

Организационно-функциональная модель территориальных органов Федерального казначейства: текущее состояние и возможные направления развития

А.И. Лукашов, врио руководителя Управления Федерального казначейства по г. Москве, кандидат экономических наук, доцент

На прошедшем 18 марта 2020 г. расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства руководителем Казначейства России Р.Е. Артюхиным подведены итоги деятельности службы за 2019 г., а также обозначены приоритетные направления деятельности на 2020 г. При этом он отметил, что для реализации приоритетных направлений деятельности потребуется перестройка организационно-функциональной модели Казначейства России, в первую очередь за счет создания центров специализации.

В этой части в 2020 г. планируется решение следующих задач [1]:

1. Утверждение Концепции перспективной организационно-функциональной модели Федерального казначейства.
2. Утверждение перечня новых территориальных органов Федерального казначейства межрегионального уровня по отдельным (перспективным) направлениям деятельности Федерального казначейства, а также перечня подразделений, осуществляющих систематизацию, анализ имеющейся информации с последующим принятием решения в пределах своей компетенции, в структуре некоторых существующих территориальных органов Федерального казначейства.

3. Внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Федерального казначейства и его территориальных органов, их функции и организационно-штатную структуру.

В выступлении на расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства первого заместителя Министра финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко обращено внимание на позицию Минфина России в части необходимости передачи обеспечивающих функций (кадровое, информационно-техническое, закупочное, правовое обеспечение и др.) специализированным организациям. В качестве положительного примера по данной проблематике Т.Г. Нестеренко привела проект «централизации бюджетного учета» различных федеральных органов исполнительной власти на базе Федерального казначейства.

Таким образом, вопросы внутриведомственной и межведомственной специализации являются актуальными и требуют детального рассмотрения.

Необходимо отметить, что Казначейством России обеспечивается реализация специализированных функций и в иных сферах. Например, в

соответствии с положениями ст. 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 24.04.2020) и на основании постановления Правительства Российской Федерации от 08.06.2018 № 658 «О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности» (в ред. от 14.08.2019) на Федеральное казначейство возложены полномочия по планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению государственных контрактов, их исполнению, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных казенных учреждений в части закупок программного обеспечения для ведения бюджетного учета.

Кроме того, согласно проекту постановления Правительства Российской Федерации «О наделении Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности казначейства России» полномочиями на планирование и осуществление закупок отдельных товаров для нужд отдельных федеральных органов исполнительной власти» [2] Федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности казначейства России» (далее – ФКУ «ЦОКР») обеспечит планирование и осуществление закупок канцелярских принадлежностей, бумаги, включая определение поставщиков, заключение государственных контрактов, их исполнение, в том числе приемку поставленных товаров, проведение экспертизы поставленного товара, а также их оплату, для нужд Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов.

Если рассматривать организацию внутриведомственной специализации в Федеральном казначействе, то следует отметить, что в части обеспечивающих функций предметом деятельности ФКУ «ЦОКР» является обеспечение функционирования Казначейства России и его территориальных органов (далее – ТОФК), в том числе за счет организации эксплуатации административных зданий, ведения бюджетного учета и др.

Таким образом, в Федеральном казначействе значительная часть обеспечивающих функций передана для централизованного исполнения в подведомственное казенное учреждение. Также реализуются проекты по выполнению отдельных обеспечивающих функций иных федеральных органов исполнительной власти.

Возможным направлением развития в части полномасштабной межведомственной централизации обеспечивающих функций явилось бы создание специализированного учреждения, действующего в интересах федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Какие же возможны направления развития в части внутриведомственной функциональной специализации или, как сказал руководитель Федерального казначейства, перестройки организационно-функциональной модели Казначейства России?

Прежде всего, необходимо отметить основное условие для «перестройки» – принципиально новая информационная система, построенная на облачных технологиях. Это условие вытекает из функций Федерального казначейства, связанных с необходимостью обеспечения исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Другими словами – обеспечение перелива денежных

средств между институциональными секторами экономики.

Если вспомнить один из первых масштабных проектов Федерального казначейства по оптимизации организационно-функциональной структуры ТОФК, то он стал возможен именно благодаря качественно новой информационной системе – Автоматизированной системе Федерального казначейства (АСФК). Что произошло? Агрегирование массива данных на уровне ТОФК фактически оставило безальтернативным существование отделений Федерального казначейства по городам и районам субъектов Российской Федерации (далее – отделение) в статусе юридического лица. Кроме того, переход (трудоустройство) сотрудников отделений в управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации позволил централизовать не только функциональную, но и обеспечивающую деятельность (кадровую, бухгалтерскую, хозяйственную, закупочную).

