

«Казначейство обеспечивает государственные интересы»



— Владимир Кузьмич, Управление Федерального казначейства по городу Москве было образовано лишь на пятый год существования системы Федерального казначейства России. С чем это было связано?

— Тот период был наполнен борьбой, но скорее организационной, чем политической. Несколько лет столицу обслуживало специальное подразделение Управления Федерального казначейства по Московской области. В связи с этим возникали определенные организационные проблемы.

Я был приглашен к мэру Москвы и имел с ним длительную беседу, в ходе которой он согласился с тем, что в столице должно быть создано собственное УФК. Позже нас соответствующие управления были образованы только в Башкирии и Татарстане. Даже в Чеченской Республике оно было создано раньше. И начиная с 1997 года УФК по городу Москве в ускоренном темпе прошло все этапы развития, которые пережили территориальные органы, образованные в 1992–1996 годах. Времени на решение тех же функциональных задач, которые стояли перед другими субъектами Федерации, нам досталось

Владимир Кузьмич ЗАЙЦЕВ, руководитель Управления Федерального казначейства по городу Москве, академик Международной академии менеджмента, заслуженный экономист РФ, доктор экономических наук, профессор, член правления Вольного экономического общества. Владимир Кузьмич рассказал о работе столичного Управления, которое он возглавляет с момента его создания в июне 1997 года.

меньше. Хорошо это или плохо не знаю, но в условиях высокой нагрузки сложился коллектив, который и в дальнейшем демонстрировал свои прекрасные качества, в том числе и в переломные моменты.

— Москва с позиций бюджетного процесса — особый субъект РФ...

— До 80 процентов доходов и расходов федерального бюджета проходит через территориальный орган Федерального казначейства по городу Москве. Вся нагрузка падает на персонал численностью менее двух тысяч человек, которые работают в Управлении и 11 подведомственных ему отделах. Слаженность в работе, четкие алгоритмы действий, которые не позволяют относиться к делу с прохладцей, постоянные мероприятия по внутренней оптимизации распределения ресурсов, переключки между отделами — вся эта перманентная реорганизация не самоцель, а ответ на вызовы, которые система получает в связи с необходимостью увеличения эффективности работы

Вообще, учетно-платежная система под названием Федеральное казначейство — это особая структура, которая обеспечивает государственные интересы. Сейчас отчетливо видно, что ей не было альтернатив. Оказалось, например, что в стране нет системы, позволяющей вести учет госзакупок. Только казначейский информационный потенциал позволяет вести учет каждого бюджетного рубля, потраченного на оплату товаров, работ или услуг. И сейчас эта работа, которая не так давно была экспериментальной, стала занимать заметное место в нашей деятельности.

Постепенно процесс госзакупок станет в еще большей мере компетенцией казначейства. Ведь, не отслеживая весь процесс с начала до конца, мы не сможем сказать, насколько эффективно расходуются бюджетные средства, каковы будут последствия и не будет ли потом судебных исков по не обеспеченным казной обязательствам. Да и борьба с коррупцией будет не столь эффективной, пока под нее не подкладываются процедуры и технологии и не обеспечивается жесткое их соблюдение в целом по стране. Должен быть механизм,

который без эмоций работал бы на упреждение, на создание экономических и правовых условий, которые исключали бы какие-либо отклонения от закона.

— **Внедрение Автоматизированной системы Федерального казначейства (АС ФК) является важной частью проекта модернизации казначейской системы РФ. Как, кстати, обстоят с этим дела в Москве?**

— С начала 2011 года Управление перешло на АС ФК — более целостный продукт, чем тот, что использовался ранее. То, что мы становимся на единую информационную платформу, в принципе правильно. Эффективно обслуживать и администрировать систему такого масштаба, какой является Федеральное казначейство, с возможностью онлайн-доступа к любому платежу, к любой информации в любой момент, с высокой оперативностью — всего этого невозможно достичь другими способами. Единая страна — это единая отчетность, единый бюджет, и база данных у нас сейчас общая для управления всеми отделениями. Такова информационно-техническая реализация принципа единства, который заложен в Бюджетном кодексе как основа построения бюджетной системы РФ. Другое дело — издержки обслуживания. Но... нам трудно потому, что мы идем вперед и вверх. Было бы легко, если бы катились вниз и назад.

Сейчас, на пороге вступления в год 20-летия со дня создания Федерального казначейства, приятно осознавать, что первоначальный импульс, вызвавший эту систему к жизни, еще не угас, что казначейство во многом остается локомотивом развития государственных функций, что инструменты, которые казначейство может предложить, продолжают оставаться востребованными для целей государственного управления и экономического развития.

