



Миссия Казначейства России – хранить государственную казну

8 декабря Казначейство России отметило юбилей – 20 лет со дня возрождения. Именно возрождения, потому что в более чем двухсотлетней истории ведомства, хранящего государственную казну России, случилась пауза, затянувшаяся на семь десятилетий. Декретами от 31 октября 1918 г. и 4 мая 1919 г. Департамент государственного казначейства и местные казначейства были объединены с Народным банком РСФСР. А после его ликвидации кассовое исполнение бюджета было возложено на специальные приходно-расходные кассы Наркомата финансов. Кассовая реформа (1925–1928) окончательно завершила перевод казначейской системы кассового исполнения государственного бюджета на банковскую. Накануне юбилея Руководитель Федерального казначейства **Р.Е. Артюхин** дал интервью корреспондентам журнала «Финансы».

– Роман Евгеньевич, в здании Казначейства России в праздничные дни открывается бюст А.И. Васильева. Какие принципы, заложенные им, первым Государственным казначеем России, в организацию управления финансами, организацию казначейской системы, актуальны и сейчас?

– Казначейство – один из старейших финансовых институтов, объективно необходимый атрибут любого государства. Связано это с его главной функцией – хранителя государственной казны. И как бы оно ни называлось, при какой бы системе ни существовало – при приказной форме, при Рюрикови-

чах, при Романовых – казначейство всегда ее выполняло.

Обновление структуры и функций казначейства совершалось в ходе общих административных и финансовых реформ на основе достижений экономической мысли. Оно отражало изменения в хозяйственной жизни. Казначейство как

важнейший финансовый институт России не оставалось неизменным.

До 1796 г., когда 4 декабря высочайшим указом Павла I для эффективного управления финансовыми ресурсами государства была учреждена должность Государственного казначея, эти функции исполнял Генерал-прокурор Правительствующего Сената. Тем самым тоже подчеркивается важность этой задачи для государства.

Выделение функций Государственного казначея было связано с тем, что началась специализация, требовавшая отдельного вида деятельности. Так, Государственному казначею была подчинена Экспедиция о государственных доходах, в его ведении находились составление росписи доходов и расходов, кассовое исполнение бюджета, контроль над эффективным использованием государственных средств, управление и контроль над деятельностью губернских и уездных казначейств.

Первым Государственным казначеем в 1796 г., а затем и первым Министром финансов в 1802 г. стал Алексей Иванович Васильев.

Непосредственно с его деятельностью связано создание казначейской системы и механизма движения денежных средств, норм и практики хранения собранных доходов и выдачи государственных средств для расходования. Он инициировал важнейшие нормативные документы, регулировавшие деятельность казначейской системы. Совокупность мер, принятых Государственным казначеем при выработке принципов составления и исполнения государственной росписи, легла в основу развития



Р.Е. Артюхин – Руководитель Казначейства России

бюджетно-сметного дела и в дальнейшем.

– Расскажите, пожалуйста, при каких обстоятельствах в 1992 году было принято решение возродить казначейство?

– Эта идея принадлежит Министру финансов СССР В.С. Павлову. Еще в сентябре 1989 г. он сказал, что пора возродить такой хорошо известный раньше государственный институт, как казначейство. Свое предложение он обосновал тем, что развитие разнообразных форм собственности предполагает обособление государственного имущества как самостоятельного объекта финансового управления. А это, в свою очередь, требует создания специализированных органов, которые осуществляли бы контроль за движением государственных средств.

Дальнейшее развитие ситуации, вероятно, ускорило принятие решения о возрождении казначейства. Разваливался СССР, разрушалась

экономика, дело дошло до того, что в феврале 1992 г. Центральный банк отказался открывать кредиты по бюджету РСФСР, сообщать Правительству России данные о зачислении доходов в республиканский бюджет.

