

# Задачи и направления развития казначейской системы России

**Р.Е. Артюхин**, руководитель Федерального казначейства



**О**сновной задачей Федерального казначейства в соответствии с ориентирами, установленными Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов<sup>1</sup>, остается постоянное повышение качества выполняемых государственных функций через максимальную автоматизацию процессов, применение самых передовых технологий, упрощение административных и технических процедур.

Являясь платежной, учетной, контрольной и информационной системой в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований, Казначейство России в 2010 г. обслуживало более 23 тыс. бюджетов, более 62 тыс. счетов в банке, более 201 тыс. организаций-клиентов; осуществляло более 40 млн. платежных операций в месяц. Казначейством России учтено 15 трлн. руб. доходов и 17 трлн. — расходов. Благодаря размещению средств федерального бюджета с ЕКС на банковские депозиты дополнительно получено 4,9 млрд. руб. доходов.

В основу деятельности Казначейства России в 2010 г. была положена Стратегическая карта развития на среднесрочную перспективу, одобренная расширенным заседанием коллегии Федерального казначейства в 2010 г.

Из 21 мероприятия по реализации намеченных стратегических задач, запланированного на 2010 г., выполненными можно считать 18. Три мероприятия из-за амбициозности поставленных задач выполнены частично. В их числе разработка и утверждение административных регламентов, разработка нормативных правовых актов по обслуживанию государственных

внебюджетных фондов, правовое регулирование представления информации по международным стандартам статистики государственных финансов.

На некоторых из выполненных мероприятий следует остановиться особо.

Минэкономразвития России и Казначейством России был создан и введен в промышленную эксплуатацию с 1 января текущего года Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) (так называемый ООС — Общероссийский официальный сайт — см. рис. 1).

В настоящее время этот информационный ресурс — крупнейшая государственная информационная система, построенная на порталных ВЕБ-технологиях. Сайт объединяет в одно целое ранее разрозненные, построенные по различным правилам, аналогичные сайты каждого публично-правового образования. В конце прошлого года эта работа находилась на особом контроле Минфина России, Правительства Российской Федерации и Контрольного управления Президента Российской Федерации.

К компетенции Казначейства России было отнесено обеспечение функционирования сайта и выдача сертификатов ключей электронно-цифровых подписей (ЭЦП). К настоящему времени ФК обеспечило процедуру аккредитации более 200 тыс. организаций и выдало бесплатно свыше 500 тыс. сертификатов ключей ЭЦП.

В 2010 г. в завершающую стадию перешел проект «Модернизация казначейской системы Российской Федерации». Созданная в его рамках Автоматизированная система Федерального казначейства (АС ФК) представляет собой современное и высокотехнологичное

