

Казначейство России уверенно смотрит в будущее и динамично развивается

Интервью с **Р.Е. Артюхиным**, руководителем Казначейства России, профессором кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ, кандидатом юридических наук

Вопрос: Роман Евгеньевич, назовите, пожалуйста, основные вехи развития Федерального казначейства за 25 лет.

Ответ: Практически каждый год из прошедшего 25-летия для Казначейства России был ознаменован новыми функциями и серьезными задачами.

Уверен, многие коллеги со мной согласятся, что, достигая определенного уровня развития, кажется, что вся функциональность уже сформирована, основные механизмы реализованы, работа отлажена и можно, наконец, заняться совершенствованием используемых технологий. Но Казначейство России активно развивается и не останавливается на достигнутых результатах.

Есть традиционное деление основных этапов развития Казначейства. Первый этап (1992–1997 гг.) был связан с выстраиванием организационной структуры Федерального казначейства. В этот период были созданы территориальные управления по субъектам Российской Федерации и отделения управлений в каждом районе.

На этапе становления необходимо было определить, какие задачи и функции предстоит выполнять Казначейству, какие инструменты необходимо использовать. А.В. Смирнов, наш первый руководитель, рассказывал, что когда ему предложили возглавить Казначейство, он пошел в библиотеку и стал изучать, каким было Казначейство в Российской империи, какие механизмы использовались в тот период.

И здесь можно проследить связь тех решений, которые принимались в начале 90-х годов прошлого века с тем опытом, который был накоплен еще в дореволюционной России. Хотя может показаться странным – разные государственные механизмы, разное социально-политическое устройство.

Вопрос: А какой-то опыт был задействован из практики Казначейства Российской империи?

Ответ: Самым главным инструментом, который был использован А.В. Смирновым из исторического опыта, был принцип единого казначейского счета, основанный на



провозглашенном государственным контролером России В.А. Тариновым принципе единства кассы.

Тогда, в 90-е гг. прошлого века, все без исключения федеральные учреждения и органы государственной власти были переведены на обслуживание в органы Федерального казначейства через систему лицевых счетов. Операции с федеральными бюджетными средствами, которые раньше осуществлял Госбанк СССР, а затем кредитные организации, стали проводиться через счета Федерального казначейства в Банке России.

Таким образом, первый этап, связанный с деятельностью А.В. Смирнова на посту руководителя Казначейства России, был успешно завершен.

Вопрос: Логично предположить, что следующий этап развития Казначейства совпадает с деятельностью на посту руководителя Т.Г. Нестеренко. Чем ознаменован этот период деятельности Казначейства?

Ответ: Татьяна Геннадьевна пришла в непростой период времени, в январе 1998 года. А мы помним, какими событиями был ознаменован тот год. Ей пришлось столкнуться со всей глубиной проблем в системе управления государственными финансами.

Что тогда было? Уплата налогов в бюджетную систему Российской Федерации осуществлялась в натуральной форме, присутствовала система взаимозачетов, был кризис неплатежей...

Кстати, в феврале 1998 г. я стал главным бухгалтером Федерального казначейства.

Находясь в эпицентре тех событий, Т.Г. Нестеренко стала выстраивать необходимые бизнес-процессы, отстраивать методологию исполнения федерального бюджета. Она начала с простых вещей, например с полного запрета безденежной формы расчетов. Был принят Указ Президента РФ, регламентирующий осуществление расчетов с бюджетом и государственными внебюджетными фондами юридическими лицами только с их расчетных счетов.

Тогда же нормативно были утверждены основные механизмы по ключевым направлениям деятельности Казначейства – учету и распределению доходов между бюджетами, кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета, ведению лицевых счетов, санкционированию расходов.

В 2000 г. был введен в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации, в котором содержалась норма о казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, Т.Г. Нестеренко создала современную технологическую модель исполнения бюджета. На всей территории страны стали действовать единые стандарты, требования и правила, понятные и казначеям, и всей внешней среде, которые регулируют исполнение бюджета.

В 2004 г. был создан единый казначейский счет, на котором аккумулировались все средства федерального бюджета, ранее рассредоточенные на счетах территориальных органов Федерального казначейства. Следующий,

2005 год, тоже был знаковым для Казначейства России – на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства были переведены бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Благодаря этому у каждого из них появились единые счета бюджетов, открытые в Казначействе России.

В тот же период в нашей стране проходила муниципальная реформа. Вместе с муниципальными служащими наши казначеи писали уставы муниципалитетов, поскольку для того чтобы открыть счет, необходимо было иметь устав, а у отдельных муниципалитетов уставы отсутствовали.

Можно сказать, что за тот период времени, в течение которого Т.Г. Нестеренко возглавляла Казначейство России, были полномасштабно реализованы основные казначейские технологии исполнения бюджета.

Вопрос: Роман Евгеньевич, следующий период развития Казначейства совпадает с Вашим назначением на должность руководителя Казначейства в 2007 году? Каких результатов Вам удалось добиться?

Ответ: Мы начали с того, что, сосредоточив всю ликвидность на едином казначейском счете, приступили к разработке механизмов управления ликвидностью.

Отмечу, что первые операции по размещению средств были проведены в пик кризиса 2008 г., мы одновременно разместили на банковских депозитах 880 млрд. рублей. Тем самым была обеспечена дополнительная ликвидность для банковского сектора, Казначейство России стало активным участником денежно-кредитной политики.

Начиная с 2010 г. была выстроена развитая система привлечения на единый казначейский счет внебюджетных средств, принадлежащих Российской Федерации. Ежедневно на единый казначейский счет поступают временно свободные остатки средств бюджетных и автономных учреждений, средств временного распоряжения и остатки средств юридических лиц в рамках казначейского сопровождения. И, конечно, при размещении средств в финансовые инструменты мы обеспечиваем безусловное исполнение расходов федерального бюджета.

Развитие механизмов управления ликвидностью стало приоритетным направлением нашего

развития в тот период. В 2014 г. мы провели первые операции по размещению средств федерального бюджета под залог ценных бумаг с обязательством их обратного выкупа – так называемые сделки РЕПО. Механизм РЕПО расширил количество банков, которые принимают участие в этом процессе; сейчас мы активно работаем с 35 банками, но круг потенциальных участников этого взаимодействия гораздо шире.

Совокупная доходность по сделкам РЕПО на 1 ноября 2017 г. составляет 25,2 млрд. руб., а доходы по банковским депозитам – 41,7 млрд. рублей. А всего за 9 лет Казначейством России обеспечено зачисление в доход федерального бюджета 374 млрд. рублей. Конечно, все зависит от ставок размещения, например, в прошлом году они были высокими – мы заработали 83 млрд. руб., в этом году рассчитываем заработать порядка 70 млрд. руб. дополнительных доходов для федерального бюджета.

Также для пополнения ликвидности счетов региональных и местных бюджетов мы стали активно предоставлять бюджетные кредиты субъектам РФ и муниципалитетам.

Вопрос: Можно сразу уточнить, чем бюджетные кредиты, предоставляемые Федеральным казначейством, отличаются от тех, которые выдает Минфин России?

Ответ: Здесь принципиальное отличие. Кредиты, предоставляемые Минфином России, являются источниками финансирования дефицитов бюджетов. Наши же кредиты не влияют на дефициты бюджетов и направлены только на покрытие временного кассового разрыва, возникающего внутри финансового года.

Таким образом, бюджетные кредиты, которые предоставляет Минфин России, являются инструментом бюджетной политики, а казначейские краткосрочные бюджетные кредиты – это часть механизма управления ликвидностью.

Иногда субъекты РФ ставят вопрос о том, чтобы за счет наших бюджетных кредитов покрывать дефицит их бюджетов, но мы категорически возражаем против этого. Это не тот инструмент, он краткосрочный, процентная ставка по нему составляет всего лишь 0,1% годовых.

Случаев невозврата бюджетных кредитов нет и быть не может, потому что, во-первых, объем бюджетного кредита ограничен и составляет

1/12 доходов бюджета, во-вторых, у нас есть право списания непогашенных средств за счет остатков средств бюджета, а в-третьих, в случае невозврата кредита в установленный срок мы вынуждены будем лишиться публично-правовое образование возможности его получения в дальнейшем.

