

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА
Роман Евгеньевич Артюхин

Федеральное казначейство обеспечивает кассовое обслуживание всей бюджетной системы Российской Федерации, доступ участников бюджетного процесса к банковской системе и обладает детальной информацией о состоянии общественных финансов. Решаемые общегосударственные задачи налагают на Казначейство высокую ответственность и диктуют необходимость быть активными, открытыми для современных технологий и решительно принимать вызовы прогресса.

Прошедший 2008 год можно охарактеризовать как переходный в развитии Казначейства России: шла подготовка к началу качественно нового этапа, обусловленного положениями бюджетного законодательства, вступившими в силу 1 января 2009 года. Через Казначейство прошло более 17 трлн. рублей поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, 57% из которых были направлены в федеральный бюджет, 26% – в бюджеты субъектов Федерации, 7% – в местные бюджеты и 10% – в бюджеты государственных внебюджетных фондов. И если на федеральном уровне казначейское обслуживание достаточно стабильно в течение уже длительного времени, то кассовое обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов все еще требует пристального внимания.

Взаимодействие с участниками бюджетного процесса

В 2008 году решалась задача постановки на полное кассовое обслуживание органами Федерального казначейства как можно большего числа региональных и местных бюджетов, а также проведения разъяснительной работы по популяризации преимуществ этого процесса. Казначейс-

тво приложило для этого максимум усилий: были проведены межрегиональные и региональные совещания по указанной тематике, разработана более совершенная нормативно-правовая база. В результате достигнуто определенное понимание со стороны органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований.

На сегодняшний день Казначейство России обеспечивает полное кассовое обслуживание 40% бюджетов субъектов Федерации и 41% местных бюджетов. Из 85 бюджетов субъектов Федерации 34 обслуживается с открытием и ведением лицевых счетов, при этом 21 из них обслуживается с санкционированием расходов. По данным Казначейства России, к концу 2008 года на территории Российской Федерации насчитывалось 24 209 муниципальных образований, из них 97% имели самостоятельный бюджет, а 41% обслуживался по полной программе, с открытием и ведением лицевых счетов.

Стоит особо подчеркнуть, что именно в работе с муниципалитетами, то есть в полном варианте кассового обслуживания их бюджетов, заключается будущее для так называемых малых отделений Казначейства. И в нынешних условиях ограниченности ресурсов на муниципальном уровне органы Казначейства России способны еще раз продемонстрировать преимущества казначейского исполнения бюджетов для муниципалитетов. Кроме того, принимая во внимание ожидания органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в 2009 году планируется реализовать возможность применения так называемого смешанного варианта кассового обслуживания, позволяющего Казначейству обслуживать лицевые счета отдельных участников бюджетного процесса наряду с ведением лицевого счета финансового органа.

В 2008 году была проведена большая работа по оптимизации сводного реестра участников бюджетного процесса, по приведению его в соответствие с нормами бюджетного кодекса в части соблюдения принципа подведомственности, а также в соответствии с учредительными документами участников бюджетного процесса. Прошли крупные реорганизационные мероприятия, и в настоящее время сводный реестр включает в себя 33 457 участников бюджетного процесса. Система его ведения отлажена, и в этом большая заслуга органов Федерального казначейства.

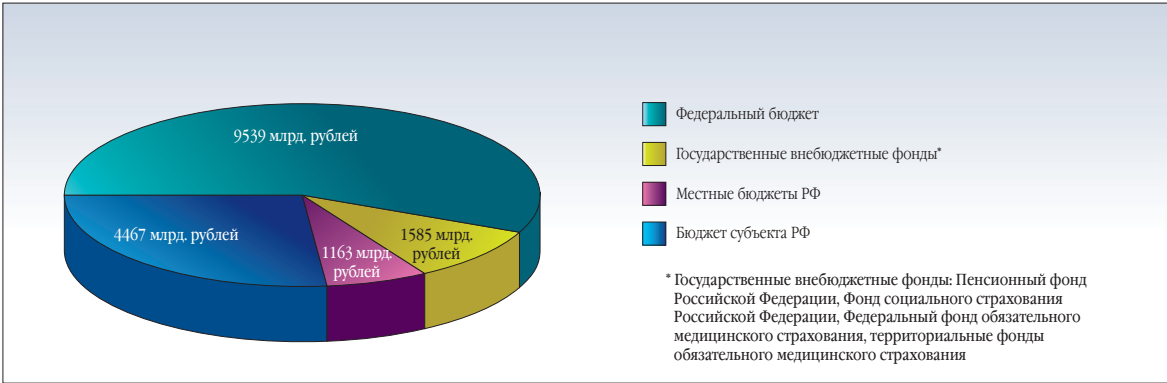
Одной из задач, поставленных перед Казначейством России в 2008 году, стала организация работы по кассовому планированию операций и управлению средствами федерального бюджета. Были подготовлены и вступили в силу нормативные документы, регулирующие размещение бюджетных средств на банковских депозитах. В итоге общая сумма доходов от размещения средств в 2008 году составила 16,2 млрд. рублей. В 2009 году Казначейству России предстоит продолжить эту работу и обеспечить поступления доходов от размещения средств на депозитах в объеме не меньшем, чем за прошлый год.