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

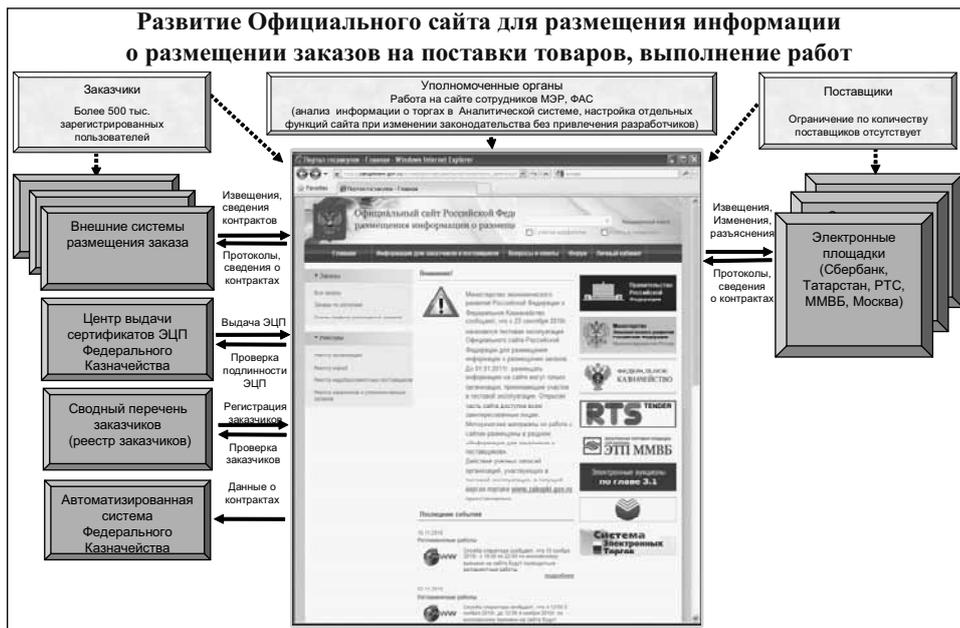


Рис. 1. Общероссийский официальный сайт

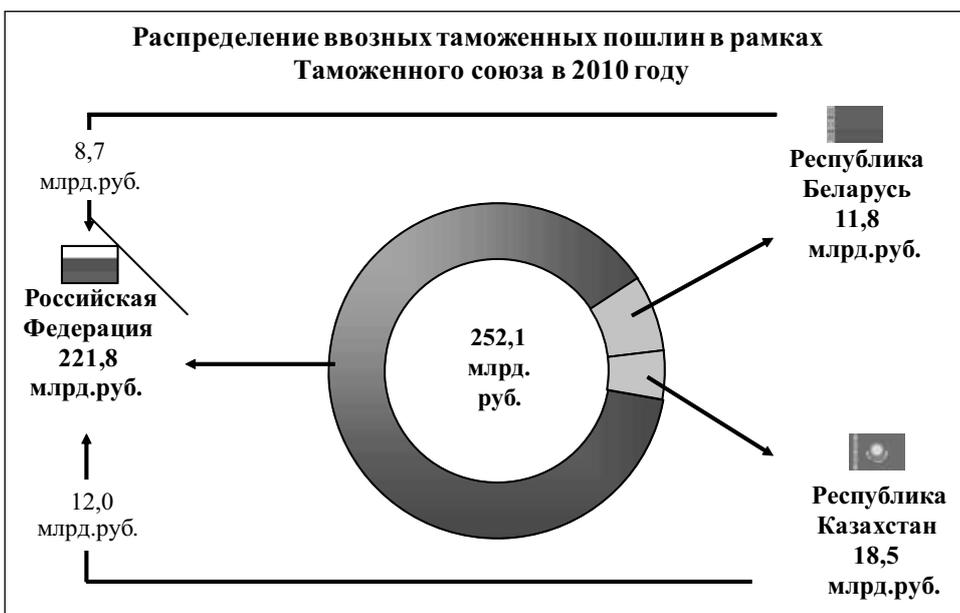


Рис. 2. Распределение ввозных таможенных пошлин в рамках Таможенного союза в 2010 г.

IT-решение в сфере государственных финансов, главным преимуществом которой является сосредоточение прикладного программного обеспечения и базы данных только в управлениях Федерального казначейства вместо развёртывания их в каждом из 2200 ОФК, что предусматривалось прежней информационной архитектурой.

Непосредственно в 2010 г. начался процесс перевода АС ФК в промышленную эксплуатацию. К 1 января 2011 г. в 21 субъекте РФ работы закончены полностью,

а полное тиражирование системы должно быть завершено в 2011 г.

Кроме того, в 2010 г. заключены соглашения с органами государственной власти Республики Карелия и Калининградской области о переводе кассового обслуживания бюджетов указанных субъектов Российской Федерации на полный вариант.

В 2010 г. было подписано и вступило в силу Соглашение между странами — участниками Таможенного союза (Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь). Гибко и оперативно было организовано распределение ввозных таможенных пошлин между государствами-участниками. В 2010 г. на территории РФ было распределено 252 млрд. руб. Кроме того, из Беларуси в РФ поступило 8 млрд. руб., из Казахстана — 12 млрд. руб. (см. рис. 2).

В 2011 г. мероприятия по реализации стратегических задач, как и ранее в 2010 г., представлены в Стратегической карте Казначейства России (см. табл. 1).