Указанные выше оптимизационные процессы происходили начиная с 2010 г. и последующие несколько лет, по мере внедрения в ТОФК АСФК.

Модель – одно управление Федерального казначейства на территории субъекта Российской Федерации – успешно функционирует и по сей день.

Вместе с тем появляются и новые организационно-функциональные модели, являющиеся ответом на те вызовы, с которыми сталкиваются органы государственной власти Российской Федерации.

В настоящее время система органов Федерального казначейства представлена Центральным аппаратом, 84 управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и тремя межрегиональными управлениями.

Отдельные управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации решают задачи в отношении организаций, расположенных на территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Например, УФК по г. Москве осуществляет обслуживание организаций – участников казначейского сопровождения средств, предоставленных из федерального бюджета, расположенных как на территории г. Москвы, так и в Московской области.

Другими словами, УФК по г. Москве выступает центром специализации по открытию и ведению лицевых счетов с кодом «71» для учета операций со средствами юридических лиц при казначейском сопровождении (далее – Центр специализации по КС). Также УФК по г. Москве является «платежным центром» специализации, то есть ТОФК, обеспечивающим проведение банковских операций в соответствии с расчетными документами, предоставленными владельцами указанных выше лицевых счетов.

В целом количество Центров специализации по КС и «платежных центров» специализации составляет 7 и 4 соответственно (напомним, что всего 84 управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации) (см. таблицу).

Кроме того, бюджетный учет совершенных операций осуществляется одним органом Федерального казначейства – Межрегиональным операционным управлением Федерального казначейства.

Это стало возможным благодаря переводу функционала по казначейскому сопровождению в государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет» [3].

Вместе с тем необходимо отметить, что наряду с указанными выше Центрами специализации по КС остальные ТОФК выступают в роли фронт-офисов. Их задача заключается в первичном взаимодействии с представителем организации, например в части приема пакета документов на изготовление сертификата ключа проверки электронной подписи, проверки карточки образцов подписей и др.

Таким образом, можно констатировать формирование традиционной для Казначейства России линейно-функциональной организаци-

ТОФК, выступающие Центрами специализации по КС и «платежными центрами» специализации

Наименование ТОФК	Центр специализации по КС (да/нет)	«Платежный центр» специализации (да/нет)
УФК по г. Москве	Да	Да
Управление Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу	Да	Нет
Управление Федерального казначейства по Нижегородской области	Нет	Да
Управление Федерального казначейства по Самарской области	Да	Нет
Управление Федерального казначейства по Краснодарскому краю	Да	Нет
Управление Федерального казначейства по Новосибирской области	Нет	Да
Управление Федерального казначейства по Кемеровской области	Да	Нет
Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю	Да	Нет
Управление Федерального казначейства по Приморскому краю	Да	Да



Организационно-функциональная модель управления проектом «Казначейское сопровождение»

онной структуры управления проектом «Казначейское сопровождение» (см. рисунок).

Другим примером функционирования ТОФК как центра специализации является осуществление полномочий по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Например, УФК по г. Москве в 2019 г. осуществляло указанный контроль за организациями, расположенными в Центральном федеральном округе.

Если рассмотреть организационную модель управления «расходным блоком» в целом и проектом «Казначейское сопровождение» в частности на уровне ТОФК, то можно отметить следующее.

В УФК по г. Москве вопросы формирования центров специализации стали ответом на резко возрастающую нагрузку по направлению казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета. В результате функционал «расходных» отделов УФК по г. Москве был четко ограничен отдельно взятым направлением. Так, до внедрения новой парадигмы распределения клиентов в каждом из «расходных» отделов обслуживались казенные, бюджетные, автономные учреждения, а также юридические лица, получающие средства из федерального бюджета на основании контрактов (договоров, соглашений). После реализа-

ции парадигмы можно выделить «расходные» отделы четырех видов:

1. Обслуживающие казенные учреждения.
2. Обслуживающие бюджетные и автономные учреждения, включая лицевые счета указанных учреждений с кодом «14».
3. Обслуживающие неучастников бюджетного процесса (кроме бюджетных и автономных учреждений).
4. «Универсальные» отделы, в которых при значительном преобладании казенных учреждений в небольшом количестве присутствуют бюджетные и автономные учреждения. Данное отклонение от общего правила характерно для отделов, которые, помимо взаимодействия со своими клиентами, обеспечивают общую координацию кассового обслуживания исполнения федерального бюджета. Другими словами – для того, чтобы не потерять квалификацию и держать руку на пульсе.