— **В УФК по городу Москве обслуживаются в качестве субъектов бюджетного процесса высшие органы государственной власти России. Накладывает ли это дополнительный отпечаток на вашу работу?**

— Я помню тот трепет, с которым мы впервые проводили совещания с представителями финансовых администраций главных распорядителей бюджетных средств. Особенно почему-то переживали за Госдуму, Администрацию Президента РФ и силовиков. Но наши страхи оказались несколько

преувеличенными. Была своя специфика, были определенные особые требования, но все это оказалось в принципе исполнимо в рамках бюджетного законодательства. При этом значимую, ключевую роль в успешном и достаточно быстром переходе всех главных распорядителей на казначейское обслуживание сыграла единая позиция в вопросах этого перехода, занятая Министерством финансов Российской Федерации, его Главным Управлением Федерального казначейства, которая и была успешно реализована УФК.

Для всех сейчас актуально образование Межрегионального операционного управления, которое должно заработать с 1 января 2012 года. УФК по городу Москве деятельно способствует успешной реализации этого проекта. Ему будут переданы на обслуживание те главные распорядители бюджетных средств, о которых говорилось чуть раньше. Все это делается в том числе и для того, чтобы разложить риски, что называется, в разные корзины. Уровень концентрации в 80 процентов, несомненно, велик. Будет процентов на 20 меньше. Кроме того, Межрегиональное операционное управление, сконцентрированное на обслуживании ГРБС и призванное способствовать появлению нового качества бюджетного процесса, должно освободить ряд территориальных казначейских органов, в том числе и УФК по городу Москве, УФК по Смоленской области от выполнения неких эксклюзивных функций, исторически закрепленных за ними ранее.

Но это не значит, что у УФК по городу Москве станет меньше работы. Столица будет превращаться в федеральный округ и прирастать новой территорией. Объем бюджета Москвы уже сейчас составляет пятую часть от федерального. В настоящее время поставлена и успешно реализуется задача более глубокой интеграции УФК по городу Москве в организацию исполнения городского и муниципальных бюджетов.

— **Управление Федерального казначейства имеет отношение и к исполнению судебных решений, не так ли?**

— Исполнение судебных решений не является основной функцией органов федерального казначейства, но мы ее с честью выполняем на протяжении уже длительного време-



В. К. Зайцев, руководитель УФК по городу Москве и его заместители (слева направо): Л. А. Денисова, Д. В. Вишневецкий, А. С. Ушаков



Т. Г. Нестеренко, заместитель Министра финансов РФ, В. К. Зайцев, руководитель УФК по городу Москве, Р. Е. Артюхин, руководитель Федерального казначейства, 2010 г.

ни. Специфика Москвы заключается еще и в том, что к главным организациям (министерствам) со всей России поступают финансовые претензии. Для примера можно взять Минобороны, которое располагает большой сетью войсковых частей, военкоматов и учреждений, ведущих активную хозяйственную деятельность. К сожалению, в рамках этой деятельности порой возникают ситуации, по которым принимаются судебные решения. А проблема в том, что процесс настолько жестко регламентирован, что если в течение 10 дней решения не исполняются, то орган Федерального казначейства обязан приостановить все операции и должника, и его подведомственных учреждений. То есть эта функция напрямую влияет на исполнение федерального бюджета, а значит, и на способность госоргана выполнять публичные функции

Самый свежий пример: недавно был заблокирован счет Федерального агентства по рыболовству, все операции по нему прекращены. А что такое прекращение финансирования? Это неспособность выполнить свои публичные обязательства. И здесь хочется сказать о рисках, с которыми должно бороться Федеральное казначейство своим участием в бюджетном процессе, а также в процессе госучета и госзакупок. Рисков множество: и со стороны экономики, и со стороны форс-мажорных обстоятельств, в том числе природного и техногенного характера. Наша работа должна строиться так, чтобы все риски сводить к приемлемому уровню.

— **Одна из задач казначейства — проверять целевое использование средств бюджетополучателями. Как развивается система финансового контроля?**

— Когда-то мы начинали с последующего контроля — ведь надо было с чего-то начинать при отсутствии должных информационных технологий. Но это в прошлом. Ведь сумма, прошедшая по кассе бюджета, невозвратна. Поэтому акцент все более смещался на контроль, осуществляемый перед платежом и в момент платежа, и именно здесь бюджетный контроль оказался наиболее эффективным в плане предотвращения нерационального, нецелевого использования средств.

У нас сейчас последующий контроль применяется только к собственной сети. Несколько крупных отделений ежегодно проверяются, я подписываю соответствующий график. По результатам контрольных мероприятий принимаются меры. Так, за 13 лет службы по результатам контрольной деятельности освобожден от должности каждый пятый из руководителей отделений. Многим снижали размер премии.

При этом следует отметить, что юридическая, учетная, закупочная деятельность переживают окончательную стадию централизации. Критически важным представляется сохранение в этом процессе управляемости низовыми казначейскими органами с количеством занятых работников порядка 100 единиц.

Важно, что сама база для каких-либо нарушений со стороны субъектов бюджетного процесса уменьшается и прежде всего с нарастанием транспарентности и публичности каждого этапа бюджетного процесса. Когда-то было по 20–30 проверок в год со стороны Счетной палаты. Бывало, у нас находилось одновременно две-три бригады контролеров, и нам буквально негде было их разместить. А сейчас Счетная палата имеет онлайн-доступ ко всей информации, которая необходима ей как центральному органу государственного финансового контроля. И только если нужно посмотреть первичную документацию, ее сотрудники приходят в УФК.

— **Но нецелевое использование бюджетных средств все равно имеет место. Как вы считаете, почему?**

— Я не думаю, что это проявление чьего-то злого умысла. Не навязываю никому своего мнения, но полагаю, что причина тут, скорее, в недостатке квалификации исполнителей. Не всем удастся оперативно отслеживать процесс изменений, который идет постоянно. Нецелевое использование — серьезное правонарушение, которое при определенных обстоятельствах может быть квалифицировано как преступление. Поэтому актуальной продолжает оставаться задача обучения тех работников, которые принимают решения об отнесении расходов к той или иной статье.

— **Владимир Кузьмич, вступил в силу Закон № 83-ФЗ. Ожидаете ли вы ухода части клиентов в связи с тем, что, например, автономные учреждения получили право открывать счета в коммерческих банках?**

— Ориентация на результат — это неизбежно большая степень свободы в обращении с бюджетными деньгами, но мы делаем все от нас зависящее для того, чтобы учебные заведения, другие субъекты бюджетного процесса, которые изменят организационно-правовую форму, по-прежнему оставались нашими клиентами. Что мы им можем гарантировать? Возможность иметь внешнюю структуру, которая будет постоянно на бесплатной основе поддерживать финансовый менеджмент в тонусе и не позволит принимать неверные решения. Какой банк сможет им предложить такой сервис?.. Для этого надо много работать, в том числе с руководством на-

ших клиентов. Мы уже ведем такую работу, и Федеральное казначейство придает этому большое значение. Нет никакого навязывания, есть только убеждение. В первую очередь это относится к вертикально интегрированным учреждениям, имеющим разветвленную сеть филиалов на территории различных субъектов Российской Федерации. Руководство таких структур могло бы на основе бесплатных договоров получать от повсеместно присутствующей системы органов Федерального казначейства не искаженную какой-либо заинтересованностью информацию о движении финансовых ресурсов учреждения и его филиалов и о реальном положении дел, имея в виду, что именно такая информация жизненно необходима для успешного руководства автономными структурами.

Конечно, получив статус автономных учреждений, многие будут бороться с искушением перейти на обслуживание в коммерческий банк. Но руководители этих юридических лиц не должны забывать, что, обслуживаясь в коммерческой структуре, они разделяют и риски существования этой структуры, сохранения его достаточной ликвидности. Я хочу напомнить про кризисный 1998 год, когда страна за одну ночь «подешевела» втрое в долларовом исчислении. Банки были настолько поражены этими явлениями, что деньги из них приходилось буквально «вытаскивать» с использованием всего потенциала Федерального казначейства. Сейчас уровень цен на нефть высок, но есть и прогнозы о снижении, причем устойчивом снижении, на протяжении многих месяцев. Это приведет к снижению поступлений. А что это будет означать для коммерческих банков? Возможно снижение оперативности платежей, а возможно и худшее. Хочу напомнить, что казначейство ни при каких обстоятельствах принципиально не может обанкротиться.

— Вы уже упомянули о том, что казначейская система играет большую роль в реализации Закона № 94-ФЗ, обеспечивает функционирование

электронных торговых площадок, выдает электронные цифровые подписи (ЭЦП). Насколько гладким был переход к новой системе госзакупок в Москве?

— Вначале мы получили эту нагрузку на полупоформальных основаниях. Скажем так, старались делать все, что от нас зависело, но не располагали таким программным обеспечением, которое используется для построения электронных площадок. И помощь была консультационная, во многом даже ручная, потому что тот уровень информатизации, который требуется для эффективного ответа на некоторые вопросы, большинством клиентов еще не был достигнут.

Но все это помогло начать дело, и первые результаты я бы оценил как положительные. Думаю, не позднее 2012 года мы увидим эффективное завершение того процесса, который возложен на казначейство. Тогда будут информационно замкнуты базы госзакупок и того подразделения, которое отвечает за платежи. Ни один платеж, совершаемый казначейством, не сможет быть выполнен без корреспонденции с базой данных по госзакупкам, где будут указаны основания, из которых эти обязательства происходят. Если у этого договора или госконтракта не будет номера в системе госзакупок (а он указывается в подстрочнике платежного документа), то, естественно, этот документ не сможет быть оплачен, поскольку данное обязательство казначейством не учтено, не возникло из процедур Закона № 94-ФЗ.

В дальнейшем создание в казначействе единого информационного массива по госзакупкам позволит выйти на новый этап работы. Может выясниться, что приобретаемая услуга, работа или актив уже куплены государством по другой главе и поэтому являются избыточными. Если кто-то возьмется отслеживать информацию такого рода, можно будет существенно снизить объем закупок и сэкономить бюджетные средства.

Материал подготовили О. В. ГОРШЕНИНА, А. Н. ГОРБУНОВ



10 лет со дня образования УФК по городу Москве, 2007 г.