

Казначейство России: стратегическое управление и информационные технологии

Р.Е. Артюхин,
Руководитель Казначейства России

Для финансовой системы 2009-й был достаточно непростым годом. В этих условиях казначейская система показала свою надёжность. Достаточно сказать, что ни одно публично-правовое образование не потеряло ни одного рубля, а реализация предложений Казначейства России к антикризисной программе Правительства Российской Федерации дополнительно принесла государству более 100 млрд. руб.

Несмотря на вызовы времени и общества, Казначейство России является одной из самых современных структур, отвечающей требованиям XXI века в области информационных технологий и стратегического менеджмента, чувствительной к быстро меняющимся потребностям общества и мобильной в вопросах модернизации и оптимизации деятельности.

В 2009 г. основой для Казначейства России являлся План деятельности Федерального казначейства на 2009 год, утвержденный министром финансов РФ, а приоритетные, первоочередные стратегические цели и задачи, вытекающие из него, выделены условно в «12 главных дел»:

- Совершенствование системы бюджетных платежей;
- Прозрачность и доступность информации о состоянии общественных финансов;
- «Электронное казначейство»;
- Разработка и внедрение административных регламентов;
- Кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов;
- Завершение проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации»;



- Концепция безопасности Казначейства России;
- Мониторинг функциональной деятельности Казначейства России;
- Технологическая регламентация;
- Управленческий учет по главе 100 «Федеральное казначейство»;
- Эффективная кадровая политика;
- Оптимизация деятельности.

Комплексная реализация всех упомянутых направлений и каждого из них в отдельности были направлены на то, чтобы превратить огромные массивы поступающих данных в полезную информацию, а системы, процессы и инфраструктуру Казначейства России сделать более производительными и быстро реагирующими на изменения.

Так, к примеру, вступление Казначейства России в 2009 г. в систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) сократило до 1 минуты время проведения операций со средствами федерального бюджета между счётом Федерального казначейства и счётами Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации.

Существенным вкладом для обеспечения ликвидности единого счета федерального бюджета стало привлечение средств со счетов по приносящей доход деятельности и средств, находящихся во временном распоряжении.

В Краснодарском крае эксперимент по минимизации наличного денежного обращения позволил перейти к полномасштабному электронному документообороту при исполнении федерального бюджета. Денежные чеки и объявления на взнос наличными заменены при этом на более современные и актуальные инструменты — расчетные (дебетовые) банковские карты. Этот эксперимент «сэкономил» для бюджетополучателей порядка 67 млн. руб. на горюче-смазочных материалах, транспортных и иных расходах. По расчётам в масштабах страны это принесло бы более 2 млрд. руб. экономии бюджетных средств.

Современное «электронное казначейство» характеризуется электронным документооборотом, охватывающим всё новые и новые направления. В настоящее время системой электронного документооборота охвачено более 50% всех клиентов Казначейства России от их общего числа, превышающего 200 тыс. организаций. В ближайшее время будет обеспечен приём бюджетной отчетности за 2009 г. в электронном виде с применением электронной цифровой подписи от главных распорядителей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов Российской Федерации и органов управления государственными внебюджетными фондами.

Сокращение ручного труда дает возможность оптимизации функций Казначейства России и его сети. Первые шаги в этом направлении уже сделаны в 2009 г. в Архангельской и Самарской областях, участвовавших в эксперименте. Этот опыт лёг в основу проекта Концепции оптимизации структуры и функций Казначейства России. В ближайшие 2–3 года стоит задача провести оптимизацию функций Казначейства России.

В условиях совершенствования казначейской системы следует задумываться о Казначействе, обладающем интеллектуальным лидерством и способностью обмениваться передовыми практиками. Для этого реализован масштабный проект под названием «Обучение базовым компьютерным навыкам функциональных специалистов и обучение IT-специалистов». Разработан электронный курс «Повышение уровня базовых навыков использо-

вания информационных технологий персоналом Федерального казначейства» для обеспечения постоянного самостоятельного обучения на местах. Начато комплексное обучение функциональных специалистов методической базе, передовому международному опыту организации процесса кассового обслуживания исполнения бюджетов, применению международных бухгалтерских стандартов для общественного сектора; внутреннему контролю и аудиту, бюджетированию, ориентированному на результат, навыкам руководящей деятельности. Проведено повышение квалификации по программам противодействия коррупции. Таким образом, Казначейство России сознательно инвестирует в будущее.

Ориентируясь на лучшие мировые практики, изучение передового зарубежного опыта, анализируя те достижения, которые могут принести реальную практическую пользу в современном, быстро меняющемся мире информации, которая устаревает, обновляется и увеличивается ежедневно, крайне важно найти свое место, понять значимость и ту пользу, которую федеральная служба может принести обществу.

17 лет Казначейство занимает важнейшее место в системе общественных финансов страны, обеспечивая реализацию финансовой политики государства, и сегодня Федеральное казначейство делает ставку на стратегическое управление, формулирование собственного предназначения, определение направлений нашего дальнейшего развития.

Опираясь на передовой российский и мировой опыт корпоративного управления и используя модель сбалансированной системы показателей, была создана Стратегическая карта Казначейства России на период до 2015 года.

В ней Казначейство России представлено как динамично развивающаяся, надежная и передовая казначейская система. Предназначение, миссия Казначейства России заключается в том, чтобы способствовать укреплению устойчивости, надежности и прозрачности финансовой системы, а также обеспечивать сохранность финансовых средств публично-правовых образований и этим служить нашему государству (см. рис.).

Федеральное казначейство определяет, каким образом собственный потенциал, а также внешняя среда повлияют на качество его деятельности. У общественности и власти должно укрепиться мнение о том, что Казначейство России является важным

элементом в системе государственного управления финансами страны, эффективно и результативно выполняющим возложенные на него функции, что оно достигает максимальных результатов, используя минимальные финансовые и трудовые ресурсы. Внутренние функциональные и управленческие процессы должны таким образом быть организованы оптимально, с ориентацией на клиента, учитывая инновации в различных сферах.

В Стратегической карте Казначейства России на среднесрочную перспективу выработано 12 стратегических задач, распределенных по стратегическим целям, которые представлены в таблице 1.

На данном этапе путь Казначейства России по обеспечению прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов лежит через развитие и продвижение информационных систем, где производитель и потребитель информации тесно взаимосвязаны.

Системы, инфраструктура и процессы, на которых основано функционирование бизнеса и общества, становятся цифровыми, взаимосвязанными, интеллектуальными. Самые современные инструменты позволяют извлекать ценность из информации. По мере того, как системы становятся умнее, Федеральное казначейство стремится, шагая в ногу с прогрессом, найти новые и значимые возможности для того, чтобы поднять свою деятельность на новый, более высокий уровень «интеллектуальности», сделать её лучше, эффективнее, продуктивнее. Ежедневно в информационных системах Казначейства России обрабатывается в среднем более миллиона операций по исполнению бюджетов бюджетной системы. Накапливаются огромные массивы данных, которые представляют огромный интерес как для самого Казначейства России и Минфина России, так и для Правительства РФ, Счетной палаты РФ, федеральных органов исполнительной власти. Однако необходимо помнить, что если информационные потоки не структурируются и не преобразуются в необходимый вид, то информацию в нужной форме оперативно получить сложно, а при ручной обработке неструктурированных данных информации может

Миссия и ценности Казначейства России

Роль:

Федеральное казначейство – платежная, учетная, контрольная, информационная система в области финансовой деятельности публично-правовых образований.

Видение:

Представлять собой динамично развивающуюся, надежную и передовую казначейскую систему.

Миссия:

Служить государству Российскому, способствуя укреплению устойчивости, надежности и прозрачности финансовой системы Российской Федерации, а также обеспечивая сохранность финансовых средств публично-правовых образований.

Наши Ценности:

Профессионализм;
Ориентированность на клиента;
Прозрачность;
Объективность;
Честность;
Командность;
Стремление к совершенству.

Рисунок

оказаться слишком много, и для работы она будет непригодна.

Эту проблему помогают преодолеть интегрированные информационные системы и порталные решения. Именно поэтому Казначейство России рассматривает порталные решения как одно из самых приоритетных направлений в модернизации и развитии информационных систем.

Среди основных преимуществ, которые дают внедряемые централизованные решения в разных сферах деятельности Казначейства России, можно выделить следующие.

Реализация таких задач, как внедрение системы поддержки технологического обеспечения (СПТО), позволяет повысить производительность труда на основе анализа и управленческого учета, оперативность и качество управления персоналом, обеспечить контроль затрат на выполнение функций за счет получения любой аналитической информации по производимым операциям.

Система ведомственной аудиовидеоконференц-связи (АВКС) и официальный Интернет-сайт обеспечивают оперативность и открытость деятельности Казначейства России.

Особое внимание следует обратить на новую систему ключевых показателей эффективности исполнения бюджетов (КПЭ). При работе с системой КПЭ возможен оперативный (на каждый прошедший день по каждому муниципальному поселению

Таблица 1

Основные компоненты стратегии развития Казначейства России	Стратегические цели	Стратегические задачи	Непосредственный результат к 2015 г.	Социальный эффект
Государственная власть, клиенты и граждане	1. Сформировать единое информационное пространство финансовой деятельности публичных правовых образований РФ	1. Обеспечение прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов	Эффективная система общественного контроля за финансовыми ресурсами сектора государственного управления	Повышение эффективности бюджетных расходов и доверия граждан к власти
		2. Создание условий для интеграции процессов управления государственным закупками и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ	Единая система планирования государственных (муниципальных) закупок, учета и исполнения государственных (муниципальных) контрактов	
	2. Кассовое обслуживание субъектов сектора государственного управления	3. Кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов и неучастников бюджетного процесса	Осуществление Казначейством России кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и учета операций со средствами неучастников бюджетного процесса	Обеспечение сохранности финансовых ресурсов государства
		3. Усовершенствовать систему бюджетных платежей	4. Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами РФ	Эффективная модель активного управления средствами на едином казначейском счете
	5. Применение современных платежных технологий в секторе государственного управления		Обеспечение преимущественно безналичного денежного обращения в секторе государственного управления	Обеспечение прозрачности операций с финансовыми ресурсами государства
Финансовое обеспечение деятельности	4. Усовершенствовать систему финансового менеджмента в Казначействе России	6. Повышение эффективности управления финансовыми ресурсами Казначейства России	Обеспечение прозрачности и открытости стоимости выполняемых функций Казначейством России	Повышение эффективности использования финансовых ресурсов государства, выделяемых на содержание Казначейства России
Внутренние функциональные и управленческие процессы	5. Обеспечить безопасность деятельности Казначейства России	7. Создание условий для обеспечения безопасности деятельности Казначейства России	Функционирование комплексной системы безопасности Казначейства России	Обеспечение сохранности финансовых ресурсов государства
		6. Усовершенствовать организацию деятельности Казначейства России	8. Формирование условий для обеспечения результативности деятельности Казначейства России	Внедрение и развитие системы определения и оценки эффективности и результативности деятельности Казначейства России
	9. Оптимизация структуры и функций Казначейства России		Наличие оптимальной (по территориальной распределенности, количественному и качественному составу персонала) сети Казначейства России	
	10. Создание и развитие «Электронного казначейства»		Функционирование информационной телекоммуникационной системы Казначейства России, обеспечивающей, в том числе, электронный документооборот с применением ЭЦП внутри Казначейства России и его клиентами	Повышение уверенности граждан в сохранности финансовых ресурсов государства
	11. Регламентация функциональной деятельности Казначейства России	Обеспечение единообразия выполнения Казначейством России всех функций на территории РФ	Обеспечение прозрачности действий Казначейства России, минимизация коррупционных рисков	
Кадры	7. Обеспечить проведение эффективной кадровой политики	12. Совершенствование системы управления кадрами	Повышение заинтересованности сотрудников в результатах деятельности Казначейства России	Повышение доверия граждан к власти



Российской Федерации) мониторинг исполнения и финансового состояния бюджетов, оперативный анализ причин отклонений.

Обладая такими высокотехнологичными информационными системами, Казначейство России не ограничивается потребностями сегодняшнего дня, а проводит анализ и определение целей на будущее, чтобы организовать грамотную информационную политику и рационально распределять имеющиеся ресурсы. И уже сейчас Казначейство России задумывается над степенью осведомленности и необходимостью более эффективных совместных действий различных ведомств. Для этого рассматривается возможность предоставления доступа к системе КПЭ, прежде всего, Минфину России, а также Аппарату Правительства РФ, Счётной палате РФ, полномочным представительствам Президента РФ в федеральных округах, иным заинтересованным пользователям.

Перед Федеральным казначейством стоит задача завершить проект «Модернизация казначейской системы» и внедрить с 2010 г. прикладное программное обеспечение «Автоматизированная система Федерального казначейства» (АС ФК), которое уже переведено в постоянную эксплуатацию в Саратовской, Самарской, Ульяновской и Владимирской областях. Благодаря централизованной установке современных аппаратно-программных комплексов на уровне Управлений Федерального казначейства по субъектам РФ АС ФК позволяет избежать необходимости размещения и обслуживания сложных серверных комплексов и баз данных в их подведомственных отделениях. Таким образом, контроль основных операций централизован и осуществляется в режиме online. При использовании системы управления эксплуатацией (СУЭ) организован постоянный контроль за состоянием основных технических компонентов АС ФК в соответствии с требованиями мировых стандартов (ITSM), что повышает качество и оперативность обслуживания пользователей, прозрачность в вопросах обоснования потребностей, бюджетирования и управления информационно-технической инфраструктурой.

Работники Казначейства России понимают, что умная база данных – это движущий фактор преобразований, который меняет правила игры, поэтому предъявляют самые высокие требования и возлагают большие надежды на АС ФК.

Пройдя определенный путь развития собственных информационных систем, Федеральное казначейство может отметить, что со всей остротой встаёт вопрос необходимости построения Единой интегрированной информационной системы управления государственными финансами. Построение такой общей системы возможно на базе информационных ресурсов Казначейства России, позволяющих обеспечить интеграцию информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования, создать единое информационное пространство. Функционирование единой информационной системы должно стать инструментом для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования.

Единая информационная система управления государственными финансами на основе порталных решений должна охватить все процессы составления и исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой отчетности публично-правовых образований. Появится возможность осуществления платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы путем применения современных банковских и иных технологий, включая использование возможностей сети Интернет. Станет возможным оперативно, в режиме, приближенном к «реальному времени», обеспечивать администраторов доходов бюджетов бюджетной системы персонализированной информацией о платежах каждого плательщика налогов, сборов и иных обязательных платежей. Заработают механизмы общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований.

Первым шагом к построению Единой информационной системы управления государственными финансами может стать открываемый с 2011 г. в сети Интернет Единый официальный сайт Российской Федерации по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Функционирование этого сайта должно создать условия для интеграции процессов управления государственными закупками и исполнения бюджетов бюджетной системы с целью получения практически любой информации о размещении заказов. Проводником такой интеграции может стать Казначейство России. Так, например, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд необходи-

Мероприятия на 2010 год по реализации стратегической карты Казначейства России

Стратегические задачи	Мероприятия на 2010 год
	Наименование мероприятия
1. Обеспечение прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов	1.1. Утверждение нормативных правовых актов, регламентирующих порядок представления информации об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ внешним пользователям и в Международный валютный фонд
	1.2. Подготовка соглашений об информационном взаимодействии Федерального казначейства с внешними пользователями
	1.3. Развитие и продвижение среди внешних и внутренних пользователей информационных систем, используемых Федеральным казначейством
2. Создание условий для интеграции процессов управления государственными закупками и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ	2.1. Обеспечение функционирования Общероссийского официального сайта в сети Интернет по размещению заказа с 01.01.2011 года
3. Кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов и неучастников бюджетного процесса	3.1. Нормативно-правовое регулирование кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Федеральным казначейством
	3.2. Обеспечение с 01.01.2011 обслуживания бюджетных учреждений с учетом изменения их правового статуса.
	3.3. Осуществление операций со средствами государственных академий наук, Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на счетах, открытых в органах Федерального казначейства
4. Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами РФ	4.1. Развитие механизмов управления ликвидностью на едином казначейском счете
5. Применение современных платежных технологий в секторе государственного управления	5.1. Совершенствование инструментов обеспечения Федеральным казначейством клиентов наличными денежными средствами, в том числе с использованием банковских карт
6. Повышение эффективности управления финансовыми ресурсами Казначейства России	6.1. Внедрение управленческого учета по главе 100 «Федеральное казначейство»
7. Создание условий для обеспечения безопасности деятельности Казначейства России	7.1. Утверждение и реализация Концепции информационной безопасности Казначейства России
8. Формирование условий для обеспечения результативности деятельности Казначейства России	8.1. Внедрение системы оценки результативности деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов
9. Оптимизация структуры и функций Казначейства России	9.1. Утверждение Концепции оптимизации структуры и функций органов Федерального казначейства
	9.2. Проведение подготовительных мероприятий по созданию Центрального операционного управления Федерального казначейства
10. Создание и развитие «Электронного казначейства»	10.1. Тиражирование автоматизированной системы Федерального казначейства (АСФК)
	10.2. Обеспечение обслуживания ИТ-ресурсов с привлечением аутсорсинга, тиражирование системы управления эксплуатацией (СУЭ)
	10.3. Совершенствование официального сайта Федерального казначейства в сети Интернет
11. Регламентация функциональной деятельности Казначейства России	11.1. Разработка Административных регламентов по исполнению Казначейством России возложенных функций
	11.2. Разработка Технологических регламентов
12. Совершенствование системы управления кадрами	12.1. Проведение антикоррупционных мероприятий
	12.2. Внедрение системы определения и оценки результативности деятельности сотрудников Казначейства России



