

В АВАНГАРДЕ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

В Министерстве финансов Российской Федерации 19 февраля 2008 г. состоялось заседание Коллегии Федерального казначейства в расширенном составе. В её работе приняли участие: заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — министр финансов Российской Федерации **А.Л. Кудрин**, представители Администрации Президента и Правительства Российской Федерации, руководители департаментов Министерства финансов Российской Федерации, ответственные работники центрального аппарата Федерального казначейства, руководители Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, представители средств массовой информации.

С докладом «Об итогах работы Федерального казначейства в 2007 году и основных направлениях деятельности на 2008 год» выступил руководитель Федерального казначейства **Р.Е. Аргюхин**.

Федеральное казначейство, подчеркнул докладчик, на протяжении всей своей истории всегда находилось в авангарде бюджетных реформ, осуществляемых Министерством финансов Российской Федерации. Ещё 10 лет назад Казначейство России решало задачу открытия счетов бюджетным учреждениям и функционирования единого казначейского счёта. Уже в этом тысячелетии было обеспечено кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

В 2007 г. деятельность Федерального казначейства была направлена на интенсификацию ра-

бот по созданию условий для полного и обособленного учёта государственных бюджетных и внебюджетных средств, соблюдения нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, эффективного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам, а также эффективного управления средствами федерального бюджета на едином счёте Федерального казначейства.

Достижение поставленных целей обеспечивалось совершенствованием механизмов мобилизации, учёта и использования государственных фи-



нансовых ресурсов, упорядочением правовой основы деятельности органов Федерального казначейства, материально-техническим обеспечением органов Федерального казначейства, а также созданием и обеспечением эффективного использования единой информационно-телекоммуникаци-

онной системы Федерального казначейства с учётом надлежащего обеспечения безопасности информации.

Согласно Бюджетному кодексу РФ основной задачей Федерального казначейства является проведение кассовых операций в ходе исполнения федерального бюджета, контроль за соблюдением участниками бюджетного процесса бюджетного законодательства, распределение поступающих в бюджетную систему доходов между соответствующими бюджетами, осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, составление отчётности об исполнении федерального и консолидированного бюджетов.

Неотъемлемыми элементами работы Федерального казначейства является постоянное совершенствование организации труда, развитие нормативной базы, казначейских технологий. В утверждённый Минфином России План деятельности Федерального казначейства на 2007 г. были включены следующие задачи:

- реализация проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации»;
- развитие электронного документооборота в органах Федерального казначейства, а также с участниками бюджетного процесса;
- совершенствование бюджетной отчётности по исполнению федерального бюджета и кассовому обслуживанию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- расширение возможностей выбора варианта кассового обслуживания исполнения бюджетов в течение года;
- ведение Реестра государственных контрактов, заключаемых от имени Российской Федерации, разработка и внедрение Административного регламента по ведению этого Реестра;
- внедрение Административного регламента по ведению Реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- разработка системы управленческого учёта по главе 100 «Федеральное казначейство»;

- реализация Концепции административной реформы;
- создание системы юридической поддержки низовых звеньев казначейской системы;
- разработка технологических регламентов по использованию программного обеспечения и стандартизация процедур обслуживания объектов информационно-технического обеспечения.

В процессе учёта и распределения бюджетных поступлений Федеральное казначейство выявляло проблемные вопросы по исполнению бюджетного законодательства, принимало непосредственное участие в подготовке совместно с Минфином России законодательных и нормативных актов.

Одним из принципиальных положений стало установление обязательности зачисления доходов от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов и других платежей на счета Федерального казначейства для их распределения в соответствии с порядком, установленным Мин-

фином России. Введение этой нормы позволяет упростить для налогоплательщиков порядок перечисления платежей в бюджетную систему Российской Федерации, используя единый счет на уровне субъекта РФ, обеспечить прозрачность бюджетных поступлений.

