

# ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО: ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА  
Роман Евгеньевич Артюхин

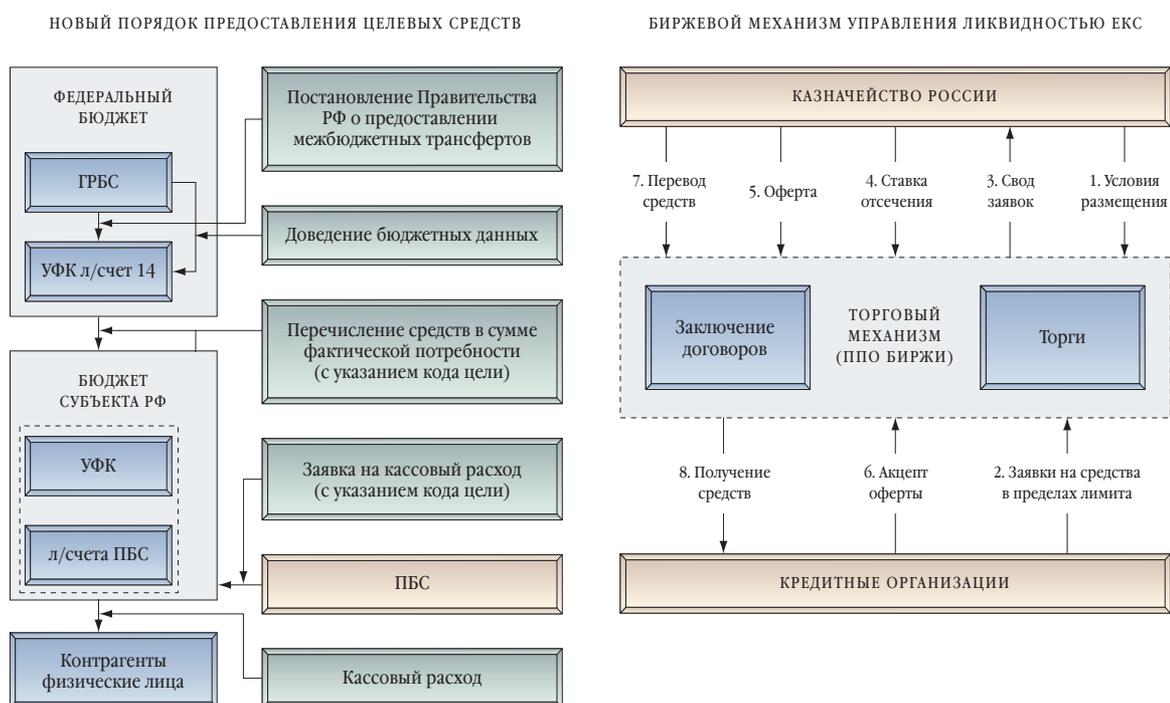
Основные направления развития казначейской системы: кассовое обслуживание, учет и отчетность, финансовый контроль и мониторинг, а также информационные технологии. Они наиболее полно отражают роль казначейства как платежной, учетной, контрольной и информационной системы в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований, повышают эффективность работы государственного аппарата и его финансовую прозрачность, а кроме того, обеспечивают сохранность бюджетных средств.

## Стратегическая карта Казначейства России на 2010–2015 годы

В основе деятельности Федерального казначейства лежит план, утвержденный Министерством финансов Российской Федерации. Для его реализации подготовлена Стратегическая карта Казначейства России, рассчитанная до 2015 года и охватывающая все направления деятельности и ключевые показатели эффективности. Согласно этой карте основные компоненты стратегии развития казначейской системы: государственная власть, клиенты и граждане; финансовое обеспечение деятельности; внутренние функциональные и управленческие процессы; кадры.

*Первая цель Стратегической карты* – формирование единого информационного пространства финансовой деятельности публичных правовых образований Российской Федерации. Для осуществления этой цели продуманы две стратегические задачи:

1



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ ЕДИНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА**

- обеспечение прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов к 2015 году позволит создать эффективную систему общественного контроля за финансовыми ресурсами сектора государственного управления;
- создание условий для интеграции процессов управления государственными закупками и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ к 2015 году сформирует единую систему планирования государственных (муниципальных) закупок, учета и исполнения государственных (муниципальных) контрактов. В результате повысится эффективность бюджетных расходов и вырастет доверие граждан к власти.