Положение стало критическим. Республиканский бюджет страны не утвержден. Сведения о доходах бюджета недоступны. Открытие кредитов по республиканскому бюджету для финансового обеспечения функционирования государственных институтов прекращено. Расходы могут быть осуществлены учреждениями и организациями только в пределах открытых в декабре–январе кредитов. Новых правил исполнения бюджета нет. Старые правила в полном объеме неприменимы. На счете Минфина России – острая нехватка средств, и это при наличии остатков на счетах отдельных министерств, ведомств и их учреждений, предприятий и организаций. Доверие к государ-

ственным институтам и их структурам падает. Нарастает практика заимствований.

Вот в такой ситуации Правительство России приходит к осознанию того, что ему требуется свой орган, свой кассир. Указом Президента России от 8 декабря 1992 г. № 1556 (в принципиальном плане) и постановлением Правительства России от 27 августа 1993 г. № 864 (в организационном плане) был решен вопрос о создании Федерального казначейства в составе Минфина России. С этого момента началось возрождение казначейства.

Работу возглавил А.В. Смирнов, и за очень короткий промежуток времени, практически с нуля удалось по всей России образовать территориальные казначейства, организовать учет доходов, их распределение между бюджетами бюджетной системы страны и, что особенно важно, — новый порядок выплат из федерального бюджета.

Как я уже говорил, миссия Казначейства — быть кассиром, бухгалтером, хранителем казны. Оно должно собирать в кассу доходы и выдавать из нее средства на расходы, не являясь при этом распорядителем бюджетных средств. Возрождение этой миссии говорит о том, что принцип единства кассы, введенный в России в ходе реформ 1870-х годов, был восстановлен в начале 90-х. А возрожденное Казначейство России стало инструментом реализации бюджетной политики, направленной на предотвращение распада страны.

— В канун юбилеев принято подводить итоги. Как Вы можете охарактеризовать основные этапы развития

казначейской системы в России за последние 20 лет?

— Возрождение и модернизация Казначейства в России, 20-летие которого мы отмечаем сегодня, — историческое событие конца XX — начала XXI веков.

I этап (1992—1997 гг.) можно назвать этапом организационным и становления. Он связан с созданием элементарного порядка в учете и распоряжении средствами федерального бюджета. Централизованная система органов Федерального казначейства в субъектах Российской Федерации и их отделения в городах и районах обеспечила эффективное управление доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета, повысила оперативность в финансировании государственных программ, усилила контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств. Можно сказать, что под руководством А.В. Смирнова была выстроена платформа, на которой Казначейство продолжило свое развитие.

II этап (1998—2007 гг.) ознаменован приходом на должность руководителя Т.Г. Нестеренко. Под ее руководством создана серьезная нормативно-правовая база по всем направлениям деятельности Казначейства. Были приняты основные инструкции и документы по учету регулирующих доходов, по нормативам их распределения, по учету расходов, по бухгалтерскому учету, по ведению лицевых счетов. С 2004—2005 гг. Казначейство начало осуществлять кассовое обслуживание всех бюджетов бюджетной системы, обеспечив не только каждому субъекту Российской Фе-

дерации, но и самому маленькому муниципалитету доступность, по сути, банковских услуг и создание единого счета бюджета. Это — большое достижение, потому что раньше все средства были разрознены, они находились даже на счетах бюджетных учреждений, что естественно создавало проблемы с исполнением бюджета.

Еще одно важное событие, которое следует отнести ко II этапу и поставить в заслугу Минфину России и Казначейству: постепенно, в течение двух—трех лет сошли на нет так называемые зачеты. Осуществляемые в безденежном порядке (зачастую с криминальной подоплекой), они исказили финансовое регулирование и финансовые взаимосвязи. Благодаря Казначейству, внимательно отслеживавшему такого рода зачеты и препятствовавшего им, этот период был преодолен.

