

Федеральное казначейство определило стратегические задачи

На расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства 17–18 февраля были подведены итоги работы в 2009 г. и определены основные задачи на 2010 г. В работе заседания приняли участие заместитель Председателя Правительства РФ – министр финансов РФ А.Л. Кудрин, заместитель министра финансов РФ Т.Г. Нестеренко, руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин, работники Министерства финансов РФ, руководство и сотрудники Федерального казначейства и его территориальных органов.

Открывая заседание, Р.Е. Артюхин отметил, что в условиях сложного для финансовой системы страны 2009 г. казначейская система показала свою устойчивость и способность оперативно реагировать на возникающие вызовы. Достаточно сказать, что ни одно публично-правовое образование не потеряло ни одного рубля, а реализация предложений Федерального казначейства в антикризисную программу Правительства РФ принесло государству дополнительно более 100 млрд. руб. доходов.

Далее Р.Е. Артюхин выступил с докладом «Об итогах работы Федерального казначейства в 2009 году и основных стратегических целях на 2010 и последующие годы». (Подготовленная на основе этого доклада статья Р.Е. Артюхина будет опубликована в следующем номере журнала.)

Выступая с приветственным словом, А.Л. Кудрин назвал создание Казначейства одним из достижений нашей страны. Он отметил его бесперебойную работу на протяжении всех последних лет и способность обеспечивать необходимые государственные нужды и функции, благодаря чему исключено повторение ситуации 1998 г., когда в рухнувших коммерческих банках были потеряны государственные средства.

А.Л. Кудрин отметил, что первыми на поддержку банковской системы страны в конце 2008 г. встали Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство. На счетах и депозитах коммерческих банков без залога были размещены временно свободные бюджетные средства.

Благодаря принятым мерам удалось сохранить банковскую ликвидность, несмотря на то, что в 2008 г.

отток капитала из России составил более 130 млрд. дол., а в 2009 г. – 52 млрд. дол. При этом министр напомнил, что в 1998 г. всю финансовую систему страны опрокинул отток капитала в 10 млрд. дол., что привело к дефолту и очень сильной девальвации.

Ликвидность была направлена в экономику, вся система работала бесперебойно, ни у каких учреждений не возникало проблем с обслуживанием и исполнени-



ем обязательств. Коллектив Казначейства был одной из опор, на которых держалась вся политика Правительства РФ в этот период, подчеркнул А.Л. Кудрин. Казначейство сработало качественно, на уровне всех современных стандартов. При этом министр выразил уверенность, что коллектив ведомства не остановится на достигнутом.

В прошлом году вступил в силу целый ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность Казначейства, и бюджетной системы в целом. В части, касающейся Казначейства, обеспечено успешное завершение реорганизационных мероприятий различных федеральных органов исполнительной власти. Действует механизм on-line оценки текущего исполнения бюджета по всем министерствам и ведомствам, что дало возможность иметь сегодня предварительные итоги за январь 2010 г. Благодаря этому механизму уже 7 декабря прошлого года лимиты обязательств были доведены до бюджетополучателей, а они, в свою очередь, начали доводить эти лимиты до своих подведомственных учреждений, проводить тендерную кампанию, заключать контракты. На сегодняшний день до министерств и ведомств не доведено лимитов на 22,9 млрд. руб., т.е. всего на 0,2% от всех расходов федерального бюджета 2010 г.

По оценке А.Л. Кудрина, это беспрецедентный результат: 46% лимитов распределено бюджетополучателям — министерствами и ведомствами, по 32,7% — заключены контракты. Ряд министерств, например Министерство промышленности, законтрактовало 74,5% своих расходов, Министерство природных ресурсов — около 66,4%, Министерство транспорта — 44,5%.



А.Л. Кудрин отметил, что в январе т.г. федеральный бюджет потратил примерно на 270 млрд. руб. больше, чем за аналогичный период прошлого года, несмотря на то что январь завершился с профицитом в 66 млрд. руб. Однако это условный профицит, так как основные расходы еще предстоят, а доходы будут увеличиваться медленнее.

По мнению А.Л. Кудрина, очень важны новые подходы к корпоративному управлению, которые внедряются в Казначействе. Известно, что его роль заключается в том, чтобы совершенствовать платежные, учетные, контрольные, информационные системы в области финансовой деятельности публично-правовых образований. Чрезвычайно важно, чтобы все, чем занимается исполнительная власть, можно было бы преобразовывать в продукт, понятный для граждан, которые, обращаясь к этому материалу, имели бы подробную информацию о том, как живет государство, как оно тратит средства налогоплательщиков. В связи с этим в текущем году следует довести данную систему до такого уровня, чтобы ею могли пользоваться ключевые сотрудники в министерствах и ведомствах.

