Обеспечение казначейского исполнения федерального бюджета по расходам

С 9 по 12 ноября 2009 г. в Одинцовском районе Московской области проходило Всероссийское совещание Федерального казначейства на тему: «Вопросы обеспечения исполнения федерального бюджета по расходам и ведения федеральных реестров». В работе совещания приняли участие: руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин, заместитель руководителя Федерального казначейства С.Е. Прокофьев, заместитель директора Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России Т.В. Саакян, представители Министерства финансов РФ, центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства.

Совещание открыл руководитель Федерального казначейства **Р.Е. Артюхин**, который отметил, что в части расходования средств федерального бюджета на казначеев возложена основная миссия по проведению платежей из федерального бюджета, а также – контролю за их расходованием, и по доведению бюджетных данных после принятия закона о бюджете от самого верхнего уровня и до самого нижнего – непосредственного получателя бюджетных средств, где бы он ни находился на территории Российской Федерации. Именно эта работа и составляет самую суть казначейской работы.



Руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин (Фото Пресс-службы Федерального казначейства)

Деятельность Федерального казначейства в целом характеризуют так называемые «12 главных дел». Один из основных блоков задач – это «Электронное казначейство», т.е. обеспечение безбумажного взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства с клиентами. Задача состоит в том, чтобы в рамках концепции «электронного правительства» создать электронное казначейство, т.е. сделать взаимодействие казначейства с клиентами таким, чтобы любой клиент, не выходя со своего рабочего места, мог надежно обмениваться информацией с казначейским органом, проводить платежи через казначейство.

В такой технологии содержится существенная антикоррупционная составляющая, поскольку обеспечивается формализация и обезличенность общения и, что очень важно, фиксация всех элементов коммуникации казначеев с клиентами, оставляющая «аудиторский след». Это обеспечивает полную возможность последующего контроля как внутреннего, так и внешнего, всех элементов взаимодействия, всех выполняемых операций. Федеральное казначейство сегодня находится впереди многих других федеральных органов власти в части внедрения новейших информационных технологий, в реализации задач электронного правительства.

Благодаря поддержке Министерства финансов РФ за годы существования казначейской системы была создана необходимая материально-техническая база для развития современных информационных технологий.

В основе электронного правительства, электронного государства, и в частности, электронного казначей-

ства, должна лежать чёткая регламентация деятельности. Без регламентации, без чётко прописанных в нормативных документах полномочий, прав, обязанностей, всех технологических процессов невозможно обеспечить переход на электронное правительство.

Нормативные документы, принятые и разработанные Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством, полностью охватывают полномочия Казначейства России в области организации исполнения бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджета. Один из видов нормативных актов – это административные регламенты, которые выполняют двойную функцию. С одной стороны, они ориентированы на клиентов, которые должны знать, куда обращаться, в какие сроки оказываются услуги в их пользу, с другой стороны, указанные документы определяют, какие основные технологические процессы осуществляются в системе Федерального казначейства.

Благодаря совокупности нормативных актов, административных и технологических регламентов и развивающих основные положения первых двух групп документов обеспечивается возможность эффективной реализации казначейских полномочий.

Технологические регламенты, которые сегодня практически полностью охватили все технологические процессы, – это внутренние документы, которые на языке алгоритмов описывают деятельность каждого сотрудника Федерального казначейства.

Проблемы, которые предстоит решать в конце текущего – в начале следующего года, это – завершение работы над административными регламентами с тем, чтобы в 2010 г. эта работа была полностью выполнена.

2010 год будет годом перехода на новую платформу – автоматизированную систему Федерального казначейства.

Программа модернизации казначейской системы была сформирована в 2000 г., когда была принята Федеральная целевая программа развития органов казначейской системы, а с 2002 г. уже шла работа по привлечению на эти цели средств Всемирного банка. Таким образом, 2010-й год – это год завершения десятилетней работы по переходу на автоматизированную систему Федерального казначейства.

Она имеет в своей основе совсем иную технологию обработки информации и, что очень важно, делает доступной всю информацию, необходимую центральному аппарату и территориальным органам Казначейства России, получателям бюджетных средств, органам внутреннего и внешнего контроля.

Р.Е. Артюхин также затронул вопрос взаимодействия казначейской системы с субъектами РФ, муниципальными образованиями, подчеркнув, что будущее территориальных органов, так называемых «малых отделений» Федерального казначейства — за кассовым обслуживанием исполнения бюджетов муниципалитетов и субъектов РФ по полному варианту с открытием и ведением счетов бюджетополучателей.