Вопрос: Казначейство России также является одним из крупнейших операторов государственных информационных систем?

Ответ: Да, сегодня в нашем управлении находятся такие масштабные государственные информационные системы, как Единая информационная система в сфере закупок, Портал государственных и муниципальных учреждений, ГАС «Управление», ГИС ГМП, «Электронный бюджет» с Единым порталом бюджетной системы.

Но не буду скрывать, нужно еще кое-что доработать, чтобы они отвечали современным требованиям по пользованию интерфейсом и удобству для наших клиентов. Здесь мы видим серьезные резервы для совершенствования работы.

Вопрос: Прошлый год был ознаменован передачей Казначейству контрольно-надзорной функции от Росфиннадзора. Как Вы считаете, это было правильное решение?

Ответ: Абсолютно правильное решение, потому что оно укладывается в новую парадигму контроля: контроль не с точки зрения выявления нарушений и поиска виновных, а с точки зрения предотвращения бюджетных правонарушений, оказания помощи объектам контроля по предупреждению их возникновения.

Мы все понимаем, что сегодня недостаточно просто установить факт нарушения по результатам проверок и начислить штраф. Необходимо сделать так, чтобы эти нарушения вообще не возникали. А если нарушение все-таки произошло, то отвечать должен не только тот, кто его совершил, но и контролер, который своевременно не смог выявить риск возникновения нарушения и не предотвратил его.

Такой подход, при котором возможные негативные события своевременно выявляются и контролируются, достигается за счет непрерывного процесса управления рисками.

У Казначейства России уже сейчас есть достаточный объем необходимых инструментов

для решения указанных задач, таких как механизмы санкционирования расходов, казначейского сопровождения, предоставления средств «под потребность», технологические решения в государственных информационных системах, предупреждающие возможность совершения бюджетных нарушений.

Используя весь набор указанных инструментов, мы можем выстроить систему риск-ориентированного контроля по отношению к контролируемой нами среде.

При этом наша задача как органа контроля Правительства РФ помочь всем главным распорядителям бюджетных средств оперативно выявить риски, возникающие в деятельности их подведомственной сети, чтобы они также могли оперативно управлять этими рисками.

Вопрос: То есть теперь в Казначействе России сосредоточены все три формы контроля – предварительный, текущий и последующий?

Ответ: Можно и так сказать, но мы не разделяем контроль на три составных элемента, а воспринимаем его как непрерывную функцию.

Смысл непрерывного контроля заключается в том, чтобы объекты контроля постоянно находились в зоне непрерывного мониторинга. При этом должны быть созданы механизмы, сигнализирующие о рисках возникновения бюджетных нарушений. А если объекты контроля не реагируют на сообщения о рисках и все равно совершают нарушения, то тогда уже назначать проверку.

Конечно, проверки также необходимы и для сравнения, например, факта совершения операций с их документальным оформлением. Но для того чтобы выйти на проверку, нужно понимать, а в каких случаях возможно отклонение между документом и фактом? А об этом становится известно заранее. Например, информация о подрядчике, поставщике, фактах неисполнения ими обязательств по контракту, ход исполнения контракта, его ритмичность, сроки.

Контроль, на самом деле, – это среда доверия. Ведь контролирую – значит доверяю, а еще более высокая степень доверия – контролирую – значит управляю. За счет риск-ориентированных моделей контроля Казначейство должно помогать управлять государственными финансами,

предупреждая объекты контроля о вероятностных рисках и о том, что результат использования бюджетных средств может быть не достигнут. Это – основное предназначение контроля.

Вопрос: Как проходит внедрение риск-ориентированной модели государственного финансового контроля?

Ответ: Внедрение новой парадигмы контроля, которую мы сейчас выстраиваем, идет не просто. Почему? Потому что за один год это сделать невозможно. Необходимо изменить сами принципы контрольной деятельности, изменить ментальность контролера, задействовать возможности наших информационных систем.

Используя этот инструмент, контролер должен уметь анализировать все происходящие в них бизнес-процессы, оперативно выявляя отклонения от принятых стандартов и идентифицируя рискованные операции.