Коснувшись проблемы повышения эффективности бюджетных расходов, А.Л. Кудрин подчеркнул, что информационная система Федерального казначейства впоследствии позволит раскрывать эффективность любых видов расходов до любой детализации. Речь идет о Единой интегрированной информационной системе управления государственными финансами. Как раз инфраструктура Казначейства позволит выполнять стратегическую задачу, стоящую перед Правительством РФ на ближайший период, когда в режиме ограниченности бюджетных ресурсов нужно существенно повышать качество расходования каждой копейки. Поэтому Минфин России поддержит предложение Федерального казначейства по открытию доступа широкому кругу пользователей к системе ключевых показателей эффективности исполнения бюджета Министерства финансов РФ.

Говоря об одной из основных функций Казначейства, платежной, министр указал на то, что следует переходить к современным банковским технологиям, применять банковские пластиковые карты при обеспечении бюджетных учреждений денежными средствами, минимизировать наличный денежный оборот. В рамках реализации положения проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений», который сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе, необходимо привести в соответствие действующее законодательство и разработать новые нормативные акты, а также обеспечить выполнение других мероприятий, связанных с выполнением новых для федерального уровня функций открытия и ведения лицевых счетов новых бюджетных учреждений.

Не останавливаясь подробно на содержании этого законопроекта, А.Л. Кудрин отметил, что обыч-

ное сметное бюджетное учреждение преобразуется таким образом, что ему будет доводиться субсидия, расширятся полномочия руководителей учреждений в части использования бюджетных и внебюджетных средств, изменится учет и взаимоотношения с этим учреждением.

С переходом на субсидию, которая будет обуславливаться государственным заданием конкретному учреждению, возникнет иной подход к его управлению, требующий нового осмысления, какие бюджетные учреждения сохранять, а какие отправить на рынок и покупать услуги на нем.

Этот законопроект определит новый рубеж в понимании бюджетной системы и концептуально изменит некоторые подходы к управлению ею. Но еще предстоит научиться планировать задания бюджетному учреждению, планировать субсидии и принцип их пересмотра с учетом разных обстоятельств, в том числе инфляции.

Субсидия будет ориентирована на достижение конкретного, более того, повышенного результата. Это тяжелейшая задача и для Минфина, и для всех министерств и ведомств в отношении своих подведомственных учреждений. Поэтому так важна будет система, которая позволит видеть и планировать этот процесс, и предстоит большая подготовительная работа для реализации положений этого закона.

Выступившая на заседании **Т.Г. Нестеренко** отметила, что для Федерального казначейства 2009 г. ознаменовался не только работой в условиях преодоления последствий финансово-экономического кризиса, но и вступлением в силу новых нормативных актов, во многом изменивших ранее действовавший порядок исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы. Были внедрены принципиальные изменения в существующий механизм взаимодействия участников бюджетного процесса, в требования к оформлению документов, в организацию документооборота. Но именно благодаря всем этим изменениям теперь стало возможным говорить о существовании электронного казначейства. За такое стратегическое видение задач и содействие в реализации планов Правительства РФ **Т.Г. Нестеренко** выразила особую благодарность руководству Казначейства.

Естественно, есть еще над чем поработать — и над базой данных, и над способами компьютеризации. Кроме этого, чрезвычайно важно не ошибиться в том, как использовать открывшиеся уникальные технические возможности. Настораживает тот факт, что сейчас создается много параллельных, неинтегрируемых, неструктурированных баз данных. Будет обидно, если

сейчас, во время формирования электронного правительства, будут допущены ошибки, которые сведут на нет все усилия.

Обратившись к теме финансового кризиса, **Т.Г. Нестеренко**, сравнив 2009 г. с событиями десятилетней давности, отметила, что в этот раз бюджетная система оказалась способной обеспечить исполнение всех принятых обязательств и найти ресурсы для целого



пакета антикризисных мер.

На протяжении всего прошедшего года вопрос об исполнении бюджета был одним из самых важных — проводился постоянный мониторинг, выявлялись ошибки и просчеты, делалось все возможное, чтобы деньги скорее уходили в экономику. И благодаря точности и оперативности информации, предоставляемой Федеральным казначейством, Правительство РФ имело возможность своевременно принимать необходимые решения.