*Вторая стратегическая цель* – кассовое обслуживание субъектов сектора государственного управления, которое позволит обеспечить сохранность финансовых ресурсов государства.

*Третья цель* – усовершенствование системы бюджетных платежей за счет повышения эффективности процессов управления финансовыми ресурсами России и применения современных платежных технологий в секторе государственного управления. В результате к концу отчетного периода будет создана эффективная модель активного управления средствами на едином казначейском счете и обеспечено преимущественно безналичное денежное обращение в секторе государственного управления. Это повысит эффективность бюджетных расходов и обеспечит прозрачность операций с финансовыми ресурсами государства.

*Четвертая стратегическая цель* – совершенствование системы финансового менеджмента в Казначействе России. В результате будет обеспечена прозрачность и открытость стоимости выполняемых функций, повысится эффективность использования финансовых ресурсов государства, выделяемых на содержание Федерального казначейства.

*Пятая цель* – обеспечение безопасности деятельности Казначейства России. Планируется, что к 2015 году будет функционировать и обеспечивать сохранность финансовых ресурсов государства комплексная система безопасности.

*Следующая цель* – усовершенствование организации деятельности Казначейства России. В этом направлении разработано четыре задачи:

- 1) формирование условий для обеспечения результативности деятельности казначейства, что приведет к внедрению и развитию системы определения и оценки эффективности



- и результативности деятельности системы и повысит эффективность использования финансовых ресурсов государства, выделяемых на содержание казначейства;
- 2) оптимизация структуры и функций казначейства, что создаст оптимальную (по территориальной распределенности, количественному и качественному составу персонала) сеть казначейства;
  - 3) создание и развитие «Электронного казначейства», обеспечивающего в том числе электронный документооборот с применением ЭЦП внутри Казначейства России и с его клиентами. Это повысит уверенность граждан в сохранности финансовых ресурсов государства;
  - 4) регламентация функциональной деятельности системы, которая обеспечит единообразие выполнения казначейством всех функций на территории Российской Федерации. В результате действия казначейства будут прозрачными, а коррупционные риски минимизируются.

*Ключевая цель Стратегической карты* – проведение эффективной кадровой политики за счет совершенствования системы управления кадрами. Как следствие, повысится заинтересованность сотрудников в результатах деятельности Казначейства России, а у граждан повысится доверие к власти.

## Механизм управления ликвидностью

Результатом исполнения полномочий по кассовому исполнению федерального бюджета стало создание единого казначейского счета и развитие механизмов управления его ликвидностью. На него привлекались временно свободные остатки внебюджетных средств участников и неучастников бюджетного процесса. Этот механизм позволил на значительные суммы увеличить ежедневный остаток средств на едином счете федерального бюджета. В настоящее время из общего остатка (680 млрд рублей) на едином казначейском счете почти половина всей суммы – 320 млрд рублей – из внебюджетных источников. Это служит свидетельством эффективного управления ликвидностью. В то же время всегда обеспечивается своевременность платежей клиентов, возвращение привлекаемых средств.

Развивая механизм управления ликвидностью, с 2008 года началось размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты. Благодаря этому за три года было заработано порядка 60 млрд рублей. Это наглядный показатель применения механизма управления ликвидностью единого казначейского счета, поскольку обеспечивается не только сохранность бюджетных средств, но и реальный доход от их использования.

В январе и феврале 2012 года федеральный бюджет впервые за несколько лет был исполнен с дефицитом, чего не наблюдалось в прошлые годы. Уровень кассовых расходов на оплату товаров, работ и услуг в два раза превысил прошлогодние. Уже сегодня бюджет по Минздраву России исполнен на 27%, Минобразования – на 15%, Минобороны – на 18%. В чем причина равномерного расходования бюджетных средств, которого так долго добивалось казначейство? Во-первых, в декабре был пик размещения заказов на 2012–2013 годы, а значит, заработал механизм трехлетних лимитов. Во-вторых, до бюджетных учреждений впервые были доведены квартальные субсидии на выполнение государственного задания.

Максимальный уровень дефицита в феврале 2012 года составил 564 млрд рублей. Его удалось покрыть благодаря остатку средств на начало года и привлечению внебюджетных средств клиентов Федерального казначейства. В этих условиях нужно находить новые механизмы, которые позволят оптимизировать кассовые потоки бюджета.

Для совершенствования механизма управления ликвидностью на ЕКС в законе о бюджете на этот год предусмотрено предоставление целевых средств бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме их фактической потребности на дату совершения платежа, то есть своего рода бюджетный аккредитив.