мо обеспечить переход к открытым аукционам в электронной форме. В настоящее время определено пять электронных площадок, на которых могут проводиться электронные аукционы для заказчиков федерального уровня. Для работы на электронных площадках требуется применение государственными заказчиками электронной цифровой подписи. Для этого Казначейство России как орган, имеющий крупнейшую систему удостоверяющих центров на всей территории Российской Федерации, выдаёт сертификаты открытых ключей ЭЦП. Таким образом, Казначейство России работает «на опережение», готово к интеграции с другими системами.

Еще одной новой для него функцией Казначейство России наделено уже с 2010 г. Речь идет об учете операций со средствами юридических лиц и их обособленных подразделений, не являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации получателями средств федерального бюджета. Первым опытом в этой области стала вновь созданная Государственная компания «Российские автомобильные дороги», обслуживаемая с 2010 г. в Управлении Федерального казначейства по городу Москве. Это дает дополнительные возможности по обеспечению ликвидности единого счета федерального бюджета, размещению средств на депозиты.

12 февраля текущего года в Государственной Думе принят в первом чтении проект федерального закона, предусматривающий перевод значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с финансовым обеспечением за счет субсидий. И перед Казначейством России стоит задача обеспечить обслуживание бюджетных учреждений с 2011 г. с учетом изменения их правового статуса.

Также предстоит обеспечить в текущем году нормативно-правовое регулирование по кассовому обслуживанию бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Очевидно, что, принимая на себя новые функции, Казначейство России гарантирует качественное выполнение существующих, достигая этого через внедрение новых, самых прогрессивных технологий. Хотелось бы отметить, что Федеральное казначейство старается очень чутко относиться к мировым тенденциям, в частности в области современных платежных технологий. В зарубежной практике широко исполь-

зуются различные платежные системы, электронные кредитовые и дебетовые переводы, корпоративные карты. Появились новые каналы доставки платежных услуг: Интернет и мобильные средства. Следует внимательно относиться ко всему новому, передовому в технологиях и инструментах платежных систем и задумываться о нововведениях в обозримом будущем, анализируя в настоящее время степень эффективности и безопасности существующих систем. Задача Федерального казначейства — улучшить качество услуг в платежной сфере, сократить сроки на осуществление платежей, а также почтовые расходы, уменьшить бумажную работу, и соответственно, административные затраты, увеличить безопасность, исключить потери, снизить бюджетные затраты за счет уменьшения ручных операций у администраторов и плательщиков.

Подводя итог, можно отметить, что первоочередной задачей Казначейства России было и остается постоянное повышение качества выполняемых государственных функций через максимальную автоматизацию процессов, применение самых передовых и востребованных в мире технологий, упрощение административных и технических процедур, которые нашли свое отражение в Мероприятиях на 2010 г. по реализации стратегической карты Казначейства России и представлены в таблице 2. Благодаря этому, в настоящее время уровень развития Казначейства России уже довольно высок, следуя международным критериям оценки уровня развития Казначейства, разработанным специалистами Мирового банка.

Федеральное казначейство знает о текущих проблемах, размышляет, ищет пути их решения. Ещё более важным является план стратегического развития Казначейства России. Задача каждого руководителя в органах Казначейства России — стремиться так организовать работу, чтобы каждый сотрудник знал свою миссию и свой вклад в общий результат. Обладая нынешним массивом информации, накопленных знаний и опыта, а также бесценными по своим возможностям техническими и кадровыми ресурсами, очевидно, что информационные и аналитические возможности Казначейства России способны обеспечить единое информационное пространство финансовой деятельности публично-правовых образований, незаменимое при управлении общественными финансами.