Отчеты Правительства РФ в Государственной Думе о достигнутых результатах по той или иной антикризисной мере, за каждую копейку, потраченную из бюджета на реализацию этих мер, тоже стали возможны во многом благодаря информации Федерального казначейства.

Кризис побуждает переосмыслить положение вещей, избавиться от эйфории, порожденной благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Именно во время кризиса вновь и очень серьезно был поставлен вопрос об эффективности и оптимизации деятельности исполнительной власти.

В первую очередь была поставлена задача собрать полную информацию о состоянии бюджетной сети — о количестве учреждений, их финансовых возможно-

стях, участии в рынке, о соотношении тех задач, ради исполнения которых эти учреждения были созданы и реально ими выполняемыми. Оказалось, что основная деятельность многих бюджетных учреждений занимала очень незначительное место в финансовых отчетах, а так называемые «иные виды деятельности» — значительно большую часть.

Полученные из информационной системы Казначейства данные послужили основой для развернувшейся дискуссии об оптимизации бюджетной сети. В связи с этим Т.Г. Нестеренко подчеркнула, что уже никого не нужно убеждать в том, как важна и необходима информация, которая предоставляется Министерству финансов РФ и Правительству РФ Казначейством. Качественная, своевременная информация определяет не только содержание политики, но и ее качество.

Программа повышения эффективности бюджетных расходов разрабатывается Правительством РФ в соответствии с поручением Президента РФ, высказанным им в Бюджетном послании. Т.Г. Нестеренко отметила, что хотя многое уже сделано для подготовки этого пакета документов, но по некоторым направлениям еще нужно определиться.

Любая деятельность должна отвечать на современные вызовы, а сегодня они таковы, что следует научиться адаптировать бюджетную систему и сектор государственного управления к качественному оказанию услуг в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. Исходя из макроэкономических и внешнеэкономических факторов, уже взятых на себя государством обязательств, например, по повышению жизненного уровня пенсионеров, увеличить объем и качество государственных услуг за счет дополнительных денежных вливаний в бюджет невозможно. Поэтому нужно находить другие пути для повышения уже сложившегося качества услуг, не в полной мере удовлетворяющего общество.

По мнению Т.Г. Нестеренко, у власти есть огромный ресурс, которым она наделена в рамках Конституции РФ и законодательства — это налоговые и таможенные льготы, нормативное курирование, административные меры и т.п. — то есть целый комплекс инструментов, которыми можно пользоваться для достижения поставленных целей.

Следует увязать структуру и динамику расходов с целями государственной политики. Создать мотивацию для тех, кто оказывает государственные услуги по повышению их качества. Именно эти задачи предстоит решать в процессе подготовки программы повышения эффективности бюджетных расходов.

Как отметила Т.Г. Нестеренко, программа еще создается и обсуждается, поэтому она затронула неко-

торые основные моменты, на которые, по ее мнению, следует обратить особое внимание.

Нельзя говорить об эффективности расходов, когда в целевых программах сокращается финансирование, переносятся сроки реализации и т.п. В результате происходит инфляция обещаний. Чтобы этого не происходило, необходимо добиться сбалансированности бюджета — долгосрочной, среднесрочной, текущей. В этом смысле то, что делает Минфин России совместно с Казначейством в части ликвидности счета, имеет принципиальное значение. В условиях дефицита бюджета, при такой высокой стоимости заимствований каждый день для Российской Федерации стоит очень дорого. Поэтому постоянно следует помнить о важности такого инструмента, как кассовый план. Нужно точно знать, сколько денег взять из Резервного фонда, когда этот момент наступит, каким образом пополнить ликвидность счета, чтобы обеспечить кассовый расход, а когда и на какой срок лишнюю ликвидность разместить на рынке. В этом направлении многое еще предстоит сделать, поскольку, по мнению Т.Г. Нестеренко, в области кассового планирования есть резервы для совершенствования.

Сбалансированность бюджетной системы нельзя рассматривать в отрыве федерального бюджета от региональных и местных. У двух последних такая же необходимость обеспечить долгосрочную и среднесрочную бюджетную сбалансированность, но при этом у них еще возникают внутригодовые кассовые разрывы, когда субъекту РФ или муниципалитету нужно занять денег, например, на неделю, чтобы выполнить свои социальные обязательства. Казначейству следовало бы предусматривать такую ситуацию и прокредитовать бюджет на этот период. Такая практика уже существует во многих странах. Нам только необходимо нормативно закрепить механизм и регламент процедуры, чтобы она происходила автоматически, а субъективный подход при принятии такого решения был бы исключен.

