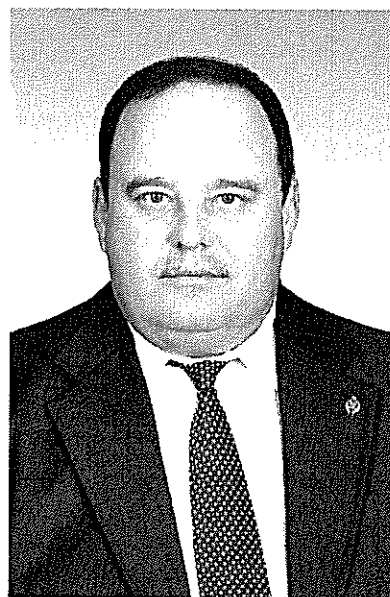


Основные направления развития расходно-операционного блока Казначейства России в 2018 году

С.Е. Прокофьев, заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ



В 2017 г. расходно-операционным блоком Федерального казначейства было обеспечено своевременное и бесперебойное осуществление всех расходов федерального бюджета, а также реализованы мероприятия, направленные на внедрение ряда инновационных подходов при проведении операций.

Так, в 2017 г. осуществлено кассовое исполнение расходной части федерального бюджета на сумму 16,3 трлн руб., зачислены денежные средства в доходную часть федерального бюджета в объеме 15,0 трлн руб., в т. ч. 73,8 млрд руб. – от размещения временно свободных денежных средств на едином казначейском счете (ЕКС), а также обеспечены платежи по источникам финансирования дефицита федерального бюджета как в части погашения, так и в части привлечения ресурсов, включая своевременное привлечение средств Резервного фонда

на покрытие дефицита федерального бюджета в объеме 1,0 трлн рублей.

На начало 2018 г. остаток средств на счетах Казначейства России составил 3,3 трлн руб., что позволило ведомству штатно осуществлять расходные операции за счет средств федерального бюджета без каких-либо рисков возникновения кассовых разрывов.

В прошедшем году совершенствование процесса проведения расходных операций клиентов Федерального казначейства осуществлялось в соответствии с основными мерами, намеченными Стратегической картой Казначейства России.

В расходно-операционном блоке в 2017 г. реализовывались мероприятия по следующим ключевым направлениям:

- совершенствование учета бюджетных обязательств и апробация учета денежных обязательств получа-

телей средств федерального бюджета;

- разработка модели осуществления операций с иностранной валютой;
- совершенствование операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО;
- развитие механизма управления остатками средств на едином счете федерального бюджета;
- создание условий для внедрения механизма

функционирования пула ликвидности при проведении операций по счетам федерального бюджета;

- внедрение подсистемы «Управление расходами Государственной информационной системы (ГИИС) «Электронный бюджет»;
- разработка Концепции подсистемы «Управление денежными средствами» ГИИС «Электронный бюджет»;
- развитие системы управления внешними казначейскими рисками в части обеспечения устойчивого и бесперебойного функционирования казначейской системы.

Согласно отдельным положениям постановления Правительства РФ от 30.12.2016 № 1551 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и нормам приказа Минфина России от 30.12.2016 № 862 «Об утверждении порядка осуществления федерального бюджета в 2017 году» Федеральным казначейством в установленном порядке осуществлялись мероприятия, направленные на исполнение федерального бюджета. Соответствующие ключевые финансовые показатели с установленной периодичностью направлялись в Минфин России.

Учитывая этот положительный опыт как в части повышения эффективности расходования бюджетных средств, так и в отношении усиления финансовой дисциплины должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, в 2018 г. запланированы аналогичные мероприятия, реализация которых предусмотрена постановлением Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета», а также приказом Минфина России от 25.12.2017 № 1205 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга исполнения федерального бюджета в 2018 году». Для удобства контроля за реализацией соответствующих мероприятий в установленные сроки в 2018 г. Казначейством был разработан так называемый «Календарь казначея», доведенный как до сотрудников ведомства, так и до главных распорядителей средств федерального бюджета.

В соответствии с мероприятиями Стратегической карты Федерального казначейства

в 2017 г. были обеспечены полномасштабное внедрение подсистемы «Управление расходами» ГИИС «Электронный бюджет» и перевод на работу более 10,5 тыс. клиентов Казначейства России федерального уровня, в том числе 98 ГРБС, в части учета бюджетных и денежных обязательств, а также ведения Реестра соглашений.

В 2018 г. Федеральное казначейство планирует расширить для клиентов количество доступных сервисов ГИИС «Электронный бюджет», обеспечивающих доступ к информации об операциях на соответствующих лицевых счетах, в том числе для возможности распределения и доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) и предельных объемов финансирования расходов. В рамках реализации данного мероприятия запланированы процедуры апробации указанного функционала ГИИС «Электронный бюджет» с поэтапным переводом ГРБС на работу с централизованной информацией. Для главных распорядителей средств федерального бюджета будет обеспечен доступ к сервисам по получению централизованной информации о ходе распределения ЛБО, заключении госконтрактов, постановке на учет бюджетных и денежных обязательств подведомственными им учреждениями.

В рамках реализации Стратегической карты и в целях обеспечения централизованного проведения через Автоматизированную информационную систему операций клиентов закрытого контура Федерального казначейства в 2017 г. был обеспечен перевод на обслуживание в Межрегиональное операционное Управление Федерального казначейства соответствующих клиентов ряда «пилотных» УФК по субъектам РФ (УФК по Республике Алтай – отработка механизма обеспечения клиентов наличными денежными средствами; УФК по Томской области – отработка механизма учета операций распорядителя бюджетных средств). Также проведен ряд организационных мероприятий, направленных на обеспечение возможности поэтапного перевода в течение 2018 г. на обслуживание в Межрегиональное операционное УФК таких клиентов из остальных территориальных органов Федерального казначейства. Это позволит

существенно ускорить как процесс доведения бюджетных данных для такого контингента клиентов Казначейства России, так и проведение ими необходимых кассовых операций. Кроме того, подобная технология виртуализации и дистанционного обслуживания территориально распределенной клиентуры (а ее реализуемость подтверждается результатами «пилотного» внедрения данного механизма в предыдущем году) в том числе позволит существенно сократить расходы федерального бюджета на приобретение, установку, эксплуатацию и модернизацию соответствующего оборудования в территориальных органах Федерального казначейства.

В рамках выполнения Основного мероприятия Стратегической карты и в целях совершенствования проведения валютных операций клиентов Федеральным казначейством в 2017 г. обеспечено:

- открытие Межрегиональному операционному УФК в кредитных организациях банковских счетов в иностранной валюте по учету средств федерального бюджета и средств бюджета ПФР;
- перевод на обслуживание в Межрегиональное операционное УФК операций ПФР в иностранной валюте по выплате пенсии лицам, выезжающим (выехавшим) на постоянное место жительства за пределы России (проведено более 100 тыс. операций по выплате пенсии в семи иностранных валютах за II–IV кварталы 2017 г.);
- апробация механизма осуществления неторговых валютных операций ряда клиентов Казначейства через счета, открытые Межрегиональному операционному УФК в кредитных организациях;
- согласование законопроектов «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (в части закрепления за Федеральным казначейством функций агента валютного контроля)» и «О внесении изменений в ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», разработанные Минфином России на основании предложений Федерального казначейства.

На 2018 г. запланировано масштабирование проведения валютных операций клиентов Федерального казначейства федерального уровня, предусматривающее перевод на обслуживание в Казначейство России неторговых валютных операций главных распорядителей бюджетных средств, а также пилотирование механизма осуществления торговых валютных операций отдельных клиентов Казначейства. Будет продолжена работа по разработке нормативно-правовой базы, регламентирующей функционирование Казначейства России как агента валютного контроля, а также обеспечено создание необходимой инфраструктуры.

Возможность полномасштабного функционирования единых казначейских счетов в ряде валют, планируемая к реализации в течение 2019 г., позволит Федеральному казначейству значительно повысить эффективность кассового управления инвалютными активами государственного сектора экономики федерального уровня, прежде всего, за счет оптимизации буферных остатков валютной ликвидности; более существенно вовлекать валютные авуары в процессы активных операций в рамках «кэш-менеджмента» (как уже существующих, так и запланированных к реализации, например сделок валютного SWOP); расширить в перспективе номенклатуры используемых иностранных валют в процессе редуцирования операций с использованием технологий валютных кросс-курсов.

Что же касается развития собственно технологий «кэш-менеджмента», то в 2017 г. для пополнения ликвидности единого счета федерального бюджета (в российских рублях) привлекались остатки средств, поступающие во временное распоряжение федеральных казенных учреждений, остатки средств неучастников бюджетного процесса с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства, а также остатки средств государственных внебюджетных фондов РФ. Также на ЕКС консолидировались временно свободные средства в рамках казначейского сопровождения крупных государственных контрактов, что позволило существенно увеличить его ликвидную позицию. Таким образом, в 2017 г. на ЕКС были привлечены значительные денеж-

ные средства в размере 16,8 трлн руб. (если их рассчитывать по оборотам), а его среднесуточная дополнительная ликвидность превысила 1,4 трлн рублей.

Кроме того, в результате внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ у Федерального казначейства появилось право не перечислять остатки привлеченных средств в последний рабочий день года на счета, с которых они были мобилизованы. Итого объем ликвидности в части внебюджетных средств по состоянию на 1 января 2018 г. был сформирован в сумме 954,8 млрд руб., что составляет почти треть от общего остатка на счетах Казначейства России на начало 2018 года.

Действующая процедура кассового планирования и прогнозирования исполнения федерального бюджета (схема 1) позволяет Министерству финансов Российской Федерации осуществлять мониторинг исполнения федерального бюджета, принимать необходимые управленческие решения, а также дает возможность Федеральному казначейству формировать основу для ежедневного управления ликвидностью на ЕКС.

На основе кассового плана формировался прогноз движения средств на ЕКС в разрезе дней на длительный период (до трех месяцев). Были выработаны алгоритмы определения объемов временно свободных средств на различные периоды. В результате стало возможно размещать временно свободные средства на относительно длительный период, а это, как правило, – получение наибольшего дохода (при условии корректного выбора соответствующих финансовых инструментов).

В целях повышения эффективности использования финансовых ресурсов РФ Федеральному казначейству в 2018 г. предстоит дальнейшее совершенствование алгоритмов таргетирования остатков средств на ЕКС. Задача на текущий год – обеспечение размещения временно свободных средств с минимальными рисками с увеличенной дюрацией до 180 дней.

Федеральное казначейство совместно с Минфином России в рамках проведения операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в 2017 г. достигло высоких результатов, размещая ресурсы фе-

дерального бюджета в различные финансовые инструменты – банковские депозиты и операции покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО, бюджетные кредиты и покупку (продажу) иностранной валюты. Как уже отмечалось, в доход федерального бюджета от проведения данных операций за 2017 г. зачислено 73,8 млрд руб., что в 1,6 раза превышает объем средств из федерального бюджета, направленных на содержание Федерального казначейства за этот же период.

В отношении ликвидности единого счета федерального бюджета с начала 2017 г. и по настоящее время сложилось положение существенного снижения спроса на его средства со стороны кредитных организаций (ситуация «структурного профицита ликвидности на финансовых рынках»). Для преодоления негативного влияния данного тренда Федеральное казначейство во II полугодии 2017 г. приступило к разработке совершенно нового механизма размещения временно свободных средств на банковских депозитах.

На основании изменений, внесенных в постановление Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах», Федеральному казначейству было предоставлено право размещать средства на банковских депозитах не только по фиксированной, но и по «плавающей» процентной ставке. Был проведен ряд мероприятий и тестирований, что позволило с 8 декабря 2017 г. осуществить запуск таких операций. При этом «плавающая» процентная ставка была привязана к индикатору RUONIA. Данная новация резко увеличила интерес кредитных организаций, заключивших Генеральные соглашения с Федеральным казначейством, к размещаемым средствам федерального бюджета.

Это, в частности, подтверждает тот факт, что за неполный декабрь 2017 г. на финансовых рынках Казначейство России разместило свыше 0,5 трлн руб., а в январе-марте 2018 г. – более 1,2 трлн руб. временно свободных средств ЕКС. При этом успешно функционировавший ранее механизм размещения средств по фиксированной процентной ставке (в условиях избыточного денежного предложения на рынке и ниспадаю-



Схема 1. Комплексный анализ и мониторинг кассовых потоков на ЕКС

щего тренда инфляционных ожиданий) оказался практически полностью невостребованным при дюрации активных операций на срок, превышающий один месяц.

В 2017 г. Федеральное казначейство продолжило осуществление операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО при содействии Банка России и небанковской кредитной организации акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НКО АО НРД). В прошлом году проведение операций РЕПО осуществлялось с различными сроками исполнения обязательств: как ежедневные операции (слотовые) в режиме overnight, так и форвардные сделки с увеличенными сроками исполнения обязательств (до 92 дней). В том же году были впервые проведены операции РЕПО с «переходящими» периодами исполнения обязательств (в начале 2018 г).

С 2017 г. Федеральное казначейство по согласованию с Минфином России проводит операции РЕПО без установления для кредитных организаций лимита покупки ценных бумаг, поскольку данные операции являются залоговыми (с обеспечением в виде облигаций

федерального займа). Это способствовало тому, что в течение минувшего года значительно возросло число кредитных организаций, заключивших Генеральные соглашения с Федеральным казначейством и принявших участие в отборах заявок по этому инструменту. В прошлом году размещено средств федерального бюджета на сумму 41,9 трлн руб., что на 12% больше, чем в 2016 году. Сумма зачисленных в федеральный бюджет доходов по заключенным договорам РЕПО составила 28,8 млрд рублей.

С целью отработки вопросов учета и отражения выплат купонного дохода по ценным бумагам, находящимся в обеспечении Федерального казначейства, и уплаты штрафных процентов при неисполнении первой и второй части операций РЕПО в марте 2017 г. Федеральным казначейством совместно с НКО АО НРД было проведено соответствующее тестирование, в результате чего ведомство с апреля 2017 г. осуществляет на постоянной основе сделки РЕПО с учетом купонных выплат по ценным бумагам, переданным по первой части договора РЕПО.

В соответствии с обращением Федерального казначейства Минфином России принято решение о возможности использования по операциям РЕПО облигаций федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК), полученных от Агентства по страхованию вкладов в рамках осуществления мер по повышению капитализации отдельных кредитных организаций. Эта мера Минфина России создала для них дополнительную возможность по краткосрочному квазирефинансированию с использованием соответствующей залоговой (коллатеральной) массы, а для Федерального казначейства – новые возможности по использованию инструментария форвардного РЕПО и, соответственно, пополнению доходной базы федерального бюджета.

В рамках развития механизмов управления ликвидностью на 2018 г. Федеральное казначейство планирует:

- осуществить проведение операций РЕПО с вариативностью применения фиксированной и «плавающей» процентной ставки;
- внедрить новые инструменты в части размещения средств по сделкам «валютный SWOP»;
- разместить «длинные» финансовые средства от имени и по поручению «внешнего» контрагента – ФСС;
- разработать и провести мероприятия, связанные с завершением реорганизации Резервного фонда, в части, касающейся Казначейства России, а также осуществить операции с нефтегазовыми доходами федерального бюджета и Фонда национального благосостояния (в рамках нового бюджетного правила).

В 2017 г. была продолжена практика предоставления Казначейством России краткосрочных бюджетных кредитов по ставке 0,1% годовых на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) регионам России и муниципальным образованиям (в рамках определяемой Минфином России их ограниченной группы).

В 2017 г. 57 субъектам РФ и 118 муниципальным образованиям были предоставлены 759 бюджетных кредитов на общую сумму 838,9 млрд руб. В прошлом году в соответствии с

предложением Федерального казначейства, внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, а также в некоторые нормативные акты Минфина России, касающиеся увеличения срока предоставления бюджетных кредитов с 50 до 90 дней. Эта законодательная норма дала возможность уже с начала 2018 г. заключать договоры о предоставлении бюджетного кредита на срок до 90 дней, что позволяет регионам и муниципальным образованиям обеспечить более стабильные уровни ликвидности на своих счетах и снизить долговую нагрузку на соответствующие бюджеты.

Одновременно Федеральным казначейством были разработаны и направлены в Минфин России предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс РФ в части взыскания задолженности по бюджетным кредитам за счет поступлений, подлежащих зачислению в доходы субъектов РФ (местных бюджетов).

Приказами Минфина России от 10.11.2017 № 181н, от 19.12.2017 № 240н были внесены изменения в приказ Минфина России от 26.07.2013 № 74н «О форме Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» в части уточнения порядка заключения и формы Договора о предоставлении бюджетного кредита, а также увеличения срока бюджетного кредита до 90 дней.

Минфином России предварительно согласован предложенный Федеральным казначейством перечень требований к критериям отбора муниципальных образований для получения бюджетных кредитов. Муниципальные образования, которым могут быть предоставлены бюджетные кредиты в 2018 г., были определены уже с учетом этих критериев. В текущем году необходимо обеспечить нормативно-правовое установление исчерпывающего перечня требований, которым должны соответствовать муниципальные образования для получения кредитов Казначейства России для обеспечения текущей сбалансированности ликвидной позиции их счетов.

Еще одной важнейшей задачей расходно-операционного блока Казначейства России является разработка и поэтапное внедрение



Схема 2. Место подсистемы казначейских платежей в ГИИС «Электронный бюджет» и ее взаимодействие с иными внутренними и информационными ресурсами

(начиная с 2020 г.) перспективной модели функционирования системы казначейских платежей (схема 2), основанной на использовании механизма единого казначейского счета, отражающего состояние и движение средств по счетам всех публично-правовых образований РФ. Его внедрение даст возможность существенно сократить сроки проведения расчетов из бюджетов всех уровней и ускорить оборачиваемость бюджетных средств. Решение этой задачи невозможно без принятия новой редакции Бюджетного кодекса РФ (либо внесения серьезных сущностных правок

в действующую его редакцию), а также внедрения Перспективной платежной системы Банка России (ППС БР).

Поскольку формирование законодательной базы в этой части министр финансов РФ А.Г. Силуанов¹ поручил осуществить в текущем году, а внедрение ППС БР запланировано во II полугодии 2018 г., задачи Федерального казначейства в этой сфере можно определить следующим образом. Необходимо реализовать:

¹ См. Федеральное казначейство: подведены итоги и определены задачи // Финансы. 2018. №3. С.15.

- формирование бизнес-процессов перевода денежных средств и проведение расчетов между участниками системы казначейских платежей с их декомпозицией до операций;
- разработку Правил организации и функционирования системы казначейских платежей;
- разработку и утверждение (при наличии правовых оснований) нормативных правовых актов, необходимых для «пилотирования» расчетов в условиях функционирования единого казначейского счета;
- согласование с Банком России характеристик вновь открываемых банковских счетов Федерального казначейства;
- формирование предложений к особенностям приема кредитными организациями бюджетных платежей с использованием платежных карт;
- разработку предложений к особенностям эмиссии и приема платежных карт НСПК для участников системы казначейских платежей;
- формирование предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях создания условий для использования прямого дебета при списании денежных средств с банковских счетов;
- завершение процесса согласования и утверждения (при наличии правовых оснований) механизма «пула ликвидности» (виртуального кэш-пуллинга) по всем счетам Казначейства России.

Прошедший год был ознаменован успешным внедрением Казначейством России технологии прямых рублевых выплат на национальные карты «Мир». Пилотным участником апробации выступил ФСС, обеспечивающий адресное и гарантированное доведение пособий до граждан. Важным технологическим решением является контроль на этапе приема от гражданина реквизита, необходимого для осуществления выплаты – номера карты «Мир», который защищен контрольным рядом. Уже на этом этапе можно исключить ошибки при указании множества реквизитов: номера банковского счета получателя,

банковского идентификационного кода и корреспондентского счета банка. На этапе назначения выплаты на карту обеспечивается автоматическая проверка банком, выпустившим карту, действительности платежной карты, при успешном результате которой в режиме реального времени увеличивается лимит денежных средств на ней. В случае же указания номера карты, счет которой закрыт, или в случае утраты владельцем такой карты выплата не осуществляется.

Расчеты с кредитными организациями по этим выплатам включаются в клиринг по картам «Мир» и осуществляются на общую сумму авторизованных транзакций. Транзакционная нагрузка между ФСС и Федеральным казначейством, между Казначейством и Банком России снизилась в среднем в 10 раз, что стало возможным за счет включения в один платежный документ множества различных выплат.

В текущем году необходимо провести мероприятия по распространению этой технологии на иные выплаты: денежного содержания, вознаграждения, довольствия государственных служащих, работников государственных и муниципальных органов, учреждений, государственных внебюджетных фондов, стипендий, пенсий и иных социальных выплат. Это позволит в полной мере реализовать государственную задачу по переводу выплат за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ на платежные карты «Мир», используя в максимальной степени технологические возможности прямого процессинга, реализованные под руководством Банка России.

Подводя итог всему, описанному выше, необходимо отметить, что сложность и многоаспектность поставленных перед Федеральным казначейством задач предопределяет необходимость эффективного взаимодействия нашего ведомства как с внешней средой, так и системной координации всех работ внутри Казначейства России, требует от руководителей и специалистов расходно-операционного блока высокой степени творчества, настойчивости, результативности и ответственности за конечные результаты.