Совершенствование системы обращения банковских карт

В условиях возникших качественно новых рисков необходимо укреплять банковскую систему, и свою роль в решении этой глобальной задачи Казначейство России видит в том, чтобы минимизировать объемы обращения наличной денежной массы в секторе государственного управления. По состоянию на начало 2009 года только 44% от общего объема финансовых ресурсов, выделяемых на заработную плату, выплачивается с применением банковских карт, но хотелось бы подчеркнуть, что это хороший результат, ведь к началу 2008 года этот процент был еще меньше. Отмечу, что в отдельных регионах недостаточно применяются современные технологии выплаты заработной платы с использованием банковских карт. Отчасти подобная ситуация связана с низким уровнем развития банковского сектора. Так, только в 12 субъектах Федерации доля применения карт составляет свыше 60%, в 37 – менее 40%. Вместе с тем в Ханты-Мансийском автономном округе, Хабаровском крае, Ямало-Ненецком автономном округе и г. Санкт-Петербурге степень применения банковских карт превышает 70%.

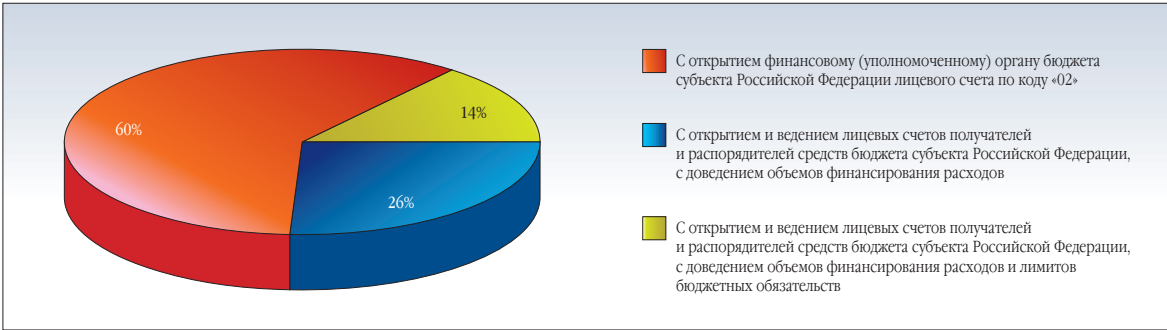


1



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОСТУПЛЕНИЙ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2



ВАРИАНТ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Необходимо отметить, что совершенствование системы бюджетных платежей с применением банковских карт позволит ускорить оборачиваемость средств в экономике, повысить уровень ликвидности банковского сектора и сократить теневой оборот наличных денежных средств. В 2009 году Федеральное казначейство планирует провести на территории Краснодарского края эксперимент по обеспечению получателей средств федерального бюджета наличными денежными средствами с использованием банковских карт, с тем чтобы начиная с 2010 года распространить результаты этого эксперимента на более обширной территории.

Развитие электронного документооборота

Отдельного внимания заслуживает вопрос электронного документооборота с применением электронной цифровой подписи. Глава государства утвердил Стратегию развития информационного общества в России и указал, что электронный документооборот должен стать реальностью к 2010 году. Казначейство России активно решает указанную задачу и является в этой сфере пионером среди органов государственной власти. Федеральное казначейство рассматривает электронный документооборот как ключевую технологию повышения качества государственной службы и создает все условия для бесплатного подключения любого участника бюджетного процесса к этой системе. Электронный документооборот обеспечивает увеличение скорости, снижение затрат, сохранение, что очень важно в казначейском деле, аудиторского следа при проведении операций и имеет значительный потенциал роста. В перспективе стоит задача полностью отказаться от предоставления документов Казначейства России на бумажных носителях.



По состоянию на начало 2009 года юридически значимый электронный документооборот без подтверждения на бумажных носителях реализуется как между Казначейством России и его клиентами, так и между сотрудниками Федерального казначейства на более чем 7000 рабочих мест. Всего в систему электронного документооборота Казначейства вовлечено свыше 102 тыс. Из 242 тыс. участников бюджетного процесса, при том что средний уровень инновационного документооборота с клиентами составляет 42%. Также в 2009 году планируется наладить электронный документооборот с Министерством финансов Российской Федерации, что должно ускорить ведение бюджетной росписи, доведение бюджетных данных до всех клиентов и вообще упростить переписку между Минфином России и Федеральным казначейством. Хочется подчеркнуть, что одним из контрольных значений, утвержденных Президентом РФ к 2015 году в Стратегии развития информационного общества, является показатель увеличения доли электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме до 70%.

Безусловно, существует ряд препятствий, таких как психологическая и техническая неготовность внешней среды, отсутствие правового регулирования отношений по хранению электронных копий документов. Необходимо найти со стороны участников бюджетного процесса понимание и поддержку, с тем чтобы обеспечить повсеместное внедрение электронного документооборота и его дальнейшую оптимизацию.

Оптимизация функциональной деятельности

Как в 2008 году, так и в последующие годы одной из основных задач, стоящих перед Казначейством России, является оптимизация функциональной деятельности и, как следствие, сети территориальных органов Казначейства. В 2008 году начался эксперимент по оптимизации сети отделений на базе управлений по Архангельской и Самарской областям, и уже первые результаты такой оптимизации привели к высвобождению значительных трудовых резервов. Очевидно, что поиск оптимальной конструкции организации кассового обслуживания на уровне отделений – это необходимая мера для оптимизации работы Казначейства России в целом.

С 1 января 2009 года вступили в силу новые нормативно-правовые акты Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства, решающие задачу модернизации всего процесса исполнения бюджетов. Опыт внедрения новых документов показал, что следует очень осторожно подходить к инновациям в бюджетном законодательстве, выявляя все сложности организации этого процесса. Новые механизмы необходимо отрабатывать с участниками бюджетного процесса, обеспечивая так называемое пилотное внедрение, и в 2008 году Казначейство России и Министерство финансов Российской Федерации делали все возможное по разъяснению этих положений участникам бюджетного процесса в форме видеоконференций и совещаний. Это позволило частично подготовить участников бюджетного процесса к переходу на новые положения бюджетного законодательства и снизить их неподготовленность к нововведениям. В этой связи наиболее важной задачей на 2009 год для Казначейства является дальнейшая оптимизация собственной деятельности и принятие всех возможных мер по реализации бюджетных полномочий участников бюджетного процесса.

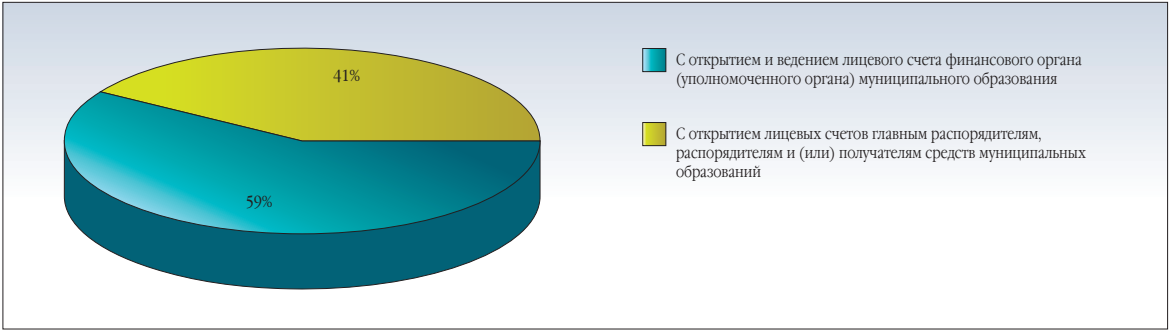
Двенадцать главных дел Федерального казначейства

Основные стратегические цели и задачи Казначейства на 2009–2011 годы.