В основу запланированного на 2011 г. 31 мероприятия легли стратегические задачи Федерального казначейства до 2015 г. Некоторые из этих мероприятий направлены на завершение ранее начатых проектов, такие, как оценка результативности деятельности, проведение антикоррупционных мероприятий, оптимизация структуры и функций, повышение эффективности бюджетных расходов. Иные — направлены на подготовку к реализации крупных проектов в последующие годы, например кассовое обслуживание с 2012 г. бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

## Основные мероприятия на 2011 год по реализации Стратегической карты Казначейства России на 2010–2015 годы

Основные компоненты стратегии развития Казначейства России	Стратегические цели	Стратегические задачи	Мероприятия на 2011 год
Государственная власть, клиенты и общественность	1. Сформировать единое информационное пространство финансовой деятельности публичных правовых образований Российской Федерации	1. Обеспечение прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов	1.1. Создание Официального сайта в сети Интернет в соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ
			1.2. Развитие системы КПЭ, продвижение системы КПЭ авторизованным внешним пользователям и обеспечение их сопровождения
			1.3. Создание и обеспечение функционирования Единого портала Российской Федерации государственных (муниципальных) финансов в сети Интернет, в том числе обеспечение публичного доступа к системе КПЭ с использованием сети Интернет
			1.4. Проведение мероприятий, связанных с размещением органами Федерального казначейства на Интернет-сайтах информации о ходе исполнения предъявленных исполнительных документов
			1.5. Создание условий для представления контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о кассовом обслуживании исполнения органами Федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)
		2. Создание условий для интеграции процессов управления государственными закупками и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2.1. Совершенствование аналитических инструментов и функциональное развитие «Официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг», в том числе в части интеграции с бюджетным процессом
	2. Кассовое обслуживание субъектов сектора государственного управления	3. Кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и неучастников бюджетного процесса	3.1. Перевод с 1 января 2012 г. на кассовое обслуживание исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Федеральным казначейством
			3.2. Перевод с 1 января 2014 г. на кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральным казначейством
			3.3. Обеспечение Казначейством России кассового обслуживания автономных, казенных и бюджетных учреждений федерального уровня на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства
			3.4. Модернизация механизмов санкционирования, в том числе в связи с переходом на программную структуру федерального бюджета
3.5. Обеспечение перехода на новый механизм предоставления субвенций, межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение			
3.6. Обеспечение Казначейством России кассового обслуживания автономных и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства			

	3. Усовершенствовать систему бюджетных платежей	4. Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации	4.1. Разработка проектов нормативных правовых актов в рамках реализации раздела XI «Реформирование системы бюджетных платежей» Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р 4.2. Разработка и внедрение биржевого механизма размещения средств на банковские депозиты, а также иных механизмов и инструментов управления ликвидностью на едином казначейском счете 4.3. Обеспечение предоставления с 1 января 2012 г. Федеральным казначейством бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)
		5. Применение современных платежных технологий в секторе государственного управления	5.1. Обеспечение с 1 января 2012 г. Казначейством России организаций, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) наличными денежными средствами 5.2. Тиражирование системы учета начислений и фактов оплаты без открытия банковских счетов плательщиков 5.3. Создание сервисов электронного документооборота для договоров, а также документов, подтверждающих исполнение договора поставщиками — юридическими лицами
Финансовое обеспечение деятельности	4. Усовершенствовать систему финансового менеджмента в Казначействе России	6. Повышение эффективности управления финансовыми ресурсами Казначейства России	6.1. Утверждение и реализация Плана Федерального казначейства по повышению эффективности бюджетных расходов на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 годов 6.2. Разработка подпрограмм в рамках государственных программ Российской Федерации, соисполнителем которых является Федеральное казначейство
Внутренние функциональные и управленческие процессы	5. Обеспечить безопасность деятельности Казначейства	7. Создание условий для обеспечения безопасности деятельности Казначейства России	7.1. Реализация законодательства Российской Федерации по мобилизационной подготовке и гражданской обороне 7.2. Обеспечение безопасности и повышения надежности при проведении денежных операций на счетах Федерального казначейства
	6. Усовершенствовать организацию деятельности Казначейства России	8. Формирование условий для обеспечения результативности деятельности Казначейства России	8.1. Оценка эффективности и результативности деятельности Федерального казначейства
		9. Оптимизация структуры и функций Казначейства России	9.1. Реализация Концепции оптимизации структуры и функций Федерального казначейства
			9.2. Обеспечение мероприятий по созданию и функционированию Межрегионального операционного управления Федерального казначейства
			9.3. Развитие международного сотрудничества Федерального казначейства
10. Создание и развитие «Электронного казначейства»	10.1. Завершение тиражирования автоматизированной системы Федерального казначейства (АС ФК), внедрение портала СУФД. 10.2. Разработка АСУ ГФ в части первоочередных подсистем, а также единой системы бухгалтерского учета, в том числе учета кадров, учета имущества и организации закупочной деятельности на примере Федерального казначейства.		
11. Регламентация функциональной деятельности Казначейства России	11.1. Разработка и реализация плана оптимизации технологических процессов Федерального казначейства		
Кадры	7. Обеспечить проведение эффективной кадровой политики	12. Совершенствование системы управления кадрами	12.1. Проведение антикоррупционных мероприятий 12.2. Внедрение системы мотивации сотрудников Федерального казначейства по результатам их деятельности