Возложение на Федеральное казначейство полномочий по осуществлению кассовых выплат (зачётов) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей позволяет обеспечить реализацию конституционных прав плательщиков, а также снизить затраты бюджета на эти цели.

Введение института главных администраторов (администраторов) доходов и установление их полномочий требует от органов государственной власти и местного самоуправления более ответственного подхода к исполнению возложенных на них обязанностей по администрированию доходов, позволяет обеспечить полноту и своевременность зачисления бюджетных доходов и оперативное направление их на обеспечение наиболее значимых и приоритетных направлений.



Руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин

В 2007 г. было продолжено совершенствование работы по обеспечению исполнения федерального бюджета по расходам, в том числе, по переводу главных распорядителей на электронный документооборот. К началу текущего года 39 из 113 главных распорядителей бюджетных средств заключили соответствующие договора, а с 19 из них фактический обмен электронными документами уже производится.

Открытие главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств соответствующих лицевых счетов в органах Федерального казначейства невозможно без их включения в Сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета. В связи с продолжающейся административной реформой в государственных органах исполнительной власти, принятием ряда законодательных и нормативных актов, а также в связи с оптимизацией главными распорядителями схемы направления финансовых потоков в 2007 г. количество изменений, внесённых в Сводный реестр, значительно возросло (на 27,2% по сравнению с 2006 г.). Повышению активности главных распорядителей по внесению изменений в Сводный реестр способствовало ежеквартальное проведение мониторинга соответствия данных Сводного реестра учредительным документам клиентов органов Федерального казначейства.

Управление операциями на едином счёте федерального бюджета включало в себя два важных направления деятельности: управление операциями на счетах, открытых для учёта средств Стабилизационного фонда Российской Федерации, и на прочих счетах по учёту средств федерального бюджета. В связи с упразднением с этого года Стабилизационного фонда его средства зачисляются в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В связи с этим были заключены договоры с Центральным банком об открытии счетов для учёта средств:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в валюте Российской Федерации;
- Резервного фонда в валюте Российской Федерации, в долларах, евро и английских фунтах;
- Фонда национального благосостояния в валюте Российской Федерации, в долларах, евро и английских фунтах.

Большая работа была проделана Федеральным казначейством по формированию отчётности об исполнении федерального и консолидированного бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Были приняты, проверены и консолидированы материалы по бюджетной

отчётности за 2006 г., представленные главными распорядителями бюджетных средств. На их основе сформирована сводная отчётность Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за 2006 г.

Была сформирована и представлена в Минфин России отчётность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Подготовлены рекомендации по устранению выявленных недостатков при предоставлении годовой бухгалтерской отчётности за 2006 г., а также разъяснения и методические материалы по совершенствованию этой работы.

На начало 2008 г. на территории Российской Федерации насчитывалось 22384 муниципальных образования, имеющих самостоятельный бюджет. Из них 61,4% выбрали вариант с осуществлением органами Федерального казначейства кассового обслуживания исполнения местных бюджетов. Остальные муниципальные образования выбрали варианты с передачей органам Федерального казначейства отдельных функций.

По кассовому обслуживанию исполнения операций со средствами, полученными бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности, органами Федерального казначейства к началу текущего года подписаны соглашения о проведении и учёте операций: 26 – с финансовыми органами субъектов Федерации и 4593 – с аналогичными учреждениями муниципального уровня.

Кроме того, органы Федерального казначейства осуществляют контроль за операциями с межбюджетными трансфертами из федерального бюджета в форме субсидий и субвенций в рамках исполнения региональных и местных бюджетов.

В 2007 г. Федеральное казначейство проводило работу по внедрению системы электронного документооборота между казначейскими органами и другими участниками бюджетного процесса, среди которых были:

- 350 распорядителей и главных распорядителей средств бюджетов субъектов РФ;
- 5770 получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 710 администраторов поступлений бюджетов субъектов РФ;
- 2050 финансовых органов муниципалитетов;
- 990 распорядителей и главных распорядителей средств местных бюджетов;
- 11600 получателей средств местных бюджетов;
- 4770 администраторов поступлений в местные бюджеты.

Одной из актуальных задач в рамках реализации системы мер по реформированию сектора государственного управления является совершенствование ведомственного контроля. В Федеральном казначействе этот процесс осуществляется на основе утверждённой в 2005 г. Концепции и обусловлен необходимостью:

- бесперебойного и сбалансированного функционирования всех структурных элементов ведомства для реализации задач и функций в установленной сфере деятельности;

- своевременного выявления и предупреждения различных рисков функционирования системы и минимизации связанных с ними негативных последствий.

В течение 2007 г. было проведено 1198 комплексных контрольных мероприятий по проверке всех технологических процессов, осуществляемых в Федеральном казначействе, в том числе, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, исполнения смет доходов и расходов органов Казначейства России, защите конфиденциальной информации и т.д.

Важным моментом в осуществлении контрольной деятельности Федерального казначейства является обеспечение обратной связи с руководством проверенного субъекта, открытости контрольных материалов для всех заинтересованных лиц, а также активная работа созданных в центральном аппарате Федерального казначейства и его территориальных органах Контрольных советов.

В 2007 г. в рамках развития системы внутреннего контроля и аудита был проведён анализ материалов контрольных мероприятий, позволивший выявить направления деятельности территориальных органов Казначейства России, наиболее подверженные рискам, и была начата работа по формированию комплекса мер, направленных на их минимизацию. В текущем году эта работа будет продолжена. Будет сформирована нормативно-методическая база системы ведомственного контроля, в том числе по следующим направлениям:

- исполнение расходной части федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства;

- ведение бюджетного учёта и составление бюджетной отчётности по исполнению федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения региональных и местных бюджетов;

- планирование деятельности структурных подразделений, осуществляющих функцию внутреннего контроля.

В 2008 г. Федеральное казначейство должно решить следующие задачи:

- участие в разработке нормативных правовых актов по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- подготовка к экспериментальному внедрению системы оптимизации расчётов, осуществляемых участниками бюджетного процесса, управления операциями на едином казначейском счёте (ЕКС) с использованием системы банковских электронных срочных платежей Банка России, что позволит свести к минимуму наличный денежный оборот в бюджетной сфере;

- проведение экспериментального внедрения ряда организационно-технических мероприятий в рамках проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации»;

- разработка двух административных регламентов Федерального казначейства по исполнению государственных функций по приёму, составлению и представлению бюджетной отчётности и по организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- обеспечение формирования ежемесячного обзора по финансовому состоянию сектора государственного управления и подготовка для Минфина России предложений о дополнении бюджетной классификации с целью её сближения с показателями системы национальных счетов;

- дальнейшее развитие системы электронного документооборота со всеми участниками бюджетного процесса, имеющими для этого технические возможности, а также стимулирование участников бюджетного процесса к использованию в документах электронно-цифровой подписи;

- проведение экспериментального внедрения порядка планирования бюджетных расходов по целям и результатам деятельности Казначейства России в центральном аппарате и в управлениях Федерального казначейства по Архангельской и Самарской областям;

- разработка показателей мониторинга функциональной деятельности Федерального казначейства и т.д.

Кроме того, в 2008 г. деятельность Федерального казначейства будет направлена на выполнение утверждённого министром финансов Российской Федерации Плана деятельности Казначейства России на соответствующий период.

В своём выступлении заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — министр финансов Российской Федерации А.Л. Кудрин отметил, что Министерству финансов Россий-

ской Федерации поручено определить перспективы развития страны до 2020 г. и разработать финансовый план на ближайшие 15 лет, выяснить, как будет сбалансирован бюджет, как он будет связан с макроэкономическими показателями. Нефтегазовые доходы будут сокращаться ориентировочно с 11% ВВП до приблизительно 4% ВВП в течение 6 лет. Это связано с тем, что прирост нефтегазового сектора составит в среднем примерно 2% в год, в то время как экономика страны будет прирастать на 6-7% ежегодно. Нефтегазовый сектор через два-три года не сможет поддержать тот уровень доходов, который поддерживал до сих пор, и доля его в ВВП снизится приблизительно до 4%. В связи с этим бюджетные расходы надо будет увеличивать крайне осторожно, сокращая их процентное соотношение к уровню ВВП.