Совершенствование системы бюджетных платежей. Федеральное казначейство стремится улучшить процедуру доведения бюджетных данных от главных распорядителей до получателей бюджетных средств, совершенствовать операционную работу в органах Казначейства, максимально сокращать сроки проведения клиентских операций. В 2009 году и в последующие годы перед Казначейством России стоят задачи по совершенствованию управления средствами на еди-

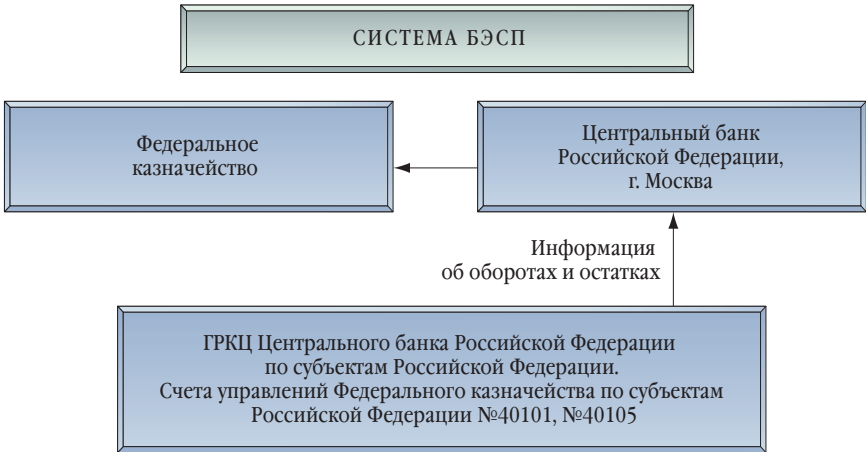


3



ВАРИАНТ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

4



ВОЗМОЖНОСТИ СИСТЕМЫ БЭСП ДЛЯ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

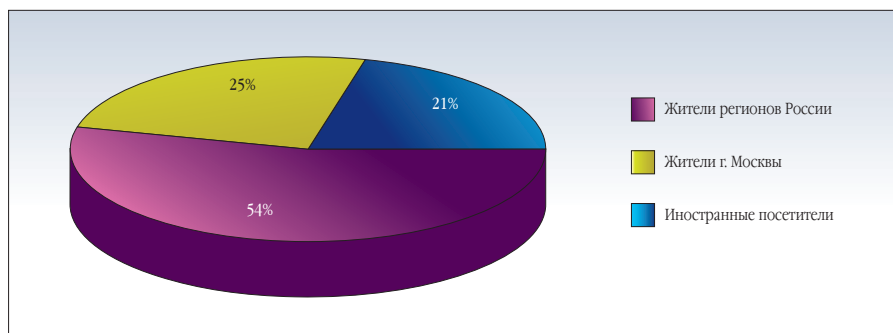
ном счете федерального бюджета, минимизации наличного денежного обращения, оптимизации механизмов уплаты платежей физических лиц в пользу публично-правовых образований.

Прозрачность и доступность информации о состоянии общественных финансов. Президент Российской Федерации отметил, что свободный доступ граждан к информации – это одна из самых значимых характеристик демократического развития. Для обеспечения прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов планируется регламентировать порядок распространения информации об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для внешних пользователей и автоматизировать систему предоставления пользователям необходимой информации. Вместе с Министерством финансов Российской Федерации Казначейству необходимо в 2009 году консолидировать управление информацией о деятельности государственных корпораций. Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования информационной политики в 2009 году будет продолжена работа по информационному освещению деятельности Казначейства России и модернизации интернет-сайтов. В рамках проекта «Электронное казначейство» необходимо продолжить развитие системы электронного документооборота с клиентами, в том числе обеспечить прием отчетности в электронном виде.

Разработка и внедрение административных регламентов в рамках проводимой административной реформы. До конца 2010 года запланировано полностью регламентировать всю деятельность Федерального казначейства. Разработка административных регламентов – это необходимый процесс, позволяющий исключить избыточные административные процедуры, более четко раскрыть порядок оказания услуг для клиентов Казначейства и в целом обеспечить надлежащее качество исполнения государственных функций.

