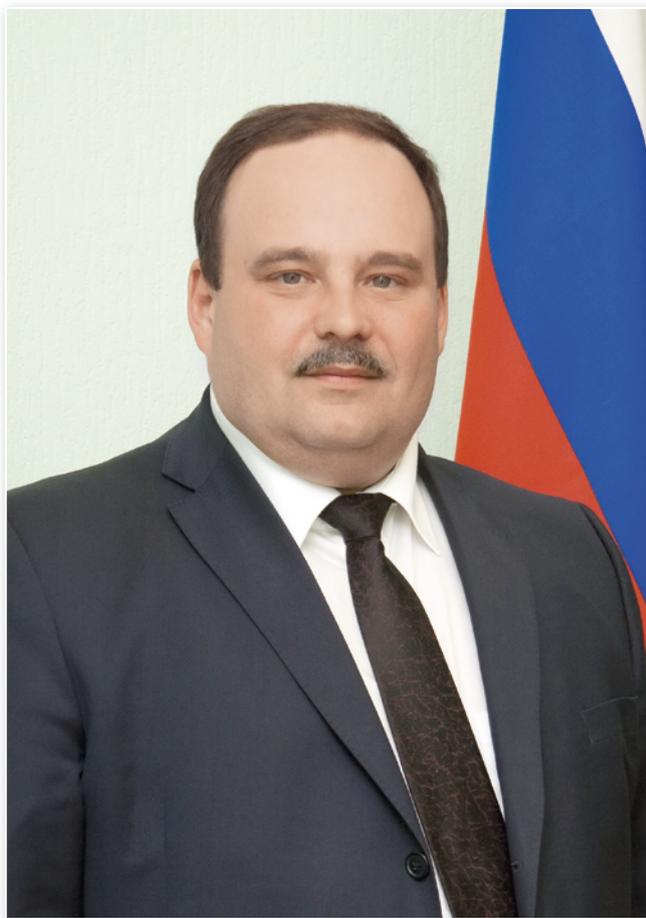


Расходный блок Федерального казначейства: основные тенденции развития



Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ, заместитель руководителя Федерального казначейства, заслуженный экономист Российской Федерации

Итоги 2010 года

Подводя итоги работы расходного блока в прошедшем году, отмечу главное — их нельзя рассматривать вне контекста деятельности Казначейства в целом — Центрального аппарата, его территориальных органов и вне контекста деятельности Минфина России. Главный итог, на мой взгляд, заключается в том, что все главные распорядители бюджетных

средств федерального бюджета (ГРБС), все получатели бюджетных средств получили средства в точном соответствии с законом о бюджете на соответствующий период, получили достаточно качественные услуги, бюджетные средства бесперебойно дошли по назначению.

Прошедший год знаменовался серьезными испытаниями, природными и техногенными катаклизмами. Всем нам памятно тяжелое лето прошлого года, и с большим удовлетворением могу констатировать, что мы достойно справились с новыми вызовами, выдержали люди, выдержала наша техника. Платежная система работала практически безотказно, что позволило своевременно и качественно решать те задачи, которые перед нами ставились.

Дополнительная мобилизация средств

Федеральное казначейство выполнило бюджетные назначения по дополнительной мобилизации средств в доход федерального бюджета в объеме около 5 млрд руб., что составляет 122 % от доведенных плановых показателей. В прошлом году нам удалось за счет внедрения современных казначейских технологий перейти к подкреплению счетов через систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) в режиме текущего дня по 32 УФК, которые в том числе включают УФК по городам Москве и Санкт-Петербургу. Это, а также концентрация на Едином казначейском счете (ЕКС) остатков на счетах по учету средств от внебюджетной деятельности и по учету средств, находящихся во временном распоряжении федеральных бюджетных учреждений, позволило нам в целом увеличить остатки средств на ЕКС в среднесуточном исчислении почти на 200 млрд руб., что в свою очередь дало возможность Минфину России уменьшить сумму бюджетных заимствований, сократить объем мобилизации средств из Резервного фонда, поэтому величина Резервного фонда на конец прошедшего года составила 775 млрд руб., что примерно вдвое больше, чем первоначально прогнозировалось.

