

Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства в зеркале истории



Наталья Михайловна ГОРИНА,
руководитель Межрегионального операционного
управления Федерального казначейства

В 2011 году в системе Федерального казначейства был образован новый территориальный орган межрегионального уровня — Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства (далее — Межрегиональное операционное УФК), первым руководителем которого 1 июня 2011 года был назначен **Д. С. Гришин**. Идея образования органа, наделенного отдельными «исключительными» полномочиями в отличие от управлений Федерального казначейства по субъектам РФ (далее — УФК по субъектам РФ) функциями, созрела гораздо раньше и была обусловлена необходимостью освобождения центрального аппарата Федерального казначейства от операционных функций, носящих централизованный характер, а также желанием повысить уровень сервиса главным администраторам средств федерального бюджета и органам управления государственными внебюджетными фондами, обеспечив им обслуживание в режиме одного окна. С одной стороны, это была новая в системе органов Федерального казначейства структура, но с другой — аналогичная служба существовала еще в казначейской системе дореволюционной России и являлась ее основополагающим элементом.

Создание централизованной системы финансового управления в России явилось поступательным процессом и осуществлялось синхронно с развитием государственного управления в целом. Первой достаточно логически завершенной централизованной моделью была система, сформиро-

ванная в результате начавшейся в 1775 году губернской реформы **Екатерины II**¹. В результате реформы были образованы казенные палаты — исполнительные

органы, которые императрица называла «местными правительствами».

В составе казенных палат было семь подразделений — экспедиций. Одна из экспедиций, управлять которой был поставлен губернский казначей, осуществляла «полное заведование доходами и расходами по губернии» и составляла всю от-

¹ Здесь и далее в качестве источника исторического материала использована информация из книги доктора исторических наук Н. А. Размановой «Казначей России и становление государственной казначейской службы в 1770–1870-х гг.».

четность по ним. Губернским казенным палатам были подчинены уездные казначейства. Главной задачей уездных казначейств являлось хранение сумм, поступивших в казну, их кассирование и наблюдение за правильным поступлением подаей. На вершине пирамиды вплоть до 1821 года параллельно сосуществовали экспедиция о государственных доходах и Министерство финансов. Функции их руководителей не получили окончательного разграничения, так же как и не был определен порядок их взаимодействия.

Кроме того, в 1781 году с целью завершения строительства системы местных казначейств были созданы казначейства для остаточных сумм и казначейства для штатных сумм в Петербурге и Москве.

Казначейства для остаточных сумм хранили не только те денежные средства, которые воплощали собой бюджет государства, но и средства Кабинета Ее Императорского Величества, коллегии иностранных дел, казенных кредитных установлений. Они представляли в экспедицию о государственных доходах годовые и третные (квартальные) ведомости о наличии сумм, недополучении предполагаемых сумм с указанием причин, расходах и остатках.

Казначейства для штатных сумм заведовали расходами страны и непосредственно подчинялись экспедиции о государственных доходах. Механизм движения денежных сумм, не предусмотренных росписью (нештатные расходы), получил новую организацию: государственный казначей отдавал указание казначейству для остаточных сумм, руководитель ведомства, «имеющий смотрение над денежной казной», выписывал ордер о приеме денег и вносил эту операцию в годовой отчет. Казначейство для остаточных сумм фиксировало ту же операцию в своем журнале и также отмечало в годовом отчете. Безусловно, эти особые казначейства были первым прооб-

разом создающихся в настоящее время «центров специализации Федерального казначейства».

В частности, механизм движения нештатных расходов очень напоминает исполнение Межрегиональным операционным УФК функции по проведению (по указанию и от имени Федерального казначейства) операций на счетах, открытых для учета средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также осуществление бюджетного учета и составление бюджетной отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета по этим операциям.

Главное казначейство

Указ о преобразовании экспедиции о государственных доходах в Департамент государственного казначейства Министерства финансов и о его штатах император **Александр I** издал 2 февраля 1821 года. Департамент государственного казначейства работал исключительно с документами и обладал распорядительными полномочиями, то есть имел право инициировать проекты законодательных и подзаконных актов.

А уже 3 февраля того же года император подписал указ «Учреждение Главного казначейства». Главное казначейство, которое получило исполнительные функции, было создано в результате объединения Петербургского и Московского казначейств для штатных и остаточных сумм. Таким образом, была сформирована трехступенчатая система взаимодействия казначейских учреждений, поддающаяся бюрократическому управлению. Указанная система существует и в настоящее время. В непосредственном ведении Департамента Государственного казначейства (ныне — Федеральное казначейство) находились Главное казначейство (сейчас — Межрегиональное операционное УФК) и губернские казначейства (в настоящее время — УФК по субъектам РФ) с состоящими



Императрица Всероссийская Екатерина II (1729–1796). Картина Ф. С. Рокотова

в их ведении уездными казначействами (сегодняшние территориальные отделы в УФК по субъектам РФ). Главное казначейство располагалось в столице Российской империи Санкт-Петербурге. Межрегиональное операционное УФК располагается в столице Российской Федерации Москве.

Уникальные функции

Основной задачей Главного казначейства являлось проведение операций с наличностью — хранение, прием и отпуск сумм на расходы по общему государственному управлению, а также счетоводство и производство дел. Суммы доходов, оставшиеся свободными после исполнения расходов, уездные казначейства передавали в губернские, а те в свою очередь посредством почтовых перевозок упакованные в бочонки и кожаные мешки деньги отправляли в Главное казначейство. В середине 1870-х годов Государственное казначейство открыло особый текущий счет в Государственном банке, куда передавало на хранение казенные суммы. Сам Государственный банк принимал от Главного казначейства в Петербурге (а его кон-

торы и отделения — от губернских казначейств) на тот же текущий счет «всякого рода уплаты государственному казначейству, как производимые по распоряжению Министерства финансов, так и поступающие с текущих счетов банков частных лиц и учреждений, и наконец, установление в пользу казны отчисления с операции самого Банка». Кассовый устав указывал, что Государственный банк обязывался по распоряжению Министерства финансов выдавать «суммы с текущего счета Государственного казначейства прямым кредиторам казны и в качестве агента Министерства финансов производить за счет Главного Санкт-Петербургского казначейства все заграничные обороты по суммам Государственного казначейства».

Непосредственная работа с личностью и соответствующей документацией осуществлялась в Главном казначействе канцелярией и пятью отделениями — кассирским, которым управлял глав-

ный казначей, бухгалтерским, приходным, расходным и оборотным, которое производило счет российской и иностранной монеты, пересчет по обмену монеты на ассигнации, счет сумм, выданных из казначейства заимообразно государственным учреждениям и частным лицам, и счет о приеме и отпуске ценных бумаг. Все поступления направлялись главному казначею и подразделялись на остатки от расходов разных мест; штатные, то есть доходы, назначенные по росписи; «случайные доходы»; «кредитные пособия», то есть полученные в результате внешних и внутренних займов; оборотные капиталы. Отпускать суммы Главное казначейство имело право на содержание двора, расходы министерств и главных управлений, погашение «кредитных бумаг».

В зеркале истории

Проводя исторические параллели, мы видим, что аналогичные уникальные функции в настоящее время выполняет и Межрегиональное операционное УФК: проведение операций отдельного контингента клиентов — министерств, ведомств и особо значимых учреждений науки и культуры; перечисление средств при размещении Федеральным казначейством средств на банковские депозиты и по договорам РЕПО, при выдаче краткосрочных бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ; проведение операций по выплате внешнего долга Российской Федерации; предоставление кредитов Российской Федерации иностранным государствам; уплата членских взносов в международные организации.

И, конечно же, самая важная функция — проведение операций на едином счете федерального бюджета, подкрепление счетов УФК по субъектам РФ для проведения ими кассовых выплат по операциям получателей средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также неучастников бюджетного процесса.

Так же как и в XIX веке в Главное казначейство из губернских казначейств, в Межрегиональное операционное УФК из УФК по субъектам РФ поднимаются свободные остатки денежных средств. Правда, сейчас это делается ежедневно и в безналичной форме.

В Межрегиональном операционном УФК проводятся операции главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета в иностранной валюте — долларах США, евро, фунтах стерлингов Соединенного Королевства, японских иенах, китайских юанях — и ежедневно пересчитывается курсовая разница по счетам, открытым в иностранной валюте.

Особое направление работы Главного казначейства — выплаты физическим лицам: жалование чиновникам, пенсии и пособия пенсионерам, проживавшим в Петербурге. С лицевых счетов получателей бюджетных средств, открытых в Межрегиональном операционном УФК, также осуществляется перечисление в банки вышеуказанных выплат. Одним из новых направлений деятельности Межрегионального операционного УФК стало проведение операций по выплатам пенсий пенсионерам, проживающим за рубежом, в соответствии с соглашением, заключенным с Пенсионным фондом РФ. Для этих целей в Межрегиональном операционном УФК открыты счета в семи иностранных валютах.

Счетоводство Главного казначейства состояло в сличении и проверке сумм, предназначенных к приему и выдаче, для чего в казначейство присылались следующие документы: ведомости и уведомления о высылаемых суммах, ведомости и требования о выдачах, текущие счета о приходах, расходах, оборотах и остатках. Также составлялись казначейские и бухгалтерские книги и отчеты, которые доставлялись в Департамент Государственного казначейства



Император Всероссийский Александр I (1777–1825).
Картина Дж. Дю

и в Государственный контроль. Главным достижением того времени стало составление достоверных кассовых отчетов в назначенные сроки или даже с опережением, что свидетельствовало о четко налаженной работе всех отделений. Формирование отчетности является одной из основных функций и Межрегионального операционного УФК, а именно: формирование сводной главной книги по операциям всей системы Федерального казначейства, формирование сводной отчетности об исполнении федерального бюджета и об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации, а также ведение различных многочисленных мониторингов.

Общее руководство деятельностью Главного казначейства осуществлял управляющий. Он непосредственно подчинялся директору Департамента Государственного казначейства. Интересным является факт, что управляющий имел право взаимодействовать не только со своим прямым начальником, но и с министром финансов и ведомством государственного контроля. В современной жизни руководитель Межрегионального операционного УФК подчиняется руководителю Казначейства России (либо по его поручению одному из заместителей), а само управление в рамках соглашений, заключенных Федеральным казначейством, напрямую осуществляет взаимодействие с Министерством финансов РФ по вопросам учета показателей сводной бюджетной росписи, Счетной палатой РФ, Федеральной службой по финансовому мониторингу.

С момента своего образования Межрегиональное операционное УФК, помимо общих задач, стоящих перед всеми территориальными органами, приобретало и продолжает приобретать новые уникальные функции: осуществляет доведение бюджетных данных; ведет учет и распределение таможенных и иных платежей от внешнеэконо-

мической деятельности, уплачиваемых на территории стран — участников ЕАЭС; работает в особом режиме с Федеральной таможенной службой для обеспечения своевременного пропуска грузов через границу; осуществляет функции уполномоченного органа РФ в ЕАЭС; ведет реестр контрактов и реестр банковских гарантий, сведения которых содержат государственную тайну; осуществляет учет, распределение и перечисление на счета УФК по субъектам РФ для последующего распределения акцизов на нефтепродукты и акцизов на алкогольную продукцию; осуществляет ведение, актуализацию и распространение из информационных систем Федерального казначейства централизованных классификаторов и справочников; участвует в работе по составлению кассового плана, а также реализует ряд других важных задач.

Характеризуя работу Межрегионального операционного УФК, хочется обратить внимание на особую значимость проводимых здесь операций, которые не терпят даже малейшей задержки. Сотрудники работают в режиме жесткого тайминга, обеспечивая своевременность и четкость процесса осуществления платежей. От бесперебойной работы Межрегионального операционного УФК напрямую зависит и работа УФК по субъектам РФ.

Кроме того, в Межрегиональном операционном УФК проводится ежедневная кропотливая работа по выполнению функций, характерных для всех территориальных органов Федерального казначейства: открытие и ведение лицевых счетов; постановка на учет бюджетных и денежных обязательств; санкционирование расходов; контроль планов закупок и планов-графиков; подключение клиентов к «Электронному бюджету»; выдача сертификатов электронной подписи; осуществление последующего контроля в финансово-бюджетной сфере и многое другое.

Хранитель государственных средств

Межрегиональное операционное УФК, так же как и его предшественник — Главное казначейство, является крупнейшим по оборотам территориальным органом Федерального казначейства. Объем поступлений по доходам федерального бюджета за 2016 год на счета Межрегионального операционного УФК составил 44,5% от общего объема доходов федерального бюджета, расходы федерального бюджета, проведенные со счетов, — почти 68% от общего объема расходов. Объем поступлений по доходам консолидированного бюджета РФ составил 27% от общего объема доходов, расходы составили 42% от общего объема расходов.

В связи с передачей с 1 января 2016 года из Федерального казначейства в Межрегиональное операционное УФК единого казначейского счета, на котором ежедневно аккумулируются остатки средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетных, автономных учреждений и иных юридических лиц, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, нынешнее Межрегиональное операционное УФК, как и столетие назад Главное казначейство, является основным хранителем средств государственного бюджета.

Основные задачи

Обеспечение бесперебойного, надежного и безопасного проведения операций, качественное и профессиональное обслуживание клиентов, осуществление эффективного контроля за расходованием бюджетных средств с учетом всех новых парадигм, диктуемых развитием финансово-бюджетной системы, — основные задачи, поставленные руководством Федерального казначейства перед Межрегиональным операционным УФК.