Очень важно доказывать и показывать клиентам на федеральном уровне, клиентам из субъектов Федерации и муниципалитетов лучшие стандарты казначейского обслуживания: оперативность, быстроту, чёткость исполнения функций, достоверность информации. Никто, кроме Казначейства России, не располагает наиболее актуальной и достоверной информацией, не имеет возможности так оперативно осуществлять все необходимые операции по перечислению средств из бюджетной системы, качественно осуществлять процедуры санкционирования расходов.

Говоря о качестве расходов, Р.Е. Артюхин подчеркнул важность перехода на безналичные платежи (прежде всего, расходов по заработной плате). Задача Казначейства России – способствовать тому, чтобы там, где имеются технические возможности, обеспечить высокий уровень проведения безналичных платежей из федерального бюджета.

С 2011 г. предполагается введение в действие приказа об учете бюджетных обязательств. В этот же срок ожидается формирование единого общероссийского сайта, на котором должны быть сосредоточены все данные о закупке органов государственной власти и местного самоуправления, включая реестры закупок для нужд федеральных органов, а также субъектов Федерации и муниципальных образований. Работа в этом направлении в настоящее время активно ведется.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **С.Е. Прокофьев** осветил основные цели и задачи органов Федерального казначейства по обеспечению исполнения федерального бюджета по расходам. Он отметил, что данное мероприятие является первым совещанием работников казначейской системы, выполняющих операционно-расходные полномочия и функции по ведению федеральных реестров.

В 2008 г. руководителем Федерального казначейства было принято решение закрепить за подразделениями центрального аппарата — Операционным управлением, а также за Управлением финансового прогнозирования и управления единым казначейским счетом полномочия по координации территориальных органов Федерального казначейства в части осуществления операционно-расходных операций по федеральному бюджету и ведения федеральных реестров. Это решение ознаменовало собой важный этап в развитии казначейской системы России, переход от линейной к линейно-функциональной системе управления.

Важнейшими функциями Федерального казначейства, отметил С.Е. Прокофьев, является то, что Федеральное казначейство одновременно является и кассиром, и главным бухгалтером, и главным финансовым контролёром в системе Правительства Российской Федерации. К каждой из этих функций расходный блок Федерального казначейства имеет самое непосредственное отношение.

В реализации антикризисных задач Правительства страны расходный блок Федерального казначейства участвует самым активным образом, в том числе в обеспечении безусловного выполнения публичных обязательств бюджетов, реализации антикризисных мер Правительства, как в части поддержки реального сектора экономики, поддержки сферы обращения, финансирования государственного оборонного заказа, так и в части бесперебойного обеспечения бюджетных учреждений и, в первую очередь, учреждений социальной сферы, которые непосредственно оказывают государственные услуги гражданам.



Заместитель руководителя Федерального казначейства С.Е. Прокофьев (Фото Пресс-службы Федерального казначейства)

В числе наиболее важных задач расходного блока Федерального казначейства С.Е. Прокофьев выделил ряд первоочередных.

Во-первых, это эффективность использования бюджетных средств и её повышение, т.е. концентрация на едином казначейском счёте максимально возможного объёма бюджетных средств с целью минимизации средств, отвлекаемых из Резервного фонда для решения задачи сбалансированности федерального бюджета; ускорения оборачиваемости бюджетных ресурсов и минимизации наличного денежного оборота.

Во-вторых, это надёжность и безопасность бюджетных расчётов. Особое внимание должно быть уделено внедрению автоматизированной системы Федерального казначейства, системы электронного казначейства, должен быть сделан акцент на предстоящее решение задачи по учёту бюджетных обязательств.

В-третьих, это усиление антикоррупционной направленности в работе Федерального казначейства. Здесь речь идёт об административно-технологической регламентации, о повышении эффективности внутреннего контроля и самоконтроля внутри территориальных органов Федерального казначейства и усилении использования данных реестров государственных контрактов.

Четвертое – это повышение производительности труда, т.е. снижение трудозатрат и повышение качества казначейской работы на основе принципов единообразия и оптимальности.

Конкретные задачи расходного блока Федерального казначейства, которые вытекают из более общих задач, можно сформулировать следующим образом. Первая главная задача, решение которой предстоит в ближайшее время, – это внедрение автоматизированной системы Федерального казначейства (АСФК), что является завершающим этапом десятилетнего проекта модернизации казначейской системы России. Именно 2010-й год должен стать окончательным этапом этой масштабной работы. В настоящее время в трёх пилотных регионах (в УФК по Самарской, Саратовской и Ульяновской областях) проводится тестирование программного продукта для уровня управления Федерального казначейства и уже есть предварительные итоги этой работы, которые будут обсуждены на настоящем совещании с целью выработки предложений по скорейшему достижению запланированных результатов при наименьших издержках.

В течение 2010 г. все управления Федерального казначейства должны будут тремя этапами перейти на новый программный продукт. При этом 14 УФК должны будут это сделать уже с 1 января 2010 г., а это значит, что уже в декабре бюджетные данные будут до них доведены с помощью нового программного продукта. В числе этих 15 управлений – УФК по: Краснодарскому краю, Ставропольскому краю, Новосибирской и Волгоградской областям и ряд других управлений. Особая ответственность за внедрение АСФК и недопущение каких-либо сбоев ложится на руководителей указанных УФК и их заместителей, курирующих расходное направление деятельности.

Остальные территориальные органы Федерального казначейства должны будут завершить подобный переход на АСФК в течение 2010 г. В процессе перехода очень важной будет корректность импорта данных, сформированных с начала года, до периода перехода на АСФК. В этой связи в Управлении Федерального казначейства по Рязанской области намечено провести отдельный эксперимент, который должен показать возможность и порядок такого импорта. Только тогда, когда такой порядок будет полностью отработан, можно

будет говорить о дальнейшем тиражировании продукта АСФК по всем управления Федерального казначейства страны.

Вторая важная задача – это оптимизация бюджетных платежей и управления единым казначейским счётом. С 1-го января этого года Казначейству России впервые стали доводиться бюджетные задания по мобилизации бюджетных поступлений за счёт размещения на депозитах в кредитных организациях части временно свободных средств единого казначейского счёта. На 2009 г. доведено задание в объеме 20 млрд. руб., которые Федеральное казначейство должно направить в федеральный бюджет. Достаточно жёсткое бюджетное задание установлено Казначейству России и на следующий год. Главный удельный вес в этой работе на уровне УФК принимает на себя внедрение банковской системы электронных срочных платежей (БЭСП).

На базе УФК по Нижегородской области проводится эксперимент с использованием системы БЭСП по всем межрегиональным платежам. Начиная с 15 июля текущего года во всех 79 регионах, в которых работает система электронных срочных платежей, платежи осуществляются в любую точку страны во временном интервале от 1 минуты до 20-ти. Тем не менее, резервы сокращения времени платежей есть и здесь. В этой системе есть и другие проблемы, в частности, она не позволяет осуществлять пакетную обработку всех платежей (каждый файл сегодня отправляется отдельно). Для решения этой проблемы Федеральное казначейство ведёт диалог с Банком России, есть надежда, что до конца года эта проблема будет устранена.

Следующим этапом будет новая система автоматизированного сальдирования остатков на счетах по учету остатков средств федерального бюджета. То, что сегодня делается вручную, в перспективе будет делать на определённую временную точку непосредственно сам Банк России.

В 2010 г. предполагается перейти к подкреплению средств счетов по учету средств федерального бюджета в западной части России непосредственно в начале текущего операционного дня, а не накануне, минимизируя отвлечение средств с единого казначейского счёта, а УФК, находящиеся в восточной части, – накануне, но преимущественно с помощью системы электронных срочных платежей.

Следующим шагом является создание системы страхового механизма повышения ликвидности единого казначейского счёта (ЕКС) 40105 с помощью казначейских технологий. Речь идёт о поднятии на уровень единого казначейского счёта остатков по счетам 40503 и 40302, т.е. средств клиентов Казначейства России федерального уровня по внебюджетной деятельности клиентов и средств, находящихся в их временном распоряжении. Возможность временного подкрепления ЕКС по счету 40105 за счёт централизации вышеуказанных счетов должна быть установлена актом Минфина России.

С недавних пор проводится подобный эксперимент в трёх УФК, находящихся в разных часовых поясах (УФК по Новосибирской, Пермской и Смоленской областям). Благодаря централизации вышеуказанных денежных потоков только в трёх этих регионах имеется неснижаемый остаток средств на двух счетах в объёме порядка 4 млрд. руб. Предполагается продолжение этой работы и её распределение на все территориальные органы Казначейства России.

Успешно проводится эксперимент с внедрением корпоративных пластиковых карт для клиентов Казначейства России в УФК по Краснодарскому краю. В перспективе придётся уходить от использования денежных чеков как документов для получения наличных средств. Необходимо обеспечение возможности получения клиентами наличных средств без посещения ими органов Федерального казначейства и стимулировать их переход к безналичным расчётам.

Что касается системы электронного документооборота (СЭД), то ее распространение по стране идёт неравномерно, охват клиентуры, использующей СЭД, колеблется от 15 до 98% в разных регионах страны. Руководители УФК и их заместители, курирующие расходное направление, несут ответственность за повышение степени охвата клиентов системой электронного документооборота, и потому, что это ведёт к сокращению трудозатрат сотрудников УФК, и в связи с тем, что необходимо внедрение электронного санкционирования расходов клиентов, сдача отчётов в электронной форме и т.д. Поэтому одним из важных показателей эффективности работы УФК будет процент охвата клиентов системой электронного документооборота и ее использования.

