

# Работа сама находит нас

Федеральное казначейство не только хранит государственные деньги, не только осуществляет необходимый кассовый расход в нужный момент, но и, применяя различные инструменты, само обеспечивает определенный доход федерального бюджета. О развитии механизмов кэш-менеджмента рассказал заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве России профессор **Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ**.



— Станислав Евгеньевич, наш с вами разговор проходит в преддверии празднования 25-летия Федерального казначейства, какие достижения ведомства вам хотелось бы отметить?

— Поскольку год у нас юбилейный, то начать было бы логично с поздравления всех моих коллег. И в первую очередь я хочу поблагодарить тех людей, которые в далеком 1992 году поверили в новую структуру и многие годы работали или продолжают работать на нелегком казначейском поприще. Я хочу обратиться с поздравлениями и наи-

лучшими пожеланиями к тем, кто уже вышел на пенсию, перешел в другие структуры, и к тем, кто продолжает работать сейчас.

Сегодня наша система включает более 35 тысяч сотрудников, и без их синхронной профессиональной работы, без неукоснительного соблюдения законодательства было бы невозможно функционирование такого большого и сложного механизма, как Казначейство России. Наши задачи кардинально меняются, постоянно дополняются и расширяются. Казначейство — то ведомство, которое не ищет новой работы, оно разви-

вается, и новая работа находит нас сама. Относительно новые функции — это и управление временно свободными остатками бюджетных и внебюджетных средств, которые сконцентрированы на едином казначейском счете федерального уровня, и внедрение современных информационных систем, таких как «Электронный бюджет», система ГИИС ГМП, единая информационная система, и казначейское сопровождение, и многое другое.

Отдельно хочу сказать об очень важном аспекте нашей деятельности, а именно о принятии функций от упраздненного Росфиннадзора по осуществлению последующего контроля за использованием средств федерального бюджета. Последнее потребовало от руководства нашей службы немалых усилий — и организационных, и методологических. И, самое главное, нужно было решить задачу по развитию персонала на новой основе — на основе использования современных информационных и телекоммуникационных систем. Эта задача была выполнена успешно, и сейчас контроль вышел на новую фазу своего развития — он становится все более технологическим, все больше приближается к модели предварительного контроля, направленного на раннее выявление нарушений и их профилактики. И впереди у нас большие перспективы — мы должны идти в первых рядах тех федеральных органов исполнительной власти, которые используют самые современные средства для достижения обозначенных руководством страны целей. Я абсолютно уверен, что с тем кадровым потенциалом, который есть в службе, все поставленные перед нами задачи будут решены.

— **Управление ликвидностью ЕКС — один из важных аспектов деятельности казначейства. Первые размещения в финансовые**

**инструменты временно свободных остатков средств были сделаны в 2008 году, но тому, по всей вероятности, предшествовала большая работа?**

— Механизмы управления ликвидностью казначейского счета не просто приживались не только в нашей стране, но и в других государствах, где они используются. Долгое время существовал стереотип, что казначейство — орган, работа которого направлена на то, чтобы обособить средства госсектора от средств реального сектора экономики и сектора домохозяйств. Транзакции госсектора проходили внутри замкнутой системы, и межсекторальный перелив денежной массы осуществлялся только в строго определенных случаях. А вот смешанную модель, при которой деньги могут размещаться в какие-то финансовые инструменты и приносить доход, было поначалу психологически сложно воспринять даже нам самим.

Катализатором принятия соответствующих решений во многом послужила первая волна финансового кризиса 2008 года. Конечно, к тому времени мы имели определенные наработки, активно взаимодействовали с казначействами многих стран и знали, что технологии кэш-менеджмента применяются коллегам в Германии, Франции и других странах. Более того, мы детально изучали, как это организовано, и модель получения дохода от использования временно свободных остатков бюджетных средств была нам знакома. В период, когда в госсекторе был относительный переизбыток ликвидности, а в реальном секторе ее не хватало, нужно было разработать и внедрить механизм неинфляционного кредитного финансирования реального сектора экономики.

Альтернативой печатному станку была способна стать модель управления средствами, при которой мог быть осуществлен своего рода перелив избыточной ликвидности из государственного сектора в реальный сектор экономики и сектор домашних хозяйств. Под это нужно

было создать законодательную нормативную базу, инфраструктуру, модель риск-менеджмента. И хотя нам определили очень жесткие сроки, Казначейство России с этим справились. Мы предложили модель, Министерство финансов РФ, Центральный банк и Правительство РФ ее доработали и дали добро на применение. Сегодня могу с удовле-

Центрального банка РФ, в частности Центробанк в 2008 году на своей базе создал торговую площадку, на которой мы проводили свои операции с кредитными организациями. Но в какой-то момент мы стали понимать, что хорошим к нам отношением руководства Центробанка нельзя пользоваться бесконечно, и совместно с Минфином России,

## За девять лет применения механизмов кэш-менеджмента в казну поступило свыше 400 миллиардов рублей в виде дополнительных доходов, и ни один вложенный в финансовые инструменты рубль не был потерян

творением сказать, что механизмы кэш-менеджмента мы применяем уже девять лет. За это время в казну было получено свыше 400 миллиардов рублей в виде дополнительных доходов, и ни один вложенный в финансовые инструменты рубль не потерян. Это при том, что новые инструменты мы внедряем практически ежегодно.

Реализацию механизмов управления ликвидностью мы начали с простых депозитов в рублях, потом, когда созрела необходимая предпосылка, разработали модель депозитов в валюте. Нам очень помогают руководители и сотрудники

Банком России стали использовать биржевую инфраструктуру, перешли на биржевые аукционы и внедрили технологию рублевого РЕПО.

Сначала очень осторожно начали проводить операции однодневного РЕПО, взяв за основу залоговый инструмент в виде облигаций федерального займа (ОФЗ), которые выпускает Минфин России. С тех пор уже более трех лет мы каждый рабочий день осуществляем выход на биржу, предлагая средства для размещения по договорам РЕПО-овернайт. Причем для того, чтобы оживить вторичный рынок ОФЗ, мы предъявляем к банкам — участникам

Всероссийское совещание с территориальными органами Федерального казначейства на тему: «Актуальные вопросы исполнения федерального бюджета по расходам»





Выступление С. Е. Прокофьева на расширенном заседании коллегии Федерального казначейства

аукционов минимальные требования, создав для них мотивацию приобретать эти ценные бумаги и хранить их в своем портфеле для того, чтобы в случае необходимости получить под них рефинансирование. Оживление рынка ОФЗ тоже дало бюджету косвенную экономию, которую мы даже не учитываем, когда говорим о доходности применяемых нами инструментов.

После того как освоили и поставили на поток РЕПО-овернайт, мы определили себе следующую планку — внедрение договоров РЕПО сроком больше чем на один день. Принципиальное отличие нового инструмента в том, что при его использовании возникает необходимость применения технологии маржирования. Такие операции мы начали проводить чуть более года назад. С начала этого года по сегодняшний день на сделках РЕПО казначейство заработало 25,5 миллиарда рублей. Всего за 2017 год планируем получить доход от этих сделок около 30 миллиардов рублей.

**— Станислав Евгеньевич, ситуация на рынке постоянно меняется, и чтобы соответствовать вызовам, необходимо постоянно предлагать что-то новое. Что стоит сегодня на повестке дня?**

— Конечно, мы стараемся моделировать инструменты, ориентируясь на потребности рынка. Установили

у себя специальные аналитические системы, которые есть в коммерческих банках, и отслеживаем существенные изменения рынка, подстраивая под них наши операции.

Раньше работали на дефицитном рынке, и он принимал весь объем ликвидности, которую мы предоставляли. Сегодня ситуация иная. Избыток ликвидности, или структурный профицит, на финансовом рынке приводит к тому, что средства, которые мы предлагаем, не всегда востребованы кредитными организациями. Например, результат сегодняшнего аукциона (25 октября) по однодневному РЕПО: мы предложили порядка 300 миллиардов рублей, а банки взяли только 12 миллиардов. В нашем случае ситуацию усложняет то, что, предлагая средства к размещению, мы всегда учитываем ежемесячные рекомендации Банка России по объему средств, с которым можем выходить на рынок, видам инструментов, параметрам сделок.

В целях гармонизации денежно-кредитной политики Центробанка и финансово-бюджетной политики Минфина России мы должны прислушиваться к этим рекомендациям и внедрять новые инструменты, которые будут акцептованы Минфином и банком и соответствовать интересам рынка. Одним из таких инструментов должно стать размеще-

ние средств федерального бюджета на банковских депозитах и покупка (продажа) ценных бумаг по договорам РЕПО по плавающей процентной ставке. Рассматривается вариант использования ставки, соответствующей одному из основных индикаторов денежного рынка (RUONIA). Это индикатор краткосрочного финансового рынка, учитывающий реально состоявшиеся сделки, поэтому данный механизм позволит предложить кредитным организациям условия размещения средств, максимально приближенные к рыночной конъюнктуре. Сейчас мы завершаем формирование нормативной базы и надеемся провести пробные операции уже в декабре, а в новом году планируем поставить их на поток.

Кроме того, создается новый механизм по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах (валютный своп). Еще одна новая операция — депозиты до востребования, которую условно называют «финансовый стакан». Это механизм тонкой настройки управления ЕКС. Как известно, сегодня Минфин России устанавливает целевой объем остатков средств, который должен «ночевать» на ЕКС. Соответственно, мы должны стремиться к тому, чтобы все, что превышает целевой остаток — а сегодня он составляет 300 миллиардов рублей, — было размещено в относительно доходные и низкорисковые финансовые инструменты. В силу вышеупомянутых объективных причин нам редко удается этого достигнуть — денег остается больше. Поэтому и нужен инструмент тонкой настройки, которым может стать депозит до востребования.

Суть инструмента в следующем. Мы проводим открытый конкурс и выбираем один крупный банк (обязательно крупный, способный получить большой объем средств из бюджета без неприемлемого риска

невозврата), который соглашается в течение определенного времени принимать от нас любой объем средств в оговоренных пределах на одну ночь и под условленный процент. В результате каждый день мы будем сначала размещать средства в рыночные инструменты, а то, что остается свыше целевого остатка, — передавать в этот банк по технологии овернайт в размере оговоренных лимитов. В настоящее время работа по созданию инструмента еще продолжается. Федеральное казначейство и Банк России согласовывают параметры размещения средств, в том числе параметры процентной ставки.

**— Тем не менее приоритетом для Федерального казначейства остается своевременное и полное исполнение обязательств перед клиентами, на которое не должны влиять операции по управлению свободными остатками средств на ЕКС. Это предъявляет определенные требования к процедуре планирования объемов и движению финансовых ресурсов.**

— Кассовое планирование и прогнозирование — уникальный инструмент, который позволил внедрить систему оперативного управления операциями со средствами федерального бюджета и перейти к централизованному управлению ликвидностью. В настоящее время в процесс кассового планирования и прогнозирования вовлечены все главные распорядители средств федерального бюджета, все главные администраторы доходов федерального бюджета и источники финансирования дефицита федерального бюджета.

Для решения задачи бесперебойного и своевременного осуществления расходов федерального бюджета, минимизации рисков временного кассового разрыва в условиях неравномерности поступлений средств в федеральный бюджет Федеральное казначейство приняло участие в разработке такого ограничительного инструмента кассовых расходов, как предельные объемы

финансирования расходов (ПОФР). С 2016 года осуществлено полномасштабное внедрение механизма доведения, учета и контроля ПОФР на лицевых счетах ГРБС (РБС) и получателей (иных получателей) средств федерального бюджета, обеспечен мониторинг, контролирующий превышение кассовыми выплатами доведенных на лицевые счета ПОФР. В настоящее время этот механизм отработан, и Федеральное казначейство продолжает его совершенствовать, синхронно корректируя прикладное программное обеспечение.

За прошедший период на ЕКС было обеспечено наличие необходимого остатка денежных средств для своевременного осуществления всех кассовых выплат как в российских рублях, так и в иностранной валюте. В настоящее время на ЕКС привлекаются как бюджетные, так и внебюджетные средства, в том числе средства государственных внебюджетных фондов РФ. Начиная с 2016 года на ЕКС также аккумулируются средства территориальных органов внебюджетных фондов, что значительно увеличивает его ликвидность.

Необходимо отметить, что Федеральное казначейство добилось значительных результатов в части управления ликвидностью на ЕКС, в том числе благодаря внедрению механизма ежедневного таргетирования остатков средств. В рамках

Федеральное казначейство добилось значительных результатов в части управления ликвидностью на ЕКС, в том числе благодаря внедрению механизма ежедневного таргетирования остатков средств

дальнейшего совершенствования этого процесса были осуществлены следующие мероприятия:

- разработаны и апробированы алгоритмы таргетирования остатков средств в увязке с периодом прогнозирования (периоды умеренных и больших кассовых поступлений и выплат);
- обеспечено ежедневное формирование информации о свободных объемах средств на ЕКС на  $t + 1$  день (где  $t$  — сегодняшняя дата) и направление ее профильным структурным подразделениям с целью проведения операций по размещению/привлечению средств;
- обеспечено еженедельное формирование информации о свободных объемах средств на ЕКС на период до  $t + 90$  дней и направление ее профильным структурным подразделениям с целью проведения операций по размещению/привлечению средств.

С 2014 года к процессу прогнозирования движения средств на счетах бюджетов субъектов РФ поэтапно привлечены финансовые органы всех регионов, осуществлено пилотное формирование прогнозов движения средств на счетах бюджетов субъектов с учетом средств местных бюджетов в восьми пилотных регионах. В течение 2014–2015 годов проведена работа по созданию и отработке механизма консолидации кассового плана Казначейства России, который



Заседание Совета руководителей территориальных органов Федерального казначейства в Северо-Западном федеральном округе

в дальнейшем послужил прототипом механизма формирования прогноза движения средств на едином казначейском (банковском) счете.

В 2016 году был завершен первоначальный этап создания прототипа информационной системы для целей прогнозирования движения средств на ЕКС. Создан прототип порталного решения, финорганы всех субъектов РФ и территориальные органы Федерального казначейства работают с использованием автоматизированного рабочего места (АРМ) в ППО «Система удаленного финансового документооборота Автоматизированной системы Федерального казначейства» (создана система личных кабинетов).

Сейчас в рамках совершенствования автоматизации процесса прогнозирования Федеральным казначейством ведется работа по созданию единой информационной среды для кассового планирования и прогнозирования средств на платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС УОФ «Электронный бюд-

жет»). Использование этой системы позволит значительно ускорить и упростить процесс сбора, обработки, контроля и анализа информации финансовыми органами всех уровней бюджетов.

— **Станислав Евгеньевич, Казначейство России является активным участником Казначейского сообщества PEMPAL. Что дает ведомству эта работа?**

— PEMPAL представляет собой сообщество профессионалов в управлении государственными финансами из различных государств Европейского и Центрально-Азиатского регионов. Сеть PEMPAL была создана в 2006 году, и на сегодняшний день в ее работе активно участвуют специалисты в области государственных финансов 23 стран. PEMPAL проводит обучающие семинары, практикумы, организует ознакомительные поездки, пленарные заседания, видеоконференции, представляет методические материалы. Сеть PEMPAL состоит из трех практикующих сообществ, а именно: Бюджетного сообщества, Казначейского сообщества и Сообщества внутреннего аудита.

Казначейским сообществом для обсуждения и решения общих проблем в 2014 году была создана тематическая группа по вопросам управления ликвидностью. Она представлена 13 странами-участницами. В 2017 году совещания тематической группы были проведены в апреле в Москве и в октябре в Кишиневе.

Хочу сказать, что сеть PEMPAL представляет собой уникальную платформу взаимного обучения, которая облегчает обмен знаниями между специалистами-практиками по госфинансам и помогает членам сети находить пути к решению общих проблем в сфере управления государственными финансами. Прошедшая в текущем году в России конференция с участием представителей руководства органов казначейств 16 стран, сотрудников и экспертов Всемирного банка, Международного валютного фонда подтвердила лидерские позиции Казначейства России в сфере управления бюджетными и квазибюджетными средствами, позволила учесть опыт зарубежных коллег в процессе модернизации этой системы.

**Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО**

