницию «бюджетные платежи». Это послужит основой для дальнейшего развития системы бюджетных платежей.

Рациональным является выделение системы бюджетных платежей в отдельную главу Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой следовало бы установить легальное определение бюджетных платежей и их принципы, выделить участников и законодательно определить виды бюджетных платежей. Более того, стоит консолидировать основные положения по осуществлению бюджетных платежей в Бюджетном кодексе Российской Федерации, которые на данный момент по большей части находятся в разрозненном состоянии

в различных нормативных правовых актах. Таким образом, разумным выглядит внесение изменений и в Налоговый кодекс Российской Федерации, так как исходя из рассматриваемых ранее положений налоговые платежи также являются бюджетными платежами.

Из структуры предлагаемых изменений необходимым видится внесение изменений в нормативные правовые акты и подзаконные акты, регулирующие порядок зачисления средств в бюджеты. К таким актам можно отнести:

- 1) Постановление Правительства от 02.08.2010 № 590 «О порядке осуществления федеральным бюджетным учреждением и автономным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления»;
- 2) Приказ Минфина России от 12.11.2013 № 107н «Об утверждении Правил указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- 4) Письмо Минфина Российской Федерации № 01-СШ/31, Казначейства России № 42-7.1-15/5.2-160 от 13.04.2006 «Об исполнении платежных документов администраторов поступлений в бюджет на возврат (возмещение) поступлений плательщикам»;
- 5) Указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет».

Заключение

На данный момент, исходя из сложности процесса реформирования бюджетной системы в Российской Федерации, и отсутствия единого ее правового регулирования, взгляды ученых на рассматриваемую тему разобщены. Лишь небольшой круг ученых рассматривает данную сферу как предмет исследования.

Концепции реформирования бюджетных платежей придерживаются прежде всего те, кто имеет непосредственное касательство к системе, а именно, работники Федерального казначейства и его управления. Например, В.А. Смирнов, заместитель руководителя Федерального казначейства, в своей статье рассматривает основные этапы реформирования системы бюджетных платежей и возможные инструменты эффективного управления ликвидностью [Смирнов, 2013]. Остальные же представители данной сферы основывают свои исследования на изучении непосредственной реализации бюджетных платежей в рамках функционирования единого казначейского счета [Панкратова, 2011]. Исследования проводятся

также в сфере информационной системы о государственных и муниципальных платежах, которая обеспечивает информацию об осуществлении бюджетных платежей [Хазова, 2014]. По своей сути она базируется на электронном документообороте и позволяет обеспечивать прозрачность и результативность осуществления бюджетных платежей в рамках системы бюджетных платежей. Остальные же исследования проводятся в большей степени в отношении вопросов осуществления расходов и получения доходов бюджетов бюджетной системы и лишь в рамках данных отношений затрагивают бюджетные платежи [Кукелко, 2017].

Система бюджетных платежей находится лишь на начальном этапе реформирования, зарубежный опыт и рекомендации международных организаций позволяют заложить основу для проводимых изменений. Существующие научные и практические исследования в этой области позволяют сделать вывод об актуальности данной темы и о необходимости ее дальнейшей разработки в финансово-правовой науке. Учитывая отсутствие должной регламентации основных понятий бюджетных платежей, выглядит обоснованным мнение о необходимости реформирования законодательства о системе бюджетных платежей.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.06.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Казиев А.А. Оптимизация расчетов в системе обеспечения финансовой устойчивости предприятия: дис. ... канд. экон. наук. М.: Финансовая акад. при Правительстве РФ, 2008. 189 с.
3. Кукелко Д.В. Законодательное регулирование обязательных неналоговых платежей в бюджеты муниципальных образований в Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 3. С. 18-22.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.04.2013: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.04.2013 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
5. Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года: приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70347822/>
6. Панкратова В.И. Организационно-правовые основы единого казначейского счета

- федерального бюджета // Реформы и право. 2011. № 4. С. 11-15.
7. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 12.10.1998 № 24-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 42. Ст. 5211
8. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006. 479 с.
9. Смирнов В.А. Концепция реформирования системы бюджетных платежей // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. № 1. С. 2-5.
10. Хазова Е.В. Некоторые вопросы правового регулирования кассового исполнения бюджета в Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 2. С. 19-22.