Следующее направление – регламентация казначейской работы. В структуре регламентов Казначейства России на высшей позиции находится Регламент Федерального казначейства вместе со Служебным распорядком. Далее идут Административные регламенты исполнения конкретных государственных функций, состоящие из соответствующих административных процедур. На следующей ступеньке стоят технологические регламенты реализации административных процедур и на самой нижней – должностные регламенты государственных гражданских служащих. Синхронизация регламентов, их системность и корректность декомпозирования задач и функций – важнейшие критерии их исполнимости и действенности.

Для эффективного исполнения всей совокупности регламентов крайне важен административно-техноло-

гический контроль, который должен проводиться силами специализированных отделов в каждом УФК, и самоконтроль (осуществляемый в расходных подразделениях УФК).

Важная задача – оптимизация территориальных органов Федерального казначейства, суть которой заключается в снижении удельных трудозатрат, т.е. трудозатрат на проведение одной операции, в повышении производительности труда и результативности работы. Механизмами, которые, в частности, будут задействованы в процессе оптимизации, являются перераспределение нагрузки между отделениями и управлениями Федерального казначейства; сокращение объема операционной работы в центральном аппарате Федерального казначейства. В частности, с этой целью планируется создание центрального операционного управления Федерального казначейства.

Оптимизация предполагает не только физическое сокращение персонала, но и исполнение дополнительных функций без увеличения штатной численности. В связи с этим Федеральное казначейство не предполагает ставить вопрос об увеличении своей штатной численности с учётом того, что исполняемые функции и объёмы работ будут постоянно увеличиваться. В частности, в период с 2012 г. по 2014 г. предполагается приём на кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов без увеличения штатной численности сотрудников Казначейства России.

На федеральном уровне Реестр государственных контрактов в 2009 г. стал одним из инструментов принятия решений на самом высоком уровне государственной власти страны. Каждую неделю Федеральное казначейство отчитывается перед Министерством финансов РФ, а Минфин России – перед Правительством РФ по таким аспектам расходования средств федерального бюджета, как процент контрактации от доведённых лимитов бюджетных обязательств и процент кассовых выплат от законтрактованных сумм, об объёмах финансовых вливаний в реальный сектор экономики и т.п. Данные Реестра госконтрактов являются основой для проведения Министерством экономического развития Российской Федерации и Росстатом конъюнктурных анализов по различным регионам и товарным группам. Они же являются существенным подспорьем для правоохранительных и контролирующих органов в части принятия решений о проведении проверок. Эти же данные являются предметом анализа для главных распорядителей бюджетных средств (в отношении подведомственных учреждений) с целью выявления неэффективных закупок.

Очень важным является то, что Реестр госконтрактов является инструментом, востребованным на уровне каждого региона по аналогии с тем, что делается на уровне Российской Федерации. Обратной стороной этой востребованности стало то, что сегодня клиенты стали пытаться внести в этот Реестр излишнюю информацию. Здесь необходим казначейский контроль за заполнением данного Реестра. В перспективе предполагается создание единого портала закупок и контрактов за счёт средств из бюджетов всех уровней, увязка данных Реестра госконтрактов с санкционированием и реестрами бюджетных обязательств.

Следующая задача – адаптация системы Федерального казначейства к изменениям бюджетной сети, которые предполагается начать делать уже в следующем году. Так, с 1 января 2010 г. будут открываться счета неучастникам бюджетного процесса (государственным академиям наук и госкорпорации «Росавтодор»). В дальнейшем, возможно, будет раздельное обслуживание органов государственной власти и бюджетных учреждений. К подобным новациям надо быть заранее готовыми самим, подготавливать к возможным изменениями наших клиентов.

Заместитель директора Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов РФ **Т.В. Саакян** рассказала о намечающихся изменениях в бюджетном законодательстве Российской Федерации. На Совещании также выступили: начальник отдела Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов РФ **Е.В. Мухтиярова**, начальник Операционного управления **Д.С. Гришин**, начальник Управления внутреннего контроля и аудита **Н.А. Логинова,** заместитель начальника Управления совершенствования функциональной деятельности **Г.В. Суровцева**, заместитель начальника Управления финансового прогнозирования и управления единым казначейским счётом **Е.А Семёнова**, представители ряда региональных УФК и др.

В ходе Совещания обсуждались актуальные вопросы казначейской работы: координация работы казначейских органов по расходному направлению, ведения реестров, санкционирования оплаты денежных обязательств, управления операциями со средствами на едином расчётном счёте, внедрения Автоматизированной системы Федерального казначейства и другие.

На Совещании были подготовлены предложения по совершенствованию деятельности Федерального казначейства в части полномочий по исполнению расходной части федерального бюджета.

Во время работы Совещания прошло награждение лучших работников Федерального казначейства ведомственными наградами. По результатам работы состоялась пресс-конференция для средств массовой информации.