

# Расходно-операционный блок Казначейства России: итоги и перспективы

**С.Е. Прокофьев**, заместитель руководителя Казначейства России, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор



**П**одводя итоги деятельности расходного блока Федерального казначейства за 2015 г., в первую очередь следует отметить, что, несмотря на сложную макроэкономическую ситуацию, им было в полной мере обеспечено своевременное и бесперебойное осуществление кассовых расходов федерального бюджета. Так, в 2015 г. были, в частности:

- осуществлены кассовые расходы федерального бюджета на сумму 15,5 трлн. руб.;
  - зачислены денежные средства в доходную часть федерального бюджета в объеме 13,4 трлн. руб., в т.ч. 75,1 млрд. руб., полученные Казначейством России в виде дополнительных доходов за счет размещения временно свободных денежных средств на едином казначейском счёте (ЕКС);
  - обеспечены платежи по источникам финансирования дефицита федерального бюджета как в части погашения, так и в части привлечения соответствующих средств, включая своевременное привлечение средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета в объеме 2,6 трлн. рублей.
- В ходе дальнейшего развития и организационно-технологического совершенствования расходно-операционный блок Федерального казначейства в 2015 г. работал над реализацией мероприятий в рамках Стратегической карты Казначейства России. В течение 2015 г. реализовано много новаций в основном функционале, в том числе:
- продолжена реализация нового механизма предоставления межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ. Сумма перечислений из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ межбюджетных трансфертов «под потребность» в течение 2015 г. составила 482,7 млрд. руб. (фактическое расходование предоставленных средств осуществлено в объеме 96,5%);
  - впервые был реализован механизм исполнения положений п. 23 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 г. № 999, по отзыву остатков неиспользованных лимитов бюджетных обязательств, по которым по состоянию на 15 августа соответствующего финансового года не были заключены соглашения между главным распорядителем средств федерального бюджета и высшим

исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ;

- обеспечено ведение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации ([budget.gov.ru](http://budget.gov.ru)) Реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов РФ в соответствии с требованиями, установленными приказом Минфина России от 31.12.2014 г. № 179н.

По состоянию на начало 2016 г. 76 главных распорядителей средств федерального бюджета уже включили в Реестр соглашений информацию и документы о 41622 соглашениях (договорах).

Также в 2015 г. Федеральным казначейством продолжилась важная работа по обеспечению ведения реестра банковских гарантий. К началу 2016 г. на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) в сети «Интернет» в реестре банковских гарантий опубликована информация о более чем 460 тыс. актуальных банковских гарантиях на общую сумму более 1,6 трлн. рублей.

Кроме того, в 2015 г. Федеральным казначейством в очень сжатые сроки была проведена работа по внедрению новой технологии по формированию, наполнению и ведению Сводного реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Так в рамках внедрения государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» в 2015 г. вступил в силу новый Порядок формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса (Сводный реестр), а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, утвержденный приказом Минфина России от 23.12.2014 № 163н. Ведение Сводного реестра теперь осуществляется Федеральным казначейством в электронной форме в системе «Электронный бюджет».

Концептуальным отличием нового Сводного реестра от старого является тот факт, что вся информация о подведомственной сети и о бюджетных полномочиях этих учреждений вносится Уполномоченными организациями – главными распорядителями средств федерального бюджета (ГРБС), Центральным банком Российской Федерации и органами управления государственными внебюджетными фондами самостоятельно и подписывается электронной подписью уполномоченного работника.

Кроме того, еще одно принципиальное отличие – большая часть информации о соответствующем учреждении (организации) появляется из различных внешних источников – справочников и реестров, основной из которых – Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). Согласно Приказу № 163н, до 1 июля 2015 г. участники бюджетного процесса, а также неучастники бюджетного процесса федерального уровня должны быть включены в Сводный реестр. В связи с этим была проведена большая разъяснительная и подготовительная работа с Уполномоченными организациями и их подведомственной сетью по приведению записей в ЕГРЮЛ в актуальное состояние. Для оказания им содействия в этом процессе Межрегиональным операционным управлением Федерального казначейства (МОУ ФК) были организованы рабочие места для обучения соответствующих сотрудников ГРБС и сопровождения этого процесса, предоставлялась техническая и информационная поддержка по вопросам включения в Сводный реестр учреждений их подведомственной сети.

Безусловно, в процессе наполнения Сводного реестра, особенно на первоначальных этапах его внедрения, возникали проблемы как технического, так и методологического характера. На сегодняшний день все 108 Уполномоченных организаций включены в Сводный реестр. Информация о 99,1% подведомственных организаций также инкорпорирована в Сводный реестр.

В настоящее время расчетно-кассовое обслуживание Уполномоченных организаций и их подведомственной сети осуществляется бесперебойно с использованием внутренних информационно-транзакционных систем Федерального казначейства, информация в которые попадает из Сводного реестра.

Поскольку информация, включенная Уполномоченными организациями в Сводный реестр, является базой и основой для формирования других перечней и реестров, ведение которых возложено на Федеральное казначейство, основными задачами на 2016 г. являются организация стабильного функционирования и ведения Сводного реестра в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и обеспечение синхронизации и штатного обмена информацией Сводного реестра с иными справочниками и реестрами, ведение которых осуществляется Федеральным казначейством и другими федеральными органами исполнительной власти.

Во исполнение положений Бюджетного кодекса РФ в целях формирования государственных (муниципальных) заданий на 2016 г. федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) при активном содействии Казначейства России сформировали в системе «Электронный бюджет» базовые и ведомственные перечни государственных услуг (БПГУ/ВПГУ) в отношении своих подведомственных организаций (федеральных бюджетных или автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, а также главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения). При этом ВПГУ формируются и ведутся на основании базовых перечней государственных услуг. Приказом Министерства финансов Российской Федерации был утвержден набор направлений, по которым должны быть сформированы базовые перечни государственных услуг – 32 вида деятельности.

При формировании БПГУ основной сложностью явилось формирование перечней государственных услуг Министерства образования и науки Российской Федерации по виду деятельности 11 «Образование и наука», т.к. данный регистр содержит более 300 тыс. записей.

При формировании ВПГУ основной проблемой явилось формирование ВПГУ организаций, подведомственных Правительству РФ. В целях решения данной проблемы Федеральным казначейством реализован и согласован в рабочем порядке с Минфином России измененный необходимый функционал системы «Электронный бюджет».

Формирование ВПГУ также уже начали субъекты РФ (а также муниципалитеты): так, по состоянию на 18.02.2016 15530 ВПГУ были утверждены, 757 – формировались, 429 – находились на утверждении у руководителя органа исполнительной власти.

Формирование государственных заданий напрямую связано с формированием базовых и ведомственных перечней государственных и муниципальных услуг, поздняя подготовка которых несколько затруднила организацию работы в части формирования государственных заданий. Эта проблема была решена в феврале 2016 года.

В целях реализации ст. 226.1 Бюджетного кодекса РФ, а также для решения задачи бесперебойного и своевременного осуществления расходов федерального бюджета, минимизации рисков «кассового разрыва» в условиях неравномерности поступлений средств в федеральный бюджет и сокращения его доходной базы была проведена активная работа по разработке Порядка утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета предельных объемов оплаты денежных обязательств (ПОФР).

Результатом этой работы стало утверждение вышеуказанного Порядка приказом Министерства финансов РФ от 21.12.2015 № 204н.

Данный инструмент предусматривает выработку и утверждение Минфином России предельных объемов оплаты денежных обязательств на основании предоставляемых Федеральным казначейством показателей Кассового плана (потребности ГРБС) и Информации о состоянии единого казначейского счета (ЕКС) федерального уровня (возможности счета).

Предельные объемы финансирования утверждаются в отношении каждого главного распорядителя в целом, без детализации по кодам бюджетной классификации Российской Федерации.

В 2016 г. необходимо полномасштабное внедрение технологии доведения и контроля предельных объемов оплаты денежных обязательств до всех учреждений, утвержденных соответствующим главным распорядителем средств федерального бюджета, а также механизма контроля за неперевышением кассовых выплат над предельными объемами финансирования, доведенными Минфином России до главного распорядителя средств федерального бюджета. Активная

фаза работы в этом направлении началась с 1 января 2016 года. Реализация данного инструмента в целом осуществляется без сбоев, синхронно осуществляется соответствующая доработка прикладного программного обеспечения (ППО).

Действующая процедура кассового планирования и прогнозирования исполнения федерального бюджета в условиях использования предельных объемов финансирования с отражением новых этапов процесса прогнозирования включает в себя:

- формирование главными распорядителями прогнозных данных в рамках предельных объемов финансирования;
- подготовку Федеральным казначейством информации о состоянии и прогнозах движения средств на ЕКС для принятия управленческих решений Минфином России.

Помимо осуществления полномочий по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета, закрепленных за Федеральным казначейством в Бюджетном кодексе РФ, Казначейством России также реализуется новый широкомасштабный проект по кассовому планированию и прогнозированию средств бюджетов всей бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральное казначейство в 2015 г. продолжило работу по созданию прототипа механизма консолидации Кассового плана Казначейства России, которая стартовала в 2014 году. В 2015 г. было осуществлено полномасштабное вовлечение финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований в процесс прогнозирования кассового исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

К приоритетным задачам на 2016 г. в части обеспечения исполнения функции прогнозирования средств на ЕКС относятся:

- формирование прогноза движения средств на счете бюджетов субъектов Российской Федерации их финансовыми органами, прогноза движения средств бюджетов муниципальных образований финансовыми органами муниципальных образований, прогноза движения средств на счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- разработка проекта Концепции и прототипа подсистемы «Управление денежными средства-

ми» государственной интегрированной информационной системы (ГИИС) «Электронный бюджет» в части прогнозирования и таргетирования остатков средств на ЕКС.

В рамках выполнения мероприятий Стратегической карты Казначейства России в 2015 г. началась разработка проекта модели осуществления операций с иностранной валютой, в рамках которой в 2018 г. должна быть концептуально изменена система проведения платежей клиентов территориальных органов Федерального казначейства (ТОФК) в резервных иностранных валютах.

Основная идея проекта этой модели направлена на создание единой системы проведения платежей участников и неучастников бюджетного процесса, расположенных во всех субъектах РФ, в иностранной валюте через единые казначейские счета по каждому виду резервных валют, открытые Межрегиональному операционному управлению Федерального казначейства (МОУ ФК) в отобранной по результатам тендера одной или нескольких кредитных организациях. Данная схема уже подготовлена и направлена для согласования в Министерство финансов РФ.

Учитывая актуальность и значимость данной проблематики, планируется создать рабочую группу, в состав которой, помимо представителей Федерального казначейства, предположительно войдут представители Министерства финансов РФ, Банка России и ряда кредитных организаций.

Достоинства нового подхода к проведению платежей клиентов территориальных органов Федерального казначейства заключаются в следующем:

- централизация валютных операций в Межрегиональном операционном управлении Федерального казначейства, обеспечивающая прозрачность расходования средств, при проведении валютных операций, а также осуществление соответствующих контрольных функций;
- исключение случаев возврата Заявлений клиентов территориальных органов Казначейства России из кредитной организации без исполнения по причине изменения курса иностранной валюты;
- возможность решения вопроса, связанного с установлением порядка зачисления ино-

странной валюты, в том числе не относящейся к категории резервной, подлежащей зачислению в доход федерального бюджета, на счета Межрегионального операционного управления Федерального казначейства;

- отсутствие необходимости клиентам территориальных органов Федерального казначейства открывать счета в иностранной валюте в кредитных организациях для совершения валютной операции, и, следовательно, несения соответствующих финансовых рисков;
- отсутствие потерь при совершении валютной операции, связанных с образованием курсовой разницы, возникающей при конвертации.

В целях ускорения расчетов и оптимизации осуществления платежей руководителем Федерального казначейства было принято и впоследствии успешно реализовано решение о передаче с 1 января 2016 г. в МОУ ФК счета в валюте Российской Федерации, открытого Федеральному казначейству для учета средств федерального бюджета, а также всех операционных функций и счетов, ранее ведущихся центральным аппаратом Федерального казначейства (ЕКС, средства суверенных фондов и иные счета).

В 2015 г. с целью пополнения ликвидности ЕКС федерального уровня на нем консолидировались остатки средств, поступающие во временное распоряжение федеральных казенных учреждений, а также – остатки средств неучастников бюджетного процесса с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства.

Вместе с тем, с 2015 г. Казначейством России осуществляется привлечение остатков средств центральных дирекций государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования) на ЕКС федерального уровня. Всего же в 2015 г. были дополнительно (помимо собственно средств федерального бюджета) привлечены на ЕКС значительные денежные потоки в размере 9,3 трлн. руб. (по оборотам). За счет этого среднедневная дополнительная ликвидность ЕКС превысила 900 млрд. рублей. 30 декабря 2015 г. все привлеченные денежные средства были возвращены на соответствующие счета ТОФК, а в первый рабочий день 2016 г. процесс

консолидации остатков на ЕКС был интерактивно возобновлён.

Федеральное казначейство в рамках реализации функции по управлению остатками средств на ЕКС федерального уровня в 2015 г. добилось значительных результатов. В доход федерального бюджета от проведения данных операций за 2015 г. зачислено 75,1 млрд. руб., что в 1,6 раза больше установленных Казначейству России плановых показателей и почти вдвое превышает сумму средств, направленных из федерального бюджета в тот же период на его содержание. По предварительным итогам 2015 г. Федеральное казначейство является пятым в стране администратором бюджетных поступлений по объемам привлечения средств в федеральный бюджет.

Данная сумма сопоставима с годовыми объемами консолидированных бюджетов средних субъектов Российской Федерации, а также расходами федерального бюджета на такую отрасль, как, например, физическая культура и спорт, за 2015 год.

Всего же, начиная с 2008 г. (начало проведения активных операций по управлению ликвидностью), Федеральным казначейством было размещено средств федерального бюджета на банковских депозитах, операциях РЕПО<sup>1</sup> и в краткосрочных бюджетных кредитах в объеме более 52 трлн. руб., и совокупный доход от этих операций в этот период составил около 237 млрд. рублей.

Учитывая показатели Кассового плана и необходимость обеспечения достаточного уровня остатка средств на ЕКС, а также в целях максимально эффективного его использования Федеральным казначейством в 2015 г. была реализована новая модель эффективного управления ликвидностью ЕКС, аналогичная банковским встречным платежам, когда размещение средств на банковских депозитах и операциях РЕПО осуществлялось за счет поступающих возвратов средств по предыдущим их размещениям.

В условиях увеличения дефицита федерального бюджета важными стратегическими задачами Федерального казначейства на 2016 г. становятся внедрение модели ежедневного таргетирования остатков на ЕКС на основе соответствующих кассовых прогнозов и

<sup>1</sup> Соглашение, договор РЕПО – сделка купли (продажи) ценной бумаги с обязательством обратной продажи (купли) через определенный срок по заранее определённой в этом соглашении цене.

нивелирования процессов их волатильности, а также подготовка предложений по запуску механизма привлечения краткосрочных займов у кредитных организаций в случае предполагаемых кассовых разрывов на едином казначейском счете федерального уровня.

Размещение средств ЕКС на банковских депозитах в том числе позволило существенным образом поддержать уровень ликвидности банковской системы России. Всего в 2015 г. на эти цели из федерального бюджета было направлено 12,8 трлн. руб. и 1,75 млрд. долларов.

В 2016 г. продолжается работа по развитию операций управления остатками средств на едином счете федерального бюджета, в том числе – по размещению средств федерального бюджета на депозиты в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Невзирая на то, что с 2008 г. и по настоящее время случаев невозврата размещенных средств ЕКС на банковские депозиты не было, Минфин России и Федеральное казначейство осуществляют хеджирование возможных рисков и расширяют состав соответствующего финансового инструментария. В связи с этим Федеральное казначейство совместно с Банком России и Национальным расчетным депозитарием в 2015 г. запустило новый финансовый инструмент покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО.

Начиная с 20 мая 2015 г. ежедневно по рабочим дням Казначейством России стали проводиться операции однодневного РЕПО (overnight), а в декабре 2015 г. были осуществлены первые пробные операции многодневного (форвардного) РЕПО. В ходе реализации данных мероприятий возникли следующие основные проблемы: внедрение собственно данного инструмента и формирование соответствующего рынка. В настоящее время они в целом преодолены.

В 2015 г. большое внимание было уделено выработке комплекса мер по действиям должностных лиц Казначейства России при нарушении какой-либо кредитной организацией условий договоров РЕПО и реализации процедуры «ликвидационного неттинга». Разработан соответствующий План мероприятий структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства в случае нарушения кредитной организацией условий исполнения генераль-

ного соглашения и договора РЕПО, и он был успешно протестирован в конце 2015 года.

В 2016 г. большое внимание будет уделено созданию методологической и организационно-технологической базы развития операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО (расширение линейки сроков договоров РЕПО, учет компенсационных взносов и купонного дохода по ценным бумагам и др.), а также совершенствованию проведения операций РЕПО, в том числе в части реализации процедур «ликвидационного неттинга» (в соответствующих случаях).

В 2015 г. Казначейством России была проведена большая работа по организации предоставления краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ.

С 1 апреля 2015 г. Федеральное казначейство также приступило к выдаче соответствующих кредитов «пилотным» муниципальным образованиям, отобранным по согласованию с финансовыми органами субъектов Российской Федерации. Общий объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление краткосрочных бюджетных кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям в 2015 г. составил около 1 трлн. руб. (по оборотам). Всего было выдано около 600 кредитов, объем уплаченных доходов в федеральный бюджет – всего около 70 млн. рублей. Предоставление Федеральным казначейством таких доступных бюджетных кредитов (по ставке 0,1% годовых и с гарантией выдачи в течение трех рабочих дней с момента представления пакета необходимых документов) позволило соответствующим субъектам РФ и муниципальным образованиям в значительной мере поддержать уровень ликвидности своих счетов и на сумму порядка 8 млрд. рублей снизить процентные расходы на обслуживание внутреннего долга.

В 2015 г. Федеральным казначейством были подготовлены и согласованы с Минфином России предложения по рейтингованию субъектов РФ и муниципальных образований с точки зрения возможной корректировки объемов выдачи кредитов в случае возникновения ситуации недостаточности средств на ЕКС федерального уровня на соответствующие цели (в том числе с учетом увеличения предельного срока предоставления таких кредитов до 50 дней).

В 2016 г. планируется продолжить практику предоставления краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов в рамках ограниченной группы муниципальных образований. Также предполагаются отработка и тестирование технологии предоставления субъектами РФ финансовых гарантий муниципальным образованиям при предоставлении краткосрочных бюджетных кредитов.

Еще одно важнейшее новое направление в деятельности расходно-операционного блока Казначейства России было обусловлено вступлением в силу Указа Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», согласно которому полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций упраздняемой Федеральной службы по финансово-бюджетному надзору переданы Казначейству России. В связи с этим и с учетом необходимости обеспечения непрерывности осуществления переданных полномочий в настоящее время важнейшими задачами Федерального казначейства являются оперативное решение соответствующих методологических, организационных, финансовых, материально-технических вопросов, а также подготовка предложений по внесению изменений в соответствующие законодательные и нормативные правовые акты.

Осуществление Федеральным казначейством полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в том числе предполагает трансформацию существующих на сегодняшний день подходов, в том числе — с учетом усиления взаимодействия расходно-операционного и контрольного блоков в Казначействе России. Возможными направлениями таких изменений могли бы стать, к примеру, следующие:

- использование риск-ориентированного подхода при формировании пообъектного состава контрольных мероприятий;
- смещение ключевых акцентов с последующего на предварительный финансовый контроль (в первую очередь в таких сферах, как государственные инвестиции, государственные закупки);
- широкомасштабное внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в сферу контроля, в том числе — с целью использования контрольными подразделениями имеющихся массивов информации о кассовых операциях;
- усиление внимания к проверкам реализации функции осуществления внутриведомственного финансового контроля со стороны ФО-ИВов;
- создание технологии «обратной связи», которая реализуется посредством создания и деятельности постоянно функционирующей институциональной платформы для обеспечения конструктивного обсуждения результатов проведенного контрольного мероприятия с участием менеджмента объекта завершившейся проверки и руководства Федерального казначейства перед принятием им соответствующих процессуальных решений и т.д.

В 2016 г. также продолжается новый этап развития казначейских технологий, и вышеперечисленные функции расходно-операционного блока находят отражение в ГИИС «Электронный бюджет». Уже ведется активная работа по созданию и внедрению ее взаимоувязанных подсистем и их компонентов. Так, все основные компоненты Подсистемы ведения нормативно-справочной информации должны функционировать в 2016 г. в штатном режиме. Компоненты Подсистемы управления расходами (ПУР) должны быть внедрены до конца 2016 г. Подсистема управления закупками должна быть интегрирована с ПУР и Единой информационной системы в сфере закупок. Подсистема Управления денежными средствами и Подсистема финансового контроля потребуют больше времени в части их создания и внедрения и предполагается к реализации с 2018 года.

Объем и характер поставленных перед Казначейством России новых задач и функций весьма сложен и многообразен. Тем не менее, высокая квалификация сотрудников ведомства и их преданность делу, а также — созданная модель управления процессами внедрения инноваций дают основания предполагать, что соответствующие задачи будут успешно решены в установленные сроки.