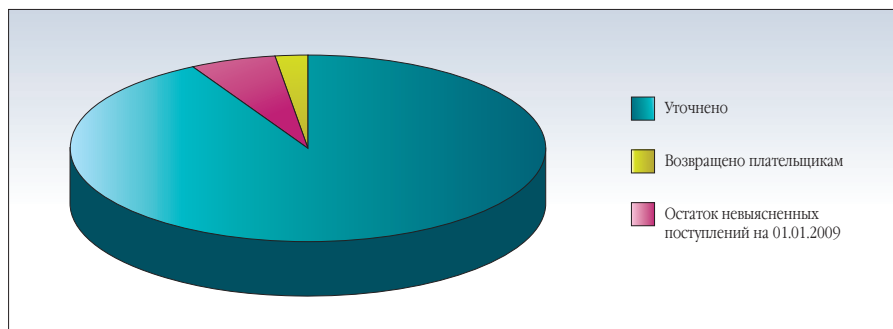


5



ИНФОРМАЦИЯ О ПОСЕТИТЕЛЯХ ИНТЕРНЕТ-САЙТА ФЕДЕРАЛЬНОГО
КАЗНАЧЕЙСТВА WWW.ROSKAZNA.RU

6



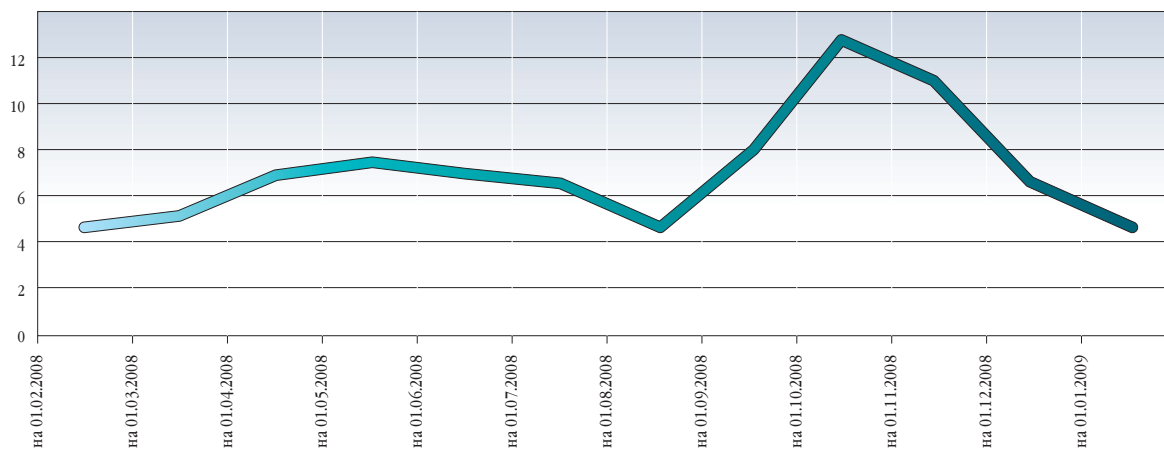
АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ КАЗНАЧЕЙСТВОМ НЕВЫЯСНЕННЫХ
ПОСТУПЛЕНИЙ, ЗАЧИСЛЯЕМЫХ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов. Согласно требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации этот процесс с 1 января 2010 года должен осуществлять Казначейство России. В 2008 году была разработана концепция по кассовому обслуживанию, однако, учитывая пожелания Пенсионного фонда Российской Федерации и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, было принято решение о переносе начала кассового обслуживания государственных внебюджетных фондов на более поздний срок. Несмотря на отсрочку, Казначейство России планирует в 2009 году подготовить совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Минздравсоцразвития России нормативную и правовую документацию по указанному вопросу, с тем чтобы в первоочередном порядке приступить к кассовому обслуживанию прежде всего территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Завершение модернизации деятельности Казначейства. В центре этого проекта находится автоматизированная система, которая должна предоставить всем органам государственной власти принципиально новый сервис по формированию любой нерегламентированной отчетности, основанной на информации, накапливаемой в казначейской системе. Эта услуга существенно облегчит работу главных распорядителей средств федерального бюджета по исполнению возложенных на них полномочий, повысит эффективность работы самого Федерального казначейства за счет сокращения сроков выполнения операций, благодаря централизации хранения информации, исключению большого количества однотипных операций, а также увеличению производительности оборудования и повышению качества и скорости связи. Принципиально должен повыситься уровень надежности и безопасности автоматизированной системы в связи с оптимизацией ее архитектуры и обеспечением полностью юридически значимого документооборота, сопровождающего формирование подробной истории всех операций, совершаемых в системе. В 2009 году планируется внедрение прикладного программного обеспечения автоматизированной системы Федерального казначейства в трех пилотных регионах: в Самарской, Саратовской и Ульяновской областях. Далее тиражирование системы будет осуществляться в два этапа: в 20 регионах «первой волны» – с 1 июля 2009 года, а остальных – с 1 января 2010 года. Таким образом, очевидно, что автоматизи-