ООС

Важным итогом прошедшего года является то, что мы внедрили в эксплуатацию Общероссийский официальный сайт (ООС) по осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд. Вместе с Минфином России и Минэкономразвития России мы совершили существенный прорыв в сфере электронных, телекоммуникационных технологий, и на сегодня почти 25 тыс. бюджетов всех уровней Рос-

сийской Федерации интегрировано в работу этого сайта, на нем работает около полумиллиона пользователей.

Мы очень четко просчитывали все риски его внедрения, поскольку сложность этого проекта заключалась в том, что он был межведомственным. Очень непросто шли согласования соответствующих нормативных документов, поэтому мы старались страховать нашу систему от всех возможных рисков и благодаря этому в самый значимый период внедрения (январь и часть февраля 2011 года) нам пришлось стать органом, сопровождающим ООС, быть первой и второй линиями технической поддержки.

Необходимо было также реализовывать ряд других мероприятий в данной сфере, в том числе развернуть полностью доступ к сети Интернет в наших более чем двух тысячах отделений и предоставить возможность бюджетополучателям пользоваться этой площадкой, а также предоставить безлимитный трафик всем учреждениям, в первую очередь муниципального уровня, для размещения своих заказов на ООС. Как показала практика, эти страховочные меры были жизненно необходимы. Мы в полной мере их использовали, благодаря чему процесс внедрения хотя и проходил не без сложностей, тем не менее был в целом успешно реализован.

Автоматизация бюджетного процесса

По результатам проведенной работы можно констатировать: в основном завершен переход к электронному документообороту не только со всеми ГРБС, которые обслуживаются у нас в открытой базе, но и в целом с получателями бюджетных средств, их охват электронным документооборотом составляет около 80 %. Результатом этой работы явились точность, оперативность, обратная связь и, что особенно важно в свете антикоррупционной борьбы в нашей стране, — деперсонализация общения с клиентами и возможность дистанционного контроля за проводимыми расходами.

В плановом порядке осуществлялось внедрение Автоматизированной системы Федерального казначейства (АС ФК): до 1 января 2011 года она охватывала 21 УФК по субъектам Российской Федерации, а уже с 1 января — 45 УФК, то есть больше половины от их количества. Что также немаловажно: мы внедрили АС ФК в Центральном аппарате и с 2011 года в полном объеме работаем на новом программном обеспечении. До 1 октября текущего года переход на новое прикладное программное обеспечение (ППО) должен быть завершён в полном объеме.

Задачи на 2011 год

АС ФК

Говоря о задачах на 2011 год, подробнее остановлюсь на двух важнейших направлениях: речь идет о расходовании средств федерального бюджета и об управлении ликвидностью счетов федерального бюджета. Ключевая задача 2011 года — внедрение АС ФК. Что касается рекомендаций, которые появились у нас в результате анализа хода внедрения системы в тех управлениях, которые уже работают на этом программном обеспечении, подчеркну, что очень важ-

но сконцентрироваться на двух моментах: корректное ведение федеральных справочников и корректная миграция данных из «старого» в «новое» прикладное программное обеспечение. Анализ технологии миграции бюджетных данных внутри года, а почти 40 УФК в течение этого года должны эту технологию применить, показал: это возможно. За апробацию этого механизма хочу выразить благодарность УФК по Тульской области, которое в 2010 году впервые испытывало внутригодовую миграцию данных, благодаря чему эта технология претерпела существенное изменение, став значительно лучше. Считаю, что повсеместное внедрение АС ФК до 1 октября 2011 года — это, с точки зрения расходов федерального бюджета, наивысший приоритет деятельности Федерального казначейства, и то, как четко, качественно и своевременно этот процесс будет проведен в каждом УФК, станет своего рода тестом на профессиональную зрелость не только его сотрудников, но и в первую очередь руководителей наших территориальных органов.

Внедрение положений Закона № 83-ФЗ

Еще одна важная задача 2011 года — внедрение положений Федерального закона № 83-ФЗ. Несмотря на то что соответствующий переходный период будет продолжаться до 1 июля 2012 года, тем не менее, по данным ГРБС, уже в текущем году на обслуживании в Федеральном казначействе появится более 4200 федеральных бюджетных учреждений. И мы предполагаем, что в уже в 2011 году на федеральном уровне будет образовано порядка 200 автономных учреждений (АУ).