Начиная с 2000 г., когда Минфин России возглавил А.Л. Кудрин, активизировалась работа по развитию казначейских технологий с тем, чтобы ведомство представляло собой современную структуру по уровню сервиса, по внутренним технологиям и инструментам, сопоставимую с казначействами таких стран, как Германия, Франция.

Наконец, необходимо отметить, что во время административной реформы 2004 г. осуществлено образование Федерального казначейства, как органа исполнительной власти.

На III этапе (2008—2012 гг.) Казначейство России превратилось в информационно-ориентированную организацию. Мы стали оператором крупнейших государственных

информационных систем, которые непосредственно связаны с управлением государственными финансами — управлением госзакупками и управлением бюджетной сетью через порталы www.zakupki.gov.ru и www.bus.gov.ru.

Проделанная организационная работа позволила нам перегруппировать силы на эти новые направления.

Напомню, что за 3 года нам практически безболезненно удалось сократить численность сотрудников на 20% (такая задача была поставлена Президентом России).

Создано Межрегиональное операционное управление. Завершен проект Модернизации казначейской системы. Осуществлено вступление Федерального казначейства в систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП). На качественно новом уровне организован процесс кассового планирования исполнения федерального бюджета, внедрены технологии активного управления ликвидностью единого казначейского счета. Осуществляется переход на электронный документооборот с клиентами Казначейства России.

— Вы упомянули, что Казначейство является оператором портала госзакупок. Но, судя по публикациям в СМИ, там слишком много криминала. Возглавляемое Вами ведомство каким-то образом следит за законностью сделок?

— Хороший вопрос. Благодаря portalу все нарушения вытащили на «свет божий», тогда как раньше все было непрозрачно — встретились заказчик с поставщиком, о чем-то договорились... Сейчас же любая закупка проходит через портал.

И если с ней что-то не так, возникает общественный интерес, по сути — осуществляется общественный контроль, который зачастую эффективнее государственного. На мой взгляд, способ борьбы с недостатками в этой области прост: нужно отладить прозрачность процедур.

Проблемы остаются. Нельзя пока говорить о полном устранении недостатков в этой области, но их количество снижается, а неотвратимость наказания сдерживает их рост.

Проверять сделки — не дело Казначейства. Наша задача — обеспечить прозрачность и мониторинг сделок, дать инструкции главным распорядителям бюджетных средств через их личные кабинеты на портале как проверить, что происходит по их подведомственной сети, помогая выявить нарушителя по тем или иным признакам отклонения.

— Среди основных полномочий Федерального казначейства — прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета. Почему в настоящее время именно этой работе придается особое значение?

— Кассовый план — жесткий документ, составленный на основе представленных нам главными распорядителями бюджетных средств данных. Этот документ ложится в основу решений Казначейства о размещении депозитов.

Понятно, что кассовые расходы все ГРБС расписывают равномерно, но мы понимаем, что в силу разных обстоятельств и причин план будет выполнен неравномерно. Поэтому и осуществляем прогнозирование (это наше четкое профессиональное понятие), т.е. экспертным путем оцениваем реальную ситуацию с учетом рисков, которые предвидим.

Благодаря этой кропотливой работе мы объединили бюджетные потоки и создали единый счет федерального бюджета, на котором сосредоточены все средства. Ежедневно я получаю информацию по SMS о его состоянии. Естественно, этими данными в режиме реального времени располагает и руководство Министерства финансов Российской Федерации.

(Чтобы продемонстрировать, как это происходит, Роман Евгеньевич достал мобильный телефон и через секунду назвал высветившиеся на экране цифры. — Прим. авт.) Вот данные за 29 ноября: доходы — 36 млрд. руб., расходы — 31 млрд. руб., остаток на счете — 1 трлн. 987 млрд. руб., на депозитах размещено 580 млрд. руб.