Кроме того, один из территориальных отделов, расположенный в Троицком административном округе, также сохранил универсальность в обслуживании учреждений разных типов, находящихся в Троицком и Новомосковском административных округах. В данном случае был сохранен подход, основывающийся на минимальной территориальной удаленности клиента от обслуживающего структурного подразделения. Необходимо отметить, что подобные подходы в условиях электронного взаимодействия с клиентами обусловлены исключительно обращениями самих клиентов.

Какие задачи были решены за счет создания специализированных отделов? Главные из них – повышение качества обслуживания путем «сужения» клиентуры разных видов (типов) и, как следствие, сосредоточение именно на конкретном функциональном направлении, конкретной нормативно-правовой базе, конкретных технико-технологических проблемах и т.д.

Следующая важнейшая задача – повышение производительности труда. Без увеличения численности данная модель позволяет обрабатывать больший объем информации, причем

это происходит максимально профессионально и оперативно. Конечно, есть и предел человеческих возможностей. Вместе с тем на помощь казначею всегда приходят инновационные информационные технологии.

Если вернуться к рассмотрению вопросов организации деятельности ТОФК, то с учетом решаемых задач можно условно выделить следующие типы ТОФК образца «2020»:

1. Классический – ТОФК, выполняющий полный набор функций на территории одного субъекта Российской Федерации.
2. Межрегиональный классический – ТОФК, выполняющий весь спектр функций на территории двух субъектов Российской Федерации (Управление Федерального казначейства по Архангельской области и Ненецкому автономному округу).
3. Специализированный – ТОФК, выполняющий отдельные функции, без наличия «территориальной привязки» (Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства, Межрегиональное бухгалтерское управление Федерального казначейства, Межрегиональное контрольно-ревизионное управление Федерального казначейства).
4. Классический специализированный – ТОФК, выполняющий полный набор функций, а также отдельные специализированные функции в масштабе нескольких субъектов Российской Федерации (Управление Федерального казначейства по Приморскому краю и др.).

Таким образом, в Казначействе России накоплен богатый опыт различных моделей организации деятельности ТОФК.

Необходимо отметить, что в других федеральных органах исполнительной власти также присутствуют различные модели организации деятельности территориальных органов.

Например, организационно-функциональная модель Федеральной налоговой службы представлена межрегиональными инспекциями по федеральным округам, межрегиональными инспекциями по крупнейшим налогоплательщикам, межрегиональными инспекциями по центра-

лизованной обработке данных, камеральному контролю, а также управлениями Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации.

При этом особенностью здесь является создание и наделение межрегиональных инспекций по федеральным округам полномочиями по проверке эффективности работы управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации в федеральном округе.

Имеют место примеры функционирования территориального органа федерального органа исполнительной власти на территории двух и более субъектов Российской Федерации (Управление Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва, Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области, Управление Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым и г. Севастополю, Управление Росреестра по Республике Крым и Севастополю и др.).

Таким образом, общим для упомянутых федеральных органов исполнительной власти является создание и функционирование территориального органа в масштабе нескольких субъектов Российской Федерации.

Какие же предложения в части изменения организационно-функциональной модели ТОФК являются, на наш взгляд, наиболее актуальными?

С учетом значительного расширения периметра задач, решаемых ТОФК в настоящее время, для определения новой или перспективной

организационно-функциональной модели требуются детальный анализ текущего состояния ТОФК, включая анализ транзакционной составляющей, построение по результатам анализа так называемого идеального ТОФК с точки зрения оптимальности соотношения его численности и объема выполняемых операций. Последнее позволит определить необходимое количество трудовых ресурсов для выполнения каждой из выполняемых функций. Важно при этом ориентироваться на трудозатраты по выполнению той или иной транзакционной (учетной) операции в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Следующим шагом будет определение ТОФК (совокупности ТОФК) как центра (центров) специализации в части соответствующей функции. При этом крайне важно синхронизировать переход на новую организационно-функциональную модель с началом функционирования системы казначейских платежей. Данный тезис связан с необходимостью минимизации неудобств, связанных, например, с изменением реквизитного состава ТОФК, для клиентов казначейства, включая налогоплательщиков.

Таким образом, первоначально целесообразно рассматривать увеличение количества классических специализированных ТОФК.

По мере полномасштабного развертывания деятельности указанных ТОФК возможно дальнейшее развитие, например в части перехода к специализированным ТОФК.

Литература:

1. Проект Итогового доклада о деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://казначейство.рф/o-kanzachejstve/plany-i-otchetu/> (дата обращения: 10.04.2020).
2. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О наделении Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности казначейства России» полномочиями на планирование и осуществление закупок отдельных товаров для нужд отдельных федеральных органов исполнительной власти». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#kinds=1&departments=3&npa=98563> (дата обращения: 10.04.2020).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р (о Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет») (в ред. от 14.12.2018).