Хочу еще раз подчеркнуть, что контрольную функцию доверили Казначейству России не потому, что специалисты Росфиннадзора были недостаточно профессиональны. Они выполняли свою задачу, но, к сожалению, парадигма данной задачи и набор используемых ими инструментов были ограничены.

В условиях вызовов и рисков, с которыми сегодня сталкивается бюджетная система, проверка является недостаточным инструментом контроля. Да, он важный, но не основной.

Только своевременное выявление рисков совершения бюджетных правонарушений и предупреждение всех участников бюджетного процесса по наиболее рискованным направлениям деятельности способны обеспечить соблюдение ими бюджетной дисциплины.

Мы сейчас выстраиваем модель контроля, основанную на риск-ориентированном подходе: определяем риски, анализируем показатели и индикаторы, свидетельствующие о возникновении рисков совершения бюджетных правонарушений, формируем соответствующие рейтинги.

В этой связи сотрудники Казначейства России должны не просто определить: осуществляется ли тот или иной платеж по целевому назначению, а стать аналитиками и своевременно выявлять индикаторы, свидетельствующие о рисках возникновения бюджетных правонарушений.

Вопрос: В связи с этим хотела задать вопрос. На протяжении многих лет на коллегиях Казначейства звучат слова, что санкционирование платежей исключает возможность использовать средства нецелевым образом. Тем не менее, в СМИ довольно часто появляется информация о случаях нецелевого использования средств бюджета. Например, из федерального бюджета переведены деньги на повышение заработной платы, а их израсходовали на ремонт теплосетей...

Ответ: Такой вариант полностью исключен, поскольку в рамках санкционирования расходов мы четко отслеживаем, чтобы каждый конкретный платеж соответствовал выделенным лимитам бюджетных обязательств и бюджетным ассигнованиям по соответствующему коду бюджетной классификации.

Другое дело, что изменилась природа нецелевого использования средств по сравнению с тем, как это было в 90-е годы. Например, как отмечает в своих заключениях высший орган государственного финансового контроля Счетная палата Российской Федерации, главный распорядитель бюджетных средств выделяет субсидии на выполнение государственного задания подведомственных бюджетных учреждений, а государственное задание включает в себя направления, которые не всегда соответствуют целям деятельности учреждений.

Это уже вопрос не столько к Казначейству, сколько к главному распорядителю бюджетных средств: почему своевременно не были выявлены указанные несоответствия на этапе формирования государственного задания?

То есть в данном конкретном примере можно говорить о том, что содержание понятия «нецелевое использование бюджетных средств» также претерпевает изменение и создает необходимость применения новых инструментов управления государственными финансами.

Вопрос: Роман Евгеньевич, какое ключевое достижение в развитии Казначейства России за последние 10 лет, которые Вы возглавляете ведомство, могли бы отметить?

Ответ: Можно выделить немало хороших результатов, которые были достигнуты. Это и перевод на кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов, и

казначейское сопровождение государственных контрактов, и результаты управления ликвидностью, и порталные решения, о которых я сегодня говорил.

Вопрос: А что не удалось сделать?

Ответ: Хотелось бы отметить проекты, которые мы предполагали сделать, но, к сожалению, сроки их реализации пришлось изменить.

Это проект по реформированию системы казначейских платежей, о котором мы говорили, начиная с 2013 года. Его идея была сформулирована в Программе Правительства Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» от 15.04.2014 № 320 и в Концепции реформирования системы бюджетных платежей, утвержденной приказом Минфина России от 29.08.2013 № 227 и согласованной с Банком России.

Казначейство России должно стать бюджетной платежной системой, расчетным центром для всех организаций сектора государственного управления. Ну а результатом этого проекта должно было стать функционирование Единого казначейского счета, открытого в Банке России. Сразу поясню, что речь идет не о текущем едином казначейском счете, который мы упоминаем в контексте управления ликвидностью, а о корреспондентском счете. Все открытые Казначейству счета, а их порядка 50 тыс., должны были перейти в учетную систему Казначейства. Казначейство России должно было получить свой банковский код и статус прямого участника банковских расчетов.