Существует два главных «пилотных» распорядителя бюджетных средств – Министерство сельского хозяйства РФ и Федеральное агентство водных ресурсов, с участием которых в 2012 году планируется провести эксперимент по предоставлению субсидий.

По предварительным подсчетам, экономический эффект для Российской Федерации от применения этого механизма составит порядка 250 млрд рублей (примерно столько составляют остатки целевых средств на счетах региональных бюджетов). При этом именно целевые средства федерального бюджета являются основным источником ликвидности счетов региональных бюджетов. Поэтому необходимо предусмотреть возможность замещения механизма предоставления субсидий авансом на механизм предоставления субъектам и муниципалитетам краткосрочных – до 30 дней – бюджетных кредитов. Кроме того, в текущем году планируется реализация механизма, позволяющего субъектам Российской Федерации, а также местным бюджетам привлекать средства бюджетных и автономных учреждений.

Развитие казначейской системы невозможно без применения современных технологий и предоставления дополнительных сервисов. Так, для интеграции закупочных процессов с бюджетным начиная с 1 июля 2012 года Федеральным казначейством стали использоваться данные реестра государственных контрактов при санкционировании оплаты обязательств по государственным контрактам. Санкционирование расходов осуществляется только при условии наличия сведений в реестре государственных контрактов. Таким образом, создана мотивация для своевременности и полноты размещения сведений в реестре.

## Развитие информационных технологий

К настоящему времени Федеральное казначейство является владельцем автоматизированной системы Федерального казначейства и системы ключевых показателей эффективности. Кроме того, казначейство стало оператором пяти информационных систем, это:

- официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о заказах на поставки товаров и выполнение работ;
- портал государственных и муниципальных учреждений;
- система «Электронный бюджет»;
- государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах;
- государственная автоматизированная система «Управление».

Благодаря применению IT-систем сократились транспортные и хозяйственные расходы клиентов федеральной службы за счет предоставления сервиса электронного документооборота. Скорость обмена информацией внутри региона увеличилась в 30 раз, с центральным аппаратом – в 10 раз. Внедрение информационных технологий позволило оптимизировать функциональные процессы. Электронный документооборот на 30% сократил расходы казначейства на бумагу. Кроме оптимизации затрат произошла и оптимизация процессов: на 86% сократилось количество ручных операций по ведению бухгалтерского учета, на 95% – по доведению бюджетных данных. В два раза выросла производительность труда – со 145 операций в день на человека до 342 операций в течение одного года при внедрении нового ППО. Сократилось количество счетов по учету доходов с 4,4 тыс. до 85. Это позволило реорганизовать организационно-штатную структуру. За 2000–2012 годы удалось высвободить более 8 тыс. человек из 10 тыс. сотрудников, выполняющих функции по учету доходов. Так, произошло сокращение специалистов отдела доходов с 10 530 до 2106 человек, отдела бухгалтерского учета – с 6266 до 2530.

Вместе с тем сокращение численности для казначейской системы – не самоцель. Федеральная служба в первую очередь идет по пути оптимизации структуры и функций организации. Так, в прошлом году был создан новый территориальный орган – Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства, наделенный полномочиями по обслуживанию главных администраторов бюджетных средств, формированию сводной бюджетной отчетности, ведению реестров и справочников. Это хороший пример специализации функций внутри казначейской системы.



Отдельно необходимо сказать о пользе применения общероссийского официального сайта. Казначейству удалось создать уникальную правовую, экономическую и информационную среду. Сегодня в ней работает более 200 тыс. заказчиков. Осуществляются закупки на сумму порядка 6 трлн рублей, действуют сотни тысяч поставщиков. В плане специализации деятельности произошла централизация бухгалтерского учета на уровне региона, уменьшилось количество госзаказчиков – с 2200 до 776.

На развитие имеющихся IT-ресурсов в ближайшие годы будет сделан основной упор. В частности, важно оптимизировать систему КПЭ, развивать общероссийский официальный сайт, обеспечить полноценное функционирование государственной информационной системы государственных и муниципальных платежей, а также государственной автоматизированной системы «Управление». Это необходимо для того, чтобы с помощью имеющихся информационных ресурсов реализовать те масштабные проекты, которые были запланированы на ближайшие три года в Стратегической карте и планах деятельности.

## Запуск ГИС ГМП

Еще одна важная задача – запустить с 1 января 2013 года Государственную информационную систему государственных и муниципальных платежей – ГИС ГМП.