Есть и совершенно новые направления, впервые появившиеся в планах мероприятий. К ним можно отнести модернизацию механизмов санкционирования в условиях перехода к программному бюджету; разработку и внедрение новых механизмов управления ликвидностью единого казначейского счета (размещение средств единого казначейского счета на банковские депозиты и предоставление краткосрочных до 30 дней бюджетных кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям); переход на новый механизм предоставления целевых субсидий и субвенций; создание Официального сайта в сети Интернет в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ.

Некоторые основные задачи казначейской системы в 2011 г. следует рассмотреть подробно.

С 1 января 2012 г. в течение года предстоит перевод на кассовое обслуживание исполнения бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Уже подготовлены проект соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ и проект нормативного правового акта, который в т.г. будет обсуждаться Минфином России совместно с Минздравом России. В 2011 г. планируется отработать основные механизмы кассового обслуживания территориальных фондов обязательного медицинского страхования в тестовом режиме в 2–3 регионах.

Еще одна важная задача, стоящая перед Казначейством в текущем году, — обеспечение бесперебойной работы ООС. Для этого планируется в двухмесячный срок ввести в промышленную эксплуатацию резервный Центр обработки данных на базе ОАО «Ростелеком» (наряду с существующим в ФК). Одновременно будет развиваться функционал этого портала для его интеграции с бюджетным процессом как федерального уровня, так и в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Планируется, что этот сайт станет основным информационным ресурсом федеральной контрактной системы. Отметим, что внешние пользователи имеют возможность получать



Рис. 3. Создание Официального сайта в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ

оперативную информацию о закупках всех публично-правовых образований именно с этого сайта.

С вступлением в силу Федерального закона «О совершенствовании правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ появилась ещё одна важная задача — повышение открытости и доступности информации о государственных (муниципальных) учреждениях, их деятельности и имуществе.

В связи с этим возникла необходимость создания с 2012 г. соответствующего Официального сайта в сети Интернет и размещения на нём информации о каждом государственном или муниципальном учреждении, о тех бюджетных услугах и их стоимости, которые этими учреждениями оказываются (см. рис. 3).

Уже разработан порядок представления информации для размещения на сайте, определены требования к информационной системе, состав и правила размещения информации. Законом ответственность за ведение этого портала возложена на Казначейство России.

ФК обязано обеспечить в 2011 г. выдачу сертификатов ключей ЭЦП и провести пилотное внедрение системы.

Для обеспечения открытости и прозрачности процессов управления государственными финансами Казначейством создана аналитическая система ключевых показателей исполнения бюджетов (система КПЭ).

Она предназначена для формирования оперативной информации о ходе исполнения всех бюджетов бюджетной системы.

С начала 2010 г. в нее ежедневно поступают данные из учетных систем УФК по субъектам РФ по каждому бюджету бюджетной системы, включая бюджеты городских и сельских поселений. Таким образом, обеспечена централизация оперативных данных по исполнению бюджетов всех уровней в центральном аппарате Федерального казначейства. Собранная оперативная информация с детализацией до бюджета отдельного поселения стала доступной для аналитической обработки пользователями системы КПЭ. Удобна в работе реализованная мобильная версия системы для iPhone и iPad.

Одним из первых пользователей системы стал Минфин России. С данными КПЭ работают также Минрегионразвития России, аналитический центр при Правительстве РФ, органы государственной власти субъектов РФ.

В 2011 г. Управлениям Федерального казначейства предстоит обеспечить подключение к системе фи-

участников бюджетного процесса. В этих целях Федеральное казначейство реализует систему СУФД-онлайн, которая способна обеспечивать взаимодействие участников бюджетного процесса с органами Федерального казначейства в режиме онлайн (то есть в режиме реального времени) с использованием глобальной сети Интернет (см. рис. 4). Это новый канал обслуживания, предоставляемый Казначейством, с помощью которого в любое время, из любой точки, подключенной к Интернету, можно удобно и безопасно управлять платежами и финансовыми документами, а также иметь доступ к актуальной отчетности.

СУФД представляет собой современную порталную технологию, дающую возможность безопасного осуществления платежей, предоставляющую клиентам актуальную бюджетную информацию, удобный интерфейс пользователя, обеспечивающую взаимодействие между участниками бюджетного процесса и Казначейством России.

Система не требует установки специального программного обеспечения (за исключением средств

электронной цифровой подписи), а также его обновлений на клиентских местах. В настоящее время СУФД-онлайн переведена в постоянную эксплуатацию в трех регионах – во Владимирской и Тульской областях, в Краснодарском крае.

Тиражирование системы во всех органах Федерального казначейства на всей территории страны запланировано во втором полугодии 2011 г.

Предполагается, что системы КПЭ и СУФД-онлайн будут положены в основу портала бюджетной системы. Это новый проект, задача по реализации которого тоже стоит перед Казначейством России.

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации должен начать свое функционирование с 2013 г. Он предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе Российской Федерации и организации бюджетного процесса в Российской Федерации. Он должен обеспечить полноценную работу из любого места и всегда содержать



**Рис. 4. Система удаленного финансового документооборота (СУФД-онлайн)**

нансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Развитие Казначейства России невозможно без перехода на современные технологии обслуживания

актуальную бюджетную информацию, полезную самому широкому кругу пользователей

В январе 2011 г. Казначейством России внедрена технология оказания электронных услуг по учету начислений и фактов оплаты платежей в бюджеты бюджетной системы. Гражданам страны предоставлена возможность получать информацию о своей задолженности перед государством из любой точки страны и мира в личном кабинете плательщика на портале государственных и муниципальных услуг.

Задача Федерального казначейства сделать так, чтобы оплачивать государственные услуги стало так же просто, как, например, пользоваться мобильной связью. Моментальное погашение задолженности должно стать возможным как в кредитной организации, так и с портала государственных услуг. Кредитными организациями и операторами платежных систем предусматривается предоставление сервиса по информированию граждан об имеющихся задолженностях по оплате услуг.

В настоящее время проект реализуется в четырех субъектах Российской Федерации – в Республиках Татарстан и Башкортостан, в Астраханской и Владимирской областях. До конца года планируется распространение данной технологии на все регионы и ведомства, оказывающие государственные и муниципальные услуги в электронной форме.

Помимо повышения информированности граждан и существенного упрощения процедуры оплаты, для государства новые технологии Федерального казначейства повысят полноту и своевременность поступления соответствующих доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также сократят затраты на администрирование поступлений.

Все порталные решения Казначейства России должны лечь в основу Автоматизированной системы управления государственными финансами (АСУ ГФ). Казначейству России совместно с Минфином России ещё предстоит большая работа в этом направлении в рамках реализации мероприятий Программы по повышению эффективности бюджетных расходов.

Всё вышеперечисленное можно отнести к предоставлению дополнительных услуг на основании информации, аккумулируемой в Казначействе России.

В ФК подготовлен полный перечень IT-проектов, отражающий основные потребности в аналитике и развитии имеющихся проектов, в разработке новых перспективных проектов. Определены ответственные

исполнители, рассматриваются потенциальные пилотные регионы по реализации IT-проектов на 2011 г.

Но путь развития информационных технологий – это только часть развития казначейской системы страны.

Под руководством Минфина России Федеральное казначейство ищет и создает новые механизмы и современные инструменты управления в бюджетном процессе.

В частности, настало время изменить порядок предоставления целевых средств – субсидий и субвенций субъектам Российской Федерации. Суть нового подхода заключается в переводе из федерального бюджета в региональные бюджеты средств в размере фактической потребности на день платежа из бюджета данного уровня.

Средства должны перечисляться из федерального бюджета в пределах фактической потребности бюджета субъекта Российской Федерации, сформированной накануне по заявкам субъектов Российской Федерации на кассовый расход. Можно говорить о так называемой «аккредитивной форме» перечисления средств субъектам Российской Федерации под документы о фактической потребности. По предварительным подсчётам экономический эффект составит порядка 275 млрд. руб. (примерно столько составляют остатки средств финансовой помощи из федерального бюджета на счета бюджетов субъектов Российской Федерации).