В прошлом году в порядке эксперимента мы уже начали обслуживать автономные учреждения через Казначейство России. Речь идет о переводе на кассовое обслуживание восьми федеральных университетов. Но на сегодняшний день практически все они перешли в банковский сектор, то есть мы утратили соответствующие бюджетные потоки. Необходимо делать все от нас зависящее, чтобы в процессе формирования автономных учреждений предоставлять им тот уровень сервиса, который позволил бы руководству АУ принять решение остаться на кассовом обслуживании в Федеральном казначействе.

Что касается новых бюджетных учреждений, то по их кассовому обслуживанию предполагается проведение эксперимента. На федеральном уровне есть два ГРБС, с которыми принято совместное решение о проведении в порядке эксперимента обслуживания ряда подведомственных им новых бюджетных учреждений начиная с апреля текущего года. Это — Минобрнауки России и Роспотребнадзор (см. рис. 1). Кроме того, с двумя субъектами РФ, которые находятся у нас на полном кассовом обслуживании, также достигнута договоренность о том, что с 1 июля текущего года в пилотном варианте мы будем полностью обслуживать их новые бюджетные учреждения. Здесь речь идет об Амурской области и Республике Хакасия.

Задача состоит в том, чтобы к 1 октября 2011 года мы были готовы полностью осуществлять кассовое обслуживание всей совокупности клиентов независимо от их организационно- ➔

Рисунок 1. Участники эксперимента по проведению кассовых выплат за счет средств бюджетных учреждений

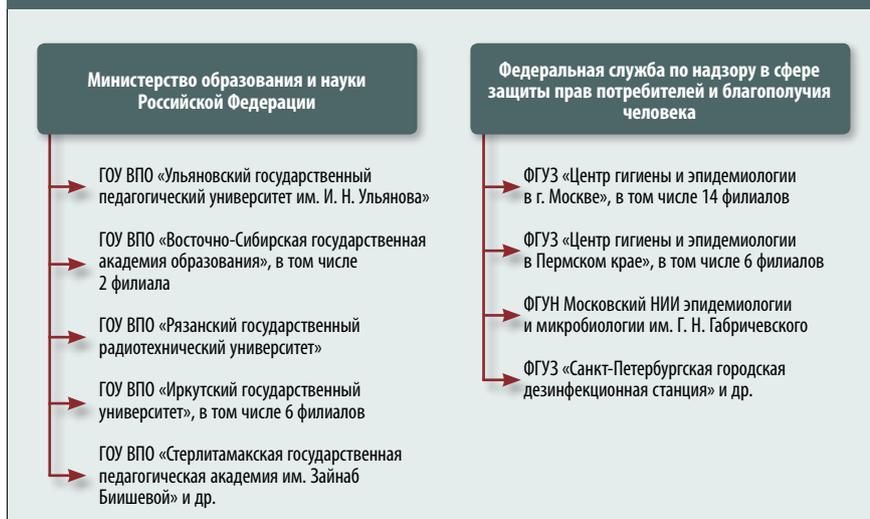


Рисунок 2. Задачи органов Федерального казначейства по развитию функциональности Общероссийского официального сайта



правовых форм. В следующем году мы должны будем запустить информационно-справочный интернет-ресурс с базой данных по новым бюджетным учреждениям.

Развитие ООС

Уточняя текущие задачи по дальнейшему развитию ООС, полагаю бы правильным дифференцировать их отдельно для Центрального аппарата и для территориальных органов Федерального казначейства. Если говорить о текущих задачах Центрального аппарата, то в первую очередь речь идет о развитии сервисов для разных категорий потребителей (например, отдельно для контролирующих, для правоохранительных органов). Важнейшим направлением развития ООС также является его интеграция в создающиеся новые информационные ресурсы (в первую очередь — в Федеральную контрактную систему и в Автоматизированную систему по управлению государственными финансами), постоянный мониторинг функционирования ООС и, как результат этого мониторинга, реализация принципов обратной связи, совершенствование функционала необ-

ходимых интерфейсов, модерирование соответствующей площадки на форуме Федерального казначейства, откуда мы тоже черпаем нужную информацию по функционированию данного сайта, пропаганда возможностей ООС для повышения эффективности его функционирования.

Если говорить о текущих задачах территориальных органов в этой сфере, то это в первую очередь работа с бюджетополучателями на всех уровнях по выдаче электронных цифровых подписей (ЭЦП), их регистрация на ООС, методическая, техническая и организационная помощь бюджетополучателям (см. рис. 2). Мы не отказываемся и от практики предоставления клиентам доступа к ООС в каждом нашем отделении на безвозмездной основе. Среди текущих задач также — работа с муниципалитетами и региональными властями, представителями бизнеса, контролирующими и правоохранительными органами, СМИ, институтами гражданского общества по разъяснению возможностей и преимуществ ООС, мониторинг функционирования сайта и обратная связь, в том числе — контроль за качеством сопровождения и технической поддержки.

В перспективе важным трендом развития ООС должно стать его интегрирование в бюджетный процесс, формирование электронных контрактов, электронных подтверждающих документов,

дистанционное электронное санкционирование бюджетных расходов. Этот процесс должен стать частью большой программы модернизации всего сектора государственного управления в стране.

Межрегиональное операционное управление

Важной стратегической задачей должно стать создание Межрегионального операционного управления Федерального казначейства (МОУ). Создание МОУ обусловлено необходимостью децентрализации и концентрации ряда операционных функций в едином специализированном органе с обеспечением высокого уровня качества обслуживания клиентов (см. табл. 1). Основные его клиенты — все главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы бюджетных поступлений и источников финансирования дефицита федерального бюджета. Мы предполагаем, что даже отчетность будут сдавать в МОУ как ГРБС, так и финансовые органы субъектов РФ и УФК. Консолидироваться и проверяться она будет там же, далее для осуществления непосредственно централизованных функций она будет переда-

Таблица 1. Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства

Цель создания	Делегирование и концентрация ряда операционных функций в едином специализированном органе с обеспечением высочайшего уровня качества обслуживания
Срок создания	Второе полугодие 2011 года
Основные клиенты	<ul style="list-style-type: none"> ГРБС (обслуживание в режиме «единого окна») Главные администраторы бюджетных поступлений (ГАБП) Главные администраторы источников финансирования бюджетного дефицита (ГАИФД) — обслуживание в режиме «единого окна» Органы управления государственных внебюджетных фондов (ГВБФ)
Основные задачи	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение исполнения федерального бюджета ГРБС, ГАБП, ГАИФД Обеспечение исполнения бюджетов ГВБФ Обеспечение формирования отчетности об исполнении консолидированного бюджета России и бюджетов ГВБФ

ваться в Центральный аппарат Федерального казначейства. МОУ должно быть развернуто во второй половине текущего года, и все функции в полном объеме, как предполагается, оно возьмет на себя с 1 января 2012 года.

Вертикально-интегрированные сервисы

Важно выработать и внедрять в практику новые подходы к координации работы Центрального аппарата и территориальных органов Федерального казначейства в расходном блоке. Остановлюсь на новациях, которые мы осуществили в прошлом году. Первая из них — вертикально-интегрированные сервисы. В рамках решения этой задачи, в частности, были реализованы функции по формированию справочника счетов участников бюджетного процесса всех уровней. Его правильное использование и сопровождение дают возможность как судебным органам, так и заявителям, взыскателям, юридическим и физическим лицам четко определить место, время, реквизиты того или иного лицевого счета. Внедрение этого сервиса сразу же привело к существенному уменьшению количества соответствующих обращений и жалоб граждан. Однако они, тем не менее, продолжают поступать, а это говорит о том, что преимущества этого информационного ресурса разъяснены недостаточно, так как в ряде УФК не на должном уровне поставлена работа с исполнительными документами. Считаю, что в этой сфере нам необходимо усилить разъяснительную работу.

Говоря еще о подобных сервисах, хочу привести в пример нашу «электронную библиотеку». Это новый внутренний интернет-ресурс для сотрудников расходного блока Федерального казначейства, созданный в прошедшем году. В ней есть все законодательные, нормативные документы, разъяснения Минфина России, Федерального казначейства, сгруппированные по конкретной тематике, представленные в динамике. Считаю, что нужно более широко пользоваться возможностями «электронной библиотеки» и в перспективе предполагается такой

же интернет-контент сделать по другим направлениям деятельности Федерального казначейства.