Для создания и ведения ГИС ГМП необходимо обеспечить техническую готовность системы; провести ее пилотирование; утвердить нормативные документы; подключить к системе всех участников ее взаимодействия.

Администраторы доходов бюджета, органы Федерального казначейства, кредитные организации и организации почтовой связи должны предоставлять информацию об уплате денежных средств физическими и юридическими лицами в бюджет. Эти сведения через ГИС ГМП будут поступать в Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) – в личный кабинет юридического и физического лица.

В чем преимущества организации оплаты государственных услуг в электронном виде?

Во-первых, социальная значимость – повышение информированности плательщиков и упрощение процедур оплаты:

- получение полной и своевременной информации о начисленных платежах, оплатах и задолженностях в «личном кабинете» плательщика из любой точки страны и мира;
- возможность оперативного (онлайн) осуществления платежей;
- оперативное (онлайн) информирование плательщика и администратора доходов о произведенных платежах и погашении задолженности.

Во-вторых, повышение собираемости доходов – обеспечение полноты и своевременности поступления соответствующих доходов в бюджеты системы Российской Федерации:

- существенно сокращаются затраты на администрирование поступлений в бюджеты всех уровней;
- повышается информированность администраторов поступлений о состоянии задолженности по каждому плательщику;
- сокращаются объемы невыясненных поступлений бюджетов всех уровней;
- сокращаются сроки между начислениями платежей и поступлением средств в соответствующие бюджеты.

Еще одна польза от внедрения системы ГИС ГМП – создание с 1 января 2013 года условий для электронного санкционирования расходов федерального бюджета, когда все документы-основания будут предоставляться в электронном виде.

К 1 января 2013 года к системе должны быть подключены все кредитные организации, осуществляющие платежи в бюджетные системы Российской Федерации, обеспечено предоставление имеющихся в системе ГИС ГМП данных всем администраторам доходов бюджетов.



2



СНИЖЕНИЕ НАЛИЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ОБОРОТА ЗА 2010–2012 ГОДЫ  
ПРИ РАСХОДОВАНИИ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, %

## Повышение качества выполнения функций

Федеральная служба должна выйти на качественно новый уровень обслуживания публично-правовых образований и предоставить максимально гибкий сервис. Для этого регулярно проводится мониторинг качества оказываемых казначейством услуг среди субъектов Российской Федерации.

Последний анализ показал наличие потребности со стороны субъектов Российской Федерации в максимальном сокращении сроков предоставления выписок и отчетов по лицевым счетам. И задача Федерального казначейства – выдавать клиентам:

- выписки из лицевых счетов не позднее следующего рабочего дня после совершения операций;
- оперативные отчеты не позднее двух рабочих дней после совершения операций.

За последние три года уровень наличного денежного обращения среди федеральных участников бюджетного процесса снизился более чем в два раза. По сравнению с предыдущим годом объем перечисления денежных средств на банковские карты увеличился на 23%. В этом году Федеральное казначейство должно активно привлекать кредитные организации для обеспечения учреждений наличными деньгами с использованием банковских карт. Сегодня уже 21 управление Федерального казначейства заключило государственные контракты на оказание такого сервиса с кредитными организациями, выбранными на конкурсной основе. Следующий шаг в этом направлении – применение банковских карт при расчетах за приобретенные товары, так называемых корпоративных карт.

## Система бюджетных платежей

Важная задача – внедрение проекта «Электронный бюджет» с использованием имеющихся информационных ресурсов. Концепция его создания и развития была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года №1275-р.

Для осуществления этого проекта Министерству финансов РФ необходимо провести огромную работу по подготовке нормативной базы, спроектировать бизнес-процессы и утвердить формуляры. Федеральному казначейству как оператору системы нужно выполнить проектирование и разработку системной архитектуры; проектирование и разработку подсистем ведения реестров и формуляров, учета и отчетности, управления кадрами, закупками, нефинансовыми активами, информационно-аналитического обеспечения; создание Единого портала бюджетной системы РФ.



**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В 2012 ГОДУ**

Основные задачи	Нормативно-правовые акты
Комплексное проектирование системы «Электронный бюджет»	Нормативные правовые акты (подготовка изменений в нормативные правовые акты), регулирующие порядок создания, ведения и использования общероссийских реестров, классификаторов и формуляров, используемых в системе «Электронный бюджет»  Приказ Министерства финансов Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 27.11.2007 №120н «О порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году»
Повышение ликвидности счетов бюджетов	Приказ Министерства финансов Российской Федерации о привлечении остатков средств бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ и муниципальных образований
Реформирование системы бюджетных платежей	Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей»
Прозрачность и подотчетность	Проект приказа Министерства финансов Российской Федерации «Об организации работы по формированию отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации для предоставления в Международный валютный фонд»
Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО с кредитными организациями»  Приказы Министерства финансов Российской Федерации, регламентирующие порядок предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам
Внедрение Государственной автоматизированной системы управления	Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2011 года №759 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года №1088»
Внедрение Портала государственных и муниципальных учреждений (www.budget.gov.ru)	Проект приказа Минэкономразвития России и Федерального казначейства «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 14 декабря 2010 года №647 и Казначейства России №22н «Об утверждении порядка регистрации пользователей на официальном сайте в сети Интернет для размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг»  Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 года №191»
Создание, развитие и обслуживание Государственной информационной системы государственных и муниципальных платежей	Постановление Правительства Российской Федерации о внесении изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в рамках внедрения ГИС ГМП и автоматического санкционирования при оплате государственных и муниципальных контрактов в связи с применением электронных документов



В качестве пилотного органа власти по внедрению проекта «Электронный бюджет» выступает Федеральное казначейство. Уже в текущем году ему предстоит провести апробацию подсистем «Управление кадрами», «Управление закупками», «Нефинансовые активы» и «Бухгалтерский учет».

Следующая важная стратегическая цель, сформулированная Правительством Российской Федерации, – реформирование системы бюджетных платежей. Сегодняшняя система осуществления государственных платежей недостаточно эффективна. В учреждениях Центрального банка России открыто порядка 62 тыс. различных счетов публично-правовым образованиям. В рамках управления ликвидностью единым казначейским счетом осуществляется многочисленный перевод средств между этими счетами. Задача Федерального казначейства – обеспечить реформирование системы осуществления бюджетных платежей.

Проект «Казначейство – банк» планируется реализовать к 2017 году, осуществив перевод всех открытых счетов в учетную систему Федерального казначейства, которое получит статус прямого участника платежной системы Банка России и свой банковский идентификационный код. Клиентам будет предоставлен доступ ко всем расчетным услугам через систему лицевых счетов, открытых в Федеральном казначействе для расчетов всех публично-правовых образований.

Реализация данного проекта установит новые стандарты качества обслуживания клиентов. Это позволит упростить многие процедуры, которые сегодня являются длительными и трудоемкими. Федеральное казначейство обеспечит зачисление средств на лицевые счета клиентов в день их поступления на ЕКС, а не на следующий день, как это происходит сейчас. Аналогично распределение поступлений между бюджетами и их зачисление в бюджеты будет осуществляться в день их поступления на единый казначейский счет, а не на следующий день.

На один день сократится срок зачисления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Также будет упрощен и унифицирован документооборот за счет применения современных банковских и иных платежных технологий.

В этом году Федеральному казначейству необходимо разработать Концепцию реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года.

## **Разработка и утверждение нормативных документов**

Перед Федеральным казначейством стоит немало других задач и направлений развития, предусмотренных Стратегической картой. Для реализации большинства из них требуется серьезное правовое регулирование деятельности, уточнение полномочий и ответственности. Казначейство рассчитывает на помощь и поддержку со стороны Министерства финансов РФ в вопросах согласования и утверждения правовых актов, концепций и т.д. Прежде всего потребуются предусмотреть в новой редакции Бюджетного кодекса положения, касающиеся осуществления Федеральным казначейством функций и полномочий «бюджетного банка», а также переходные положения до 2017 года.

Потребуется принятие и внесение изменений в более чем 60 нормативных актов Правительства Российской Федерации, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства.

В 2012 году для реализации основных задач Федерального казначейства необходимо принять федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», а также ряд других нормативно-правовых документов (табл. 1).

Задачи перед Федеральным казначейством стоят масштабные и амбициозные. Однако федеральная служба обладает достаточным опытом и техническим потенциалом для их реализации. Конечно, воплощая новые масштабные проекты, нельзя забывать об основной функции Казначейства России – кассовом обслуживании бюджетов системы, обеспечении своевременного исполнения федеральных расходных обязательств, а также формировании бюджетной отчетности. Здесь, как уже было сказано, важным является повышение качества и степени полезности выполняемых Федеральным казначейством функций.