Reforming the budget payments system

Dar'ya I. Konyukhova

Postgraduate at the Department of
economic activity's legal regulation,
Financial University under
the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskiy av.,
Moscow, Russian Federation:
e-mail: dkonuhova@gmail.com

Abstract

This article is about the budgetary payments' system of Russian Federation and its reformation. The budgetary payment' system plays a significant role in budgetary relations in Russian Federation. This article gives the analysis the budgetary payment' system and its types in the context of budgetary relations in Russian Federation. It designates the difference between the different types of budgetary payments, as a part of the budgetary payments' system and describes the principles they based on. The main idea of the article is to show the legal regulation of the budgetary payment' system problems and the ways how they can be solved. There is no common point of view on budgetary payments' definition, so author offers a unified definition of the budgetary payments. Such proposal can help to improve the legal regulation of the budgetary payments' system of Russian Federation. Moreover author compares such categories as budgetary payment and payment to budget.

For citation

Konyukhova D.I. (2017) Reformirovanie sistemy byudzhetnyh platezhej [Reforming the budget payments system]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7(7A), pp.263-273.

Keywords

Budgetary payment, payment to budget, payment principles.

References

1. Budgetnii kodeks Rossiskoi Federatsii ot 31 iulia 1998 g. № 145-FZ priniat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998: odobr. Sov. Feder. Feder. Sobr. Ros. Federatsii 31.07.1998: vvod. feder. Zakonom Ros. Federatsii ot 31 iulia 1998 g. № 145-FZ. Sobranie zakonodatel'stva Rossiskoi Federatsii [Collected legislation of Russian Federation], 31, st. 3823.
2. Kaziev A.A. (2008) *Optimizatsia raschetov v sisteme obespechenia finansovoi ustoichivosti predpriatia. Kand Diss.* [An calculation optimization in enterprise's financial stability provision. Kand. Diss.] Moscow. Financial academy under the Government of Russian Federation.
3. Kukelko D.V. Zakonodatel'noe regulirovanie obiazatelnykh nenalogovykh platezhei v budgeti munisipal'nykh obrazovaniy v Rossiiskoi Federatsii. *Finansovoe pravo* [Financial law], 3, pp. 18-22.
4. O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespechenia gosudarstvennykh i munucupal'nykh nuzd : feder. Zakon Ros. Federatsii ot 5 apreliya 2013 g. № 44-FZ : priniat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.04.2013: odobr. Sov. Feder. Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.04.2013. Sobranie zakonodatel'stva Rossiskoi Federatsii [Collected legislation of Russian Federation], 14, st. 1652.
5. Ob utverzdenii konceptcii reformirovaniya sistemi budzhetnykh platezhei na period do 2017 goda : prikaz Minfina Rossii ot 29 avgusta 2013 URL : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70347822/> (дата обращения 17.05.2017)
6. Pankratova V.I. Organizatsionno-pravovie osnovy edinogo kaznacheiskogo cheta federal'nogo budzeta. *Reformy i pravo* [Reforms and law], 4, pp 11-15.
7. Po dely o proverke konstitucionnosti punkta 3 statii 11 Zakona Rossiskoi Federatsii ot 22 dekabria 1991 goda "Ob osnovakh nalogovoi sistemi v Rossiskoi Federatsii" : postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiskoi Federatsii ot 12 oktiabria 1998 g. № 24-P. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiskoi Federatsii* [Collected legislation of Russian Federation], 42, st. 5211.
8. Smirnov V.A. Konceptcia reformirovaniya sistemy budzhetnykh platezhei. Bugalterskii uchet v budzhetnykh i nekkommercheskikh organizatsiyakh [Government and business accounting], 1, pp. 2-5
9. Raisberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B. (2006). *Sovremennii ekonomicheskii slovar'*

[Modern economic dictionary]. Moscow: INFRA-M.

10. Khazova E.V. Nekotore voprosi pravovogo regulirovania kassovogo ispolnenia budgeta v Rossiskoi Federatsii. *Finansovoe pravo* [Financial law], 2, pp. 19-22.