Использование информационных и телекоммуникационных ресурсов Федерального казначейства

Еще одна новация во внутриведомственной координации — использование информационных и телекоммуникационных ресурсов и возможностей Федерального казначейства для оптимального сочетания централизованных и децентрализованных действий в решении важнейших задач в сфере государственного управления. В качестве примера могу привести совместную с рядом федеральных органов государственной власти работу по реорганизации их подведомственных учреждений.

Мы активно взаимодействуем с Минфином России, ГРБС и при подготовке соответствующих нормативных документов, и далее, создавая совместные рабочие группы, гото-

Рисунок 3. Перспективная схема принятия решения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты в кредитных организациях



Рисунок 4. Возможная схема проведения операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты в кредитных организациях



Рисунок 5. Предоставление бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета (возможная схема)

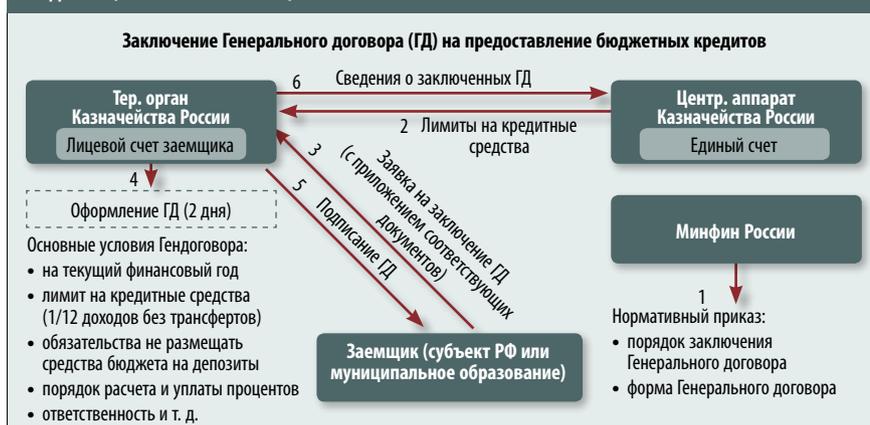


Рисунок 6. Предоставление бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета (возможная схема)



вая «дорожные карты» реорганизационных процедур, распределяем, какие функции берет на себя Центральный аппарат Федерального казначейства, а какие — территориальные органы. По высокоскоростному интернет-каналу Федеральное казначейство в режиме реального времени представляло реорганизуемому федеральному органу исполнительной власти информацию о том, что происходит с их подведомственными подразделениями на территории всей страны, регулярно корректируя меры управленческого воздействия совместно с ГРБС и Минфином России. Такой системный подход позволяет решать подобные вопросы эффективно и оперативно.

Взаимодействие с Банком России

Говоря о платежной системе как о ключевом факторе для повышения эффективности деятельности Казначейства России, можно констатировать, что в прошедшем году был завершен десятилетний этап перехода на безбумажную технологию взаимодействия с Центральным банком Российской Федерации. На финальном этапе к электронному документообороту было подключено УФК по Республике Ингушетия. В настоящее время уже все 83 УФК по субъектам РФ работают с территориальными учреждениями Банка России в режиме электронного документооборота.

Говоря о подключении наших УФК к системе Банковских электронных срочных платежей (БЭСП) Банка России, отмечу, что и в этом направлении тоже удалось достичь некоторого прогресса. В настоящее время 80 из 83 УФК по субъектам РФ используют в своей повседневной деятельности указанный сервис. Это создает материальную возможность проведения платежа в любой регион страны всего за одну минуту и формирует предпосылки для проведения дальнейшей централизации остатков средств на ЕКС. В этом году наша задача — подготовить возможность такой централизации для счетов 40501, отражающих учет движения средств участников бюджетного процесса (в первую очередь новых бюджетных и автономных учреждений).