Все необходимые механизмы у нас уже есть: мы разработали учетную модель Казначейства, проработали бизнес-процессы, подготовили проекты нормативных правовых актов.

Но поскольку необходимые поправки в Бюджетный кодекс еще обсуждаются, проект пока не реализован.

Вопрос: Расскажите, пожалуйста, каким Вы видите Федеральное казначейство через 5 лет?

Ответ: Если позволите, буду говорить в настоящем времени, как будто все проекты успешно реализованы.

Первое – это реализован проект по созданию бюджетной платежной системы, создан и успешно функционирует ЕКС, осуществляются

операции по управлению его ликвидностью. Разработаны и успешно функционируют современные платежные сервисы для клиентов.

Второе – Казначейство является главным бухгалтером по методу начисления для федеральных органов государственной власти и федеральных казенных учреждений. Мы ведем Главную книгу федерального бюджета, в которой видны все расчеты, нефинансовые активы, взносы и централизованно формируем бюджетную отчетность.

И третье – успешно функционирует система риск-ориентированного государственного финансового контроля. По каждому объекту контроля существует система индикаторов мониторинга, отражающих риски, которые мгновенно фиксируются. Объекты контроля оперативно проинформированы по всем возникающим рискам через систему личных кабинетов ГИИС «Электронный бюджет» для принятия необходимых управленческих решений. Благодаря этому сведены к минимуму бюджетные нарушения.

И, конечно, информационная среда управления государственными финансами «Электронный бюджет» успешно реализована, обеспечены единство бизнес-процессов, однократность ввода информации, бесшовная интеграция с другими информационными системами, все бизнес-процессы встроены в информационные системы.

Кстати, десять лет назад, когда я только стал руководителем Федерального казначейства, мы сформулировали для себя роль, миссию и ценности. Мы определили роль Казначейства России как платежную, учетную, контрольную и информационную систему в сфере управления государственными финансами. Все эти направления, я бы сказал генетически заданные, через пять лет должны получить новое наполнение и новое содержание.

Конечно, сегодня Казначейство России уверенно смотрит в будущее, динамично развивается, используя самые современные и передовые технологии. И те задачи, о которых я говорил, обязательно будут решены.

Вопрос: Как реализация всех этих планов отразится на численности сотрудников государственных учреждений, например бухгалтеров?

Ответ: Мне кажется, что опасения, связанные с сокращением численности сотрудников, не будут оправданы. Благодаря тому что функции по учету и отчетности будут переданы Казначейству, наши клиенты смогут перераспределить ресурсы для выполнения профильных задач или другой интеллектуальной работы.

Кроме того, несколько иная ситуация складывается на рынке труда. Время диктует новые требования к специалистам: они должны быть не просто операторами информационных систем, а уже аналитиками, повышаются требования к квалификации сотрудников. Сейчас намного меньше молодых людей стало приходить на работу в органы государственной власти, финансовые структуры. Поэтому, в любом случае, квалифицированные специалисты всегда будут востребованы.

Вопрос: Роман Евгеньевич, что бы Вы хотели пожелать своим коллегам накануне 25-летия Казначейства России?

Ответ: За прошедшие 25 лет с момента создания Казначейства России мы, можно сказать, уже стали казначейской семьей, независимо от того, в каких регионах мы территориально работаем. У нас выстроена открытая и доверительная среда между центральным аппаратом и территориальными управлениями, мы буквально с полуслова понимаем и слышим друг друга. Мы чувствуем поддержку наших коллег на местах, которые порой, не считаясь с личным временем, участвуют в реализации всех поставленных перед Казначейством задач.

Поэтому в первую очередь хочу поблагодарить руководителей и специалистов территориальных управлений Федерального казначейства, центрального аппарата за хороший, добросовестный труд, за инициативность, принципиальность и настойчивость в решении порой непростых вопросов, отметить наши пилотные регионы, на базе которых проводятся различные эксперименты.

Мы действительно понимаем и ценим вклад каждого человека в реализацию наших идей и решение поставленных задач.

Хочу пожелать всем вам, уважаемые коллеги, вашим родным и близким крепкого здоровья, благополучия и успехов в нашем общем деле!

Вопросы задавала Т.Н. Васильева