В связи с планируемым программным подходом к формированию федерального бюджета Т.Г. Нестеренко отметила, что в большинстве парламентов мира обсуждаются и утверждаются программы правительств. Если представить упрощенно, то программный бюджет — это документ, который содержит не только цифры, но цели, задачи, ответственных за реализацию поставленных целей. Естественно, управление такой программой должно быть более гибким. Право осуществлять его должен получить министр или директор программы, уполномоченный распоряжаться выделенными для достижения поставленных целей ресурсами.

По сути, задание на выполнение государственной услуги становится заменой бюджетной росписи, поэтому Минфину России, Казначейству совместно с другими министерствами и ведомствами предстоит продумать, как формировать этот базовый документ.

Нужно будет изменить подходы к организации контроля, мониторинга и оценки исполнения программы. В законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений», о котором уже говорил А.Л. Кудрин, есть статья, в которой написано, что бюджетное учреждение передает информацию о выполнении заданий — а это масса показателей — в Федеральное казначейство для размещения в едином информационном пространстве. Таким образом, Казначейству добавляется еще одна функция.

Важное направление программы повышения эффективности бюджетных расходов — создание мотивации к оказанию более качественных государственных услуг. Речь идет о бюджетных учреждениях, ведь именно они оказывают услуги в сфере образования, культуры, здравоохранения и т.п.

В мире ситуация такова, что международная конкуренция из сферы производства товаров переместилась в сферу оказания услуг. Состояние бюджетной сети в нашей стране такой конкуренции не выдержит. Попытка переломить ситуацию делалась: был принят закон о переводе бюджетных организаций в автономные, предусматривающий в этих учреждениях осуществление финансового менеджмента, самостоятельного определения механизма эффективного управления. К сожалению, следует констатировать, что ничего не получилось. На федеральном уровне — 4 автономных учреждения, 9 готовятся переходить. По данным Минобрнауки, в очереди на такой переход стоит 120 учреждений, однако объем необходимых документов затягивает процесс на очень долгое время.

Смысл нового законопроекта очень прост: все бюджетные учреждения наделяются другой правоспособностью (без предоставления каких-либо документов): они будут участвовать в гражданском обороте от собственного имени. Согласно законопроекту в отличие от новых бюджетных учреждений будут определены такие, которые будут называться казенными. Это те учреждения, которые в силу своей специфики не могут стать участниками рынка. Они будут действовать от имени публично-правового образования (ППО), со-

ответственно, их расходы будут расходами этого ППО, а доходы (если таковые вдруг образуются) пойдут в бюджет этого же ППО.

Для новых бюджетных учреждений (в отличие от автономных) законопроект устанавливает необходимость осуществлять финансовые операции на счетах Казначейства или финансового органа субъекта Федерации. По мнению Т.Г. Нестеренко, это принципиально правильный подход, поскольку нельзя создавать финансовые риски для бюджетной системы. В случае необходимости предусмотрена процедура перевода нового бюджетного учреждения в казенное. Законопроект создает механизмы, которые, с одной стороны, организуют деятельность производителя государственных услуг более гибко, создают заинтересованность в повышении их эффективности, а с другой — способствуют осуществлению четкого контроля. Таким образом, предпринята попытка сделать более прозрачной деятельность новых бюджетных учреждений.

Т.Г. Нестеренко отметила, что в законопроекте впервые в законодательной практике предусмотрен мониторинг хода подготовки к реализации закона, потому что предполагается, что с момента вступления в силу закона все учреждения будут называться по-новому, но действовать — по старым правилам с некоторыми уточнениями в течение установленного переходного периода. В законопроекте точно прописаны конкретные мероприятия и сроки их исполнения. Если они не будут соблюдены, переходный период будет продлен. Реестр новых бюджетных учреждений будет вести Федеральное казначейство.

Успех нового закона, по мнению Т.Г. Нестеренко, будет зависеть от того, как удастся сформулировать задание на выполнение государственной услуги и как Казначейство, которое будет осуществлять интеграцию в свою базу данных информацию о финансовом положении новых бюджетных учреждений в процессе выполнения ими заданий, сможет это сделать.

В программе повышения эффективности бюджетных расходов обозначена необходимость создания единой информационной системы управления публичными финансами. В связи с этим Т.Г. Нестеренко подчеркнула, что огромные надежды связаны с внедрением нового программного продукта ППО, которое реализует система Федерального казначейства. В заключение своего выступления она поблагодарила коллектив ведомства за готовность к изменениям и желание создавать лучшие образцы управления.

*Материалы расширенного заседания Коллегии Федерального казначейства
читайте в следующем номере журнала.*