Ещё одна задача связана с пенсионной системой, где ныне отношение средней пенсии к средней зарплате по стране составляет около 26%. Выходя на пенсию, российские граждане сразу теряют большую часть своих доходов. В настоящее время подготовлены предложения о повышении пенсий. Но это означает дополнительную нагрузку на бюджет: продолжительность жизни будет увеличиваться, что потребует существенного увеличения бюджетных расходов на здравоохранение и социальную защиту пенсионеров.

Есть и другие вопросы, связанные с демографией, с качеством жизни. Такие процессы набирают обороты медленно, но потом приобретают большую значимость. Планируя на 15 лет вперёд, можно заранее подготовиться к грядущим изменениям.

В 2008 г. начала действовать новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации. Изменяются условия, появляются новые требования. В связи с этим предстоит большая разъяснительная работа, анализ и обобщение правоприменительной практики.

В рамках новой редакции Бюджетного кодекса РФ будут продолжаться изменения и уточнения роли министерств и ведомств в администрировании их расходов. Бюджетный кодекс РФ предусматривает существенное расширение самостоятельности в процесс расходования выделенных им ассигнований. Наша задача сделать, с одной стороны, работу министерств более гибкой и оперативной в вопросах расходования бюджетных средств, но при этом выполнять целевые ориентиры, индикаторы в рамках утверждаемых программ, в рамках докладов о результатах по основным направлениям деятельности каждого министерства. Задача Минфина России, Федерального казначей-

ства — помогать министерствам и ведомствам в финансовом обеспечении исполнения взятых на себя бюджетных обязательств.

Согласно новой редакции Бюджетного кодекса РФ, главным распорядителям бюджетных средств могут быть предоставлены дополнительные права по выбору более или менее подробной детализации бюджетной классификации. Решение этой задачи в отношении федерального бюджета должно состояться, начиная с 2009 г.

В этом году должна быть полностью отлажена система ведения Реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Каждый квартал на Правительственной комиссии по административной реформе рассматривается вопрос о соответствии учредительных документов положениям Сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. В будущем необходимо будет существенно изменить подходы к порядку формирования указанного Реестра. В нём не должно быть ни одного акционерного общества, ни одной общественной организации. Значительная работа в этом направлении с участием Федерального казначейства стала проводиться с прошлого года и будет продолжена в этом году.

В 2008 г. должна быть организована работа по кассовому планированию движения средств федерального бюджета. Кассовый план — самостоятельный инструмент, с помощью которого появилась возможность управлять остатком свободных средств на счетах Федерального казначейства, чтобы они не обесценивались, а участвовали в формировании дополнительных процентных доходов федерального бюджета.

Минфин России на базе информации Федерального казначейства будет проводить мониторинг финансового менеджмента главных распорядителей, и по этой оценке будет приниматься решение о наделении или о ненаделении главных распорядителей дополнительными правами.

Министерство финансов Российской Федерации очень осторожно подходит к введению новаций в бюджетном законодательстве, выявляя, в том числе, и с помощью Федерального казначейства, все сложности организации этого процесса.

Управление общественными финансами должно отвечать современным требованиям. Будет изменена практика формирования целевых программ. Сегодня есть программы с объемами бюджетных затрат на 200 млн. руб. и есть — на 15-20 млн. руб. Опыт разработки и реализации целевых программ будет обобщен, проанализирован. На основании

этого будут разрабатываться долгосрочные федеральные целевые программы.