В 2011 г. будет осуществлена подготовка нормативно-правовой документации по данному вопросу. В 2012 г. запланирована реализация указанного механизма в порядке эксперимента с некоторыми главными распорядителями средств федерального бюджета.

Рассматривая вопрос об изменении порядка предоставления субсидий (субвенций) из федерального бюджета, одновременно следует внедрять современные методы краткосрочного кредитования субъектов Российской Федерации под процентную ставку, устанавливаемую федеральным законодателем. В связи с этим Минфином России и Казначейством России подготовлены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающие новые механизмы управления ликвидностью единого казначейского счета федерального бюджета – предусматривается возможность предоставления органами Федерального казначейства краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Россий-

ской Федерации (местных бюджетов). Планируется, что, если эти предложения будут приняты в 2011 г., то они вступят в силу с 2012 г.

В 2011 г. планируется разработка проектов нормативных документов по вопросу предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, создание организационно-технологической инфраструктуры и апробация на пилотном проекте в тестовом режиме в отдельных территориальных органах Федерального казначейства.

Большинство перечисленных направлений работы требуют серьёзного правового регулирования деятельности Казначейства России. В 2011 г. следует нормативно урегулировать новый порядок по обеспечению наличными денежными средствами получателей средств бюджетов публично-правовых образований.

В свете перехода к программному бюджету потребуется пересмотр принципов санкционирования и уточнение нормативных актов. Требуется одобрение концепции о преобразовании Казначейства России к 2017 г. в так называемый «бюджетный банк». Необходимо правовое регулирование по внедрению биржевого механизма размещения средств на депозиты. Требуется также правовое регулирование технология оказания электронных услуг по учету начислений и фактов оплаты платежей в бюджеты бюджетной системы (УНиФО). Необходимо также установить порядок ведения Казначейством России Сводного перечня заказчиков.

Все вышеперечисленные мероприятия предстоит выполнять параллельно с задачей, поставленной Президентом Российской Федерации: в течение трех лет сократить численность работников Федерального казначейства в пределах 20%.

Казначейством принята концепция оптимизации, предусматривающая также реинжиниринг существующих бизнес-процессов. В ближайшие три года запланирована реорганизация двух тысяч ОФК путем присоединения их в качестве структурных подразделений (отделов) к Управлениям. Уже есть неплохой опыт пилотных регионов.

В рамках оптимизации функций Федерального казначейства стоит задача формирования Межрегионального операционного управления Федерального казначейства, с которым связаны большие планы. Это новое управление в будущем должно заявить о себе как

о высокотехнологичном органе, который качественно обслуживает главных распорядителей средств федерального бюджета и выполняет другие централизованные учетные и платежные функции.

В Казначействе планируется проводить анализ всего комплекса реализуемых функций с точки зрения оценки эффективности расходования средств, выполнения сроков реализации, вклада участников в достижение результатов, сравнения качественных характеристик мероприятий между собой. В дальнейшем планируется ввести систему интегральных показателей деятельности, балловую систему ее оценки на основе анализа отчетности, соблюдения нормативов, мониторинга качества кассового обслуживания исполнения бюджетов и иных критериев основной деятельности Казначейства России.

Пока же нами проведена общая оценка эффективности деятельности работы Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации. Составлен рейтинг лучших УФК за 2010 г. В результате обобщения полученной информации в лидирующую группу в рейтинге вошли Управления по Нижегородской, Амурской, Архангельской, Самарской, Кемеровской, Рязанской, Ростовской, Тамбовской и Московской областям, Республике Татарстан, Ставропольскому краю.

Третье место присуждено УФК по Мурманской области, г. Москве, Красноярскому краю.

Второе место разделили Управления по Владимирской и Саратовской областям.

Безусловным лидером по итогам 2010 г. было признано Управление по Краснодарскому краю.

Делая акцент в деятельности Казначейства на перспективных проектах, обеспечивающих движение вперед системы управления публичными финансами в Российской Федерации, нельзя не сказать об основной функциональной деятельности Федерального казначейства — кассовом обслуживании бюджетов и формировании бюджетной отчетности. Здесь важны стабильность и повышение качества выполняемых функций. В целом задача Федерального казначейства, как звена финансовой системы России, остается прежней: способствовать укреплению устойчивости, подотчетности и прозрачности бюджетной системы России, а также обеспечивать сохранность средств всех публично-правовых образований в России, при этом представлять собой динамично развивающуюся, надежную и передовую казначейскую систему.