Необходимо упомянуть также и о важнейшей перспективной задаче взаимодействия с Банком России — достройке модели cash concentration в Федеральном казначействе. В значительной части мы уже используем эту систему. В прошлом году была внедрена модель автоматизированного сальдирования пассивных остатков балансовых счетов 40105, 40503 и 40302, открытых УФК по субъектам РФ в территориальных учреждениях Банка России, и их перечисления на ЕКС с использованием ППО Банка России. В перспективе возможно предоставление им Казначейству России принципиально иной услуги — прямого дебетования ЕКС в рамках делегированных функций и полномочий со стороны руководителей территориальных органов Федерального казначейства.

Незаконно открытые счета

Не могу не остановиться на вопросе эффективности противодействия органов Казначейства России фактам незаконного открытия счетов субъектами сектора государственного управления в кредитных организациях. Мониторинг этого процесса мы ведем в ежеквартальном режиме. Он показал, что, несмотря на значительное снижение указанных негативных явлений, по состоянию на 1 января 2011 года около 3,6 тыс. бюджетных счетов открыты в банках незаконно. Это свидетельствует о недостаточно эффективной работе руководителей ряда УФК в этом направлении, так как количество этих нарушений очень сильно разнится по субъектам РФ.

Полагаю, что наличие таких счетов — показатель недостаточной степени межведомственного взаимодействия, в том числе с правоохранительными органами. Данный вопрос бу-

дет являться объектом серьезного анализа на контрольном совете Федерального казначейства во втором полугодии текущего года.

Размещение временно свободных средств

Казначейству России необходимо реализовать переход на новый механизм размещения временно свободных средств. Анализируя практические аспекты данного вопроса, Минфин России и Федеральное казначейство во взаимодействии с Банком России пришли к выводу, что нужно придать более системный характер процессу управления ликвидностью ЕКС в целом. С марта текущего года внедряется новый механизм коллегиального принятия решения по координации работы на финансовых рынках через работу Межведомственной комиссии (МВК), в состав которой вошли руководители Минфина России, Казначейства России, ЦБ РФ, ФНС, ФТС и других организаций (см. рис. 3).

Задачами МВК, в частности, являются: уточнение параметров заимствований на внутренних и внешних финансовых рынках, подготовка предложений Министру финансов Российской Федерации по подходам к формированию и использованию ресурсов, работе с активами Резервного фонда, кассовое планирование активных и пассивных операций со средствами ЕКС и т. п. Информационной базой для деятельности МВК будут в том числе и кассовые планы, которые ежемесячно разрабатываются в Федеральном казначействе. Это создаст предпосылки для перехода к биржевым принципам размещения временно свободных бюджетных средств (см. рис. 4).

Краткосрочные бюджетные кредиты

В рамках подготовленного Министерством финансов Российской Федерации пакета поправок в Бюджетный кодекс РФ предполагается возможность предоставления Федеральным казначейством краткосрочных (до 30 дней) бюджетных кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям на покрытие временного дефицита средств их бюджетов. В случае законодательной поддержки указанных предложений Федеральное казначейство в 2011 году должно выработать соответствующий алгоритм работы и провести его пилотную безденежную апробацию в нескольких субъектах РФ. Предполагается, что основная роль при выдаче таких кредитов будет отводиться руководителям территориальных органов Федерального казначейства в рамках тех бюджетных ограничений, которые для них будут сформулированы в Генеральном договоре (см. рис. 5). В этом случае все этапы подготовки Федерального казначейства к этому процессу должны быть завершены к 2012 году (его возможный механизм представлен на рис. 6).

Подводя итог сказанному выше, хотел бы отметить, что стоящие перед расходным блоком Федерального казначейства новые задачи сложны и многообразны. Но при условии эффективного взаимодействия Казначейства России с Минфином России, Центральным банком РФ, иными органами государственной власти и управления на всех уровнях, при активном участии в решении вышеуказанных задач коллективов региональных УФК все они будут успешно и своевременно реализованы. ●

Заявляйте о себе на форуме портала, создавайте площадку для новых деловых полезных встреч и знакомств

Интернет-портал **www.bujet.ru** — это современный информационный ресурс, который открыт для обсуждения актуальных событий в бюджетной сфере, реформировании межбюджетных отношений, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Читайте на главной странице: последние новости и статьи по ключевым политическим и экономическим темам, делитесь опытом, участвуйте в выставках, семинарах и конференциях.