Долгосрочное финансовое планирование требует долгосрочного финансового прогнозирования, развития отдельных отраслей экономики. Министерство финансов Российской Федерации будет центром всей этой работы в ближайшем будущем. Пока горизонтом планирования будет 15 лет — до 2023 г. Накопленный опыт будет положен в основу дальнейшей работы.

Текущий год является переходным в процессе изменения порядка предоставления субсидий регионам на инвестиционные цели. Право заключения соглашений о предоставлении субсидий передаётся ведомствам как главным распорядителям бюджетных средств, которые могут передавать, как без пообъектной разбивки, так и с пообъектной разбивкой, но с обязательным отчетом, как инвестиционные средства были потрачены.

К числу достижений Федерального казначейства А.Л. Кудрин отнес кассовое исполнение всех бюджетов бюджетной системы страны. В настоящее время еще не все региональные и местные бюджеты находятся на полном кассовом исполнении в органах Федерального казначейства. В связи с этим министр предложил провести большую разъяснительную работу по популяризации преимуществ этого процесса, провести межрегиональные и региональные совещания по указанной тематике, но при этом ограничить срок, в течение которого региональные и местные бюджеты будут приниматься на кассовое исполнение в органы Федерального казначейства на ныне существующих условиях.

После этого на основании информации о принятых предложениях можно будет реально оценить объёмы работы в ближайшей перспективе и провести оптимизацию структуры Федерального казначейства, рационализировать перераспределение нагрузки на структурные подразделения и отдельных работников.

В Казначействе России работает большое число специалистов. В докладе Президента РФ на заседании Государственного Совета РФ была отмечена необходимость улучшения содержания государственных гражданских служащих, а также оптимизации их работы.

Министр подчеркнул, что в связи с этим дано указание рассмотреть вопросы оптимизации работы сотрудников Минфина России, Федерального казначейства и других подведомственных федеральных служб. В этом направлении, сказал он, не-

обходимо продолжать работу, обобщать практику, информировать об этом руководство Министерства финансов РФ.

В выступлениях Президента РФ В.В. Путина и первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева неоднократно рассматривались вопросы качества законодательства и практики его применения. Отмечалось, что бывают ситуации, когда несовершенные законодательные акты сопровождаются трудностями в процессе их исполнения. Такое положение дел является недопустимым. Исполнение судебных решений Минфином России и Казначейством страны — важнейшая государственная задача. В ближайшее время, подчеркнул министр, необходимо рассмотреть вопрос об исполнении принимаемых судебных решений.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **В.И. Мальшева** рассказала о работе по созданию автоматизированной системы Казначейства России. Закончен этап ее проектирования, с 2008 г. начинается внедрение: проведение конкурсов и заключение контрактов на закупку оборудования и программного обеспечения, установка и отладка системы, обучение персонала, подготовка документации для эксплуатации и т.д.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **А.Ю. Попов** проинформировал о ходе исполнения основных задач системы Федерального казначейства в 2007 г. в части информационно-технического обеспечения и обеспечения безопасности информации и основных задачах на 2008 г. в этой сфере.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **С.Е. Прокофьев** посвятил своё выступление совершенствованию административно-кадровой и финансовой работы в Федеральном казначействе.

На заседании Коллегии также выступили другие ответственные сотрудники Казначейства России: начальник Управления совершенствования функциональной деятельности **Л.А. Лопина**, начальник Управления бюджетного учёта и отчётности **Г.И. Маклева**, начальник Юридического управления **С.Н. Сауль**, руководители управлений Федерального казначейства по Ивановской (**Л.Н. Голубева**), Ростовской (**В.Ф. Костюченко**), Рязанской (**Ю.Б. Карпов**), Самарской (**А.Ю. Демидов**), Тверской (**А.Н. Моргачёв**), Ульяновской (**Д.Н. Чугунков**) областям и др.

В заключение прошло вручение наград группе работников центрального аппарата и территориальных органов Федерального казначейства.