7



ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ОБЪЕМ НЕВЫЯСНЕННЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ, ЗАЧИСЛЯЕМЫХ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ, МЛРД. РУБЛЕЙ

зированная система Федерального казначейства должна и способна стать базой для развития всеобщей автоматизированной системы управления общественными финансами Российской Федерации.

Концепция безопасности Казначейства России. Планируется разработать и утвердить концепцию, охватывающую максимально широкий спектр угроз безопасности, план мероприятий по ее введению, а также приступить к реализации указанной концепции. В связи с внедрением новых информационных технологий, электронного документооборота, все большей автоматизацией деятельности и централизацией выполнения операций в этом документе должно быть осуществлено комплексное описание угроз функционированию Казначейства России в новых условиях, а также способов их предотвращения.

Мониторинг деятельности Федерального казначейства. В целях оценки результативности работы управления центрального аппарата и управлений Казначейства по субъектам Федерации в ближайшее время предстоит разработать и внедрить соответствующий приказ. Мониторинг будет осуществляться по всем направлениям деятельности Казначейства России, формироваться в автоматизированном режиме, а его результаты будут использоваться для оценки качества выполнения территориальными органами своих полномочий. Полагаю, что данные мониторинга должны быть доступны для всех территориальных органов, давая возможность проводить сравнение собственных результатов деятельности с результатами других органов Казначейства.

Техническая регламентация и кадровая политика. В рамках первой задачи в 2009 году планируется произвести нормирование трудозатрат на осуществление деятельности Казначейства России при использовании прикладного программного обеспечения, а также внедрение соответствующего ППО в системе органов Казначейства. Автоматизированная система позволит путем применения нормативов выполнения операций оценить эффективность работы подразделений и отдельных сотрудников, а также качество выполнения всех бизнес-процессов с выводом информации руководству в различных разрезах и формах для принятия управленческих решений. Эта задача обеспечит полное единообразие работы всех органов Казначейства России, оперативный мониторинг их деятельности и позволит снизить трудозатраты. Предполагается, что к концу 2009 года должно быть утверждено и обновлено 77 технологических регламентов.

В связи с проводимой кадровой политикой особое внимание уделяется проведению комплекса антикоррупционных мероприятий. В рамках работ по проведению административной реформы, а также в целях реализации национального плана по противодействию коррупции, утвержденно-го Президентом Российской Федерации, Федеральное казначейство разработало соответствующую программу на 2008–2010 годы и план по ее реализации, утвержденный в конце 2008 года. Целью программы является предупреждение причин и условий, порождающих возможность коррупции при исполнении государственных функций. Программа реализуется по следующим направлениям:



- обеспечение действенных мер по профилактике коррупционных правонарушений;
- совершенствование организации деятельности по размещению государственных заказов;
- организация проведения правовой экспертизы проектов ведомственных нормативных актов в целях выявления их положений, способствующих проявлению коррупции;
- формирование нетерпимого отношения по отношению к коррупции со стороны государственных и гражданских служащих.

Также необходим комплекс мер по формированию и обновлению кадрового резерва на замещение руководящих должностей, по организации эффективной модели профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров, а также по обеспечению интеллектуального и творческого развития молодых специалистов, работающих в системе Казначейства России.

В 2009 году при участии территориальных органов подлежит разработке концепция оптимизации органов Федерального казначейства. Результаты проводимых экспериментов в пилотных регионах с учетом результатов внедрения автоматизированной системы Казначейства России будут использоваться уже в 2010 году при рассмотрении вопросов централизации ряда функций отделений на уровне Управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и дальнейшего совершенствования казначейской системы исполнения бюджета.

Хотелось бы подчеркнуть, что Федеральное казначейство безусловно готово к выполнению тех задач, которые будут возложены на него руководством Министерства финансов Российской Федерации и руководством страны, а также выразить уверенность, что с поставленными задачами Казначейство России справится.