Таким образом, в Казначействе создан огромный потенциал, чтобы и дальше его развивать. Вы спросите, для чего? Как раз лучшим качеством управления финансами является умение управлять ликвидностью, предвидеть, в какие отрезки времени возникнет недостаток средств, а когда — излишек. Эти излишки Казначейство, как рачительный хозяин, должно размещать на депозитах. Благодаря управлению ликвидностью в этом году Казначейство заработало для федерального бюджета 22,5 млрд. руб. Мы видим большие перспективы в том, чтобы этот инструмент развивался и приносил доход, конечно же с обеспечением сохранности средств.

— В каких банках Казначейство размещает депозиты? Осуществляется ли таким образом их государственная поддержка?

— Критерии банков для размещения депозитов определены пра-

вительственным постановлением. Этим критериям соответствуют банки из перечня TOP-30. Размещение депозитов не рассматривается как форма их поддержки. Это — нормальный инструмент рыночного управления ликвидностью.

Банкам нужны средства, а они есть у нас. Казначейство проводит размещение депозитов через биржевые аукционы и по рыночным ставкам.

— В свое время финансовые органы подвергались осуждению за то, что они держали деньги в коммерческих банках.

— Принципиальная разница между размещением средств на счетах и тем, что происходит сейчас, заключается в следующем: Казначейство не держит счета в коммерческих банках. Если бы оно это делало, был бы другой, менее прозрачный уровень взаимодействия. Возникли бы вопросы: почему выбран тот или иной банк, какие начисляются проценты? Кроме того, средства на счетах в коммерческих кредитных организациях подвергаются рискам.

У Казначейства все ресурсы сосредоточены в Центральном банке, обеспечивающем полную их сохранность. И повторюсь: свободные средства оно размещает по гражданским договорам, под известный процент, в установленных кредитных организациях.

— Федеральное казначейство постоянно находится в развитии. Какие задачи стоят сейчас перед Вами, как

руководителем ведомства, перед казначейской системой России в целом?

— Сейчас мы реализуем два больших стратегических проекта. Условное название первого — «Электронный бюджет». В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов обозначена необходимость его развития как интегрированной информационной системы управления общественными финансами.

В рамках «Электронного бюджета» перед Казначейством стоит задача проинвентаризировать бизнес-процессы, обеспечить применение единых справочных классификаторов, создать портал бюджетной системы и сделать информацию прозрачной не через отчеты, а через процессы, которые осуществляются в рамках бюджетного процесса, чтобы это было доступно всем внешним пользователям. Основные принципы «Электронного бюджета» прописаны в распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р.

Второй крупный проект Казначейства России — развитие системы бюджетных платежей. Условно его можно назвать «Казначейство — банк». Этот проект предполагает переход на новые технологии бюджетных платежей с открытием корреспондентского счета в Центральном банке.

Казначейство должно стать прямым участником банковских

расчетов. Все счета публично-правовых образований (а их около 70 тысяч) должны перейти в систему балансовых счетов Казначейства России. В Центральном банке останутся только корреспондентские счета УФК и самого Федерального казначейства.

Концепция проекта сейчас проходит согласование в Минфине России и в ЦБ. Ожидаем, что она будет прописана в новой государственной программе повышения эффективности управления государственными финансами.

По нашим прогнозам, реализация этого проекта позволит сократить сроки прохождения платежей, будет способствовать гармонизации казначейских и банковских технологий. А в перспективе, возвращаясь к теме управления ликвидностью, — рассматривать этот вопрос не только применительно к единому счету федерального бюджета, но и к единому корреспондентскому счету, на котором будут сконцентрированы все ресурсы сектора государственного управления. На следующем этапе создается возможность для начисления процентов клиентам Казначейства.

Эти два крупных проекта станут в деятельности Федерального казначейства определяющими на ближайшее время.

*Беседу вели
Ю.М. Артемов
и Т.Н. Васильева*



Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1520 Роман Евгеньевич Артюхин за большой вклад в становление и развитие казначейской системы Российской Федерации награжден **ОРДЕНОМ ПОЧЕТА.**