

Развитие расходно-операционного блока Казначейства России: краткосрочные перспективы

С.Е. Прокофьев, заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук, профессор



Несмотря на непростую макроэкономическую ситуацию в 2016 г., операционным блоком Федерального казначейства было обеспечено своевременное и бесперебойное осуществление:

- всех расходов федерального бюджета на сумму – 16,4 трлн. руб.;
- зачисление денежных средств в доходную часть федерального бюджета в объеме – 13,4 трлн. руб.;
- обеспечение платежей по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, как в части погашения, так и в части привлечения соответствующих ресурсов, включая своевременное привлечение средств Резервного фонда на покрытие дефицита фе-

дерального бюджета в объеме 3,0 трлн. рублей.

На начало 2017 г. остаток средств на Едином казначейском счете федерального уровня (ЕКС) составил – 1,1 трлн. руб. (на начало 2016 г. – 1,2 трлн. руб.). Это позволило в начале 2017 г. осуществлять расходование средств федерального бюджета без риска «кассового разрыва».

Опыт 2016 г. показал, что работа на перспективу, проведенная в предыдущие годы Казначейством России, оказалась достаточно своевременной и эффективной. Отвечая на вызовы времени, расходно-операционный блок Федерального казначейства (ФК) в 2016 г. работал над реализацией следующих мероприятий в рамках Стратегической карты развития Казначейства России:

- Совершенствование учета бюджетных обязательств и апробация учета денежных обязательств получателей средств федерального бюджета.
- Разработка модели осуществления операций с иностранной валютой (ФК – агент валютного контроля, открытие и ведение лицевых счетов в иностранной валюте).
- Совершенствование операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо.
- Совершенствование и 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 интегрированной 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.

В 2016 г. была продолжена реализация механизма предоставления межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ «под потребность». В соответствии с Законом от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» 37 главным распорядителям средств федерального бюджета (ГРБС) было обеспечено предоставление 199 межбюджетных трансфертов на этих условиях в сумме 980,7 млрд. рублей.

Было обеспечено также ведение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации 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 31.12.2015 г. № 224н. По состоянию на 1 января 2017 г. 75 главных распорядителей средств федерального бюджета включили в Реестр соглашений информацию и документы о более чем 37 тыс. таких соглашений (договоров).

Была также продолжена важная работа по обеспечению ведения реестра банковских гарантий. За весь период функционирования реестра банковских гарантий в единой информационной системе в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) была опубликована информация и документы о 923,8 тыс. банковских гарантий на общую сумму 2425,7 млрд. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 8.11.2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с 11 января 2016 г. Федеральное казначейство осуществляет ведение закрытого реестра банковских гарантий, порядок которого утвержден приказом Минфина России от 22.10.2015 г. № 164н «О порядке формирования и направления информации в целях формирования и ведения закрытого реестра банковских гарантий, а также направления Федеральным казначейством выписок и протоколов».

В целях повышения предсказуемости исполнения федерального бюджета по расходам Министерство финансов РФ в начале 2016 г. разработало и утвердило Дорожную карту организации исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». В целях реализации этой Дорожной карты Федеральное казначейство разработало «Календарь казначея», содержащий все значимые мероприятия, предусмотренные ею, ответственность за исполнение которых возложена на ФК, а также график исполнения мероприятий, например:

- отзыв незаконтрактованных лимитов бюджетных обязательств (ЛБО), по которым в установленном порядке не поставлены на учет соответствующие бюджетные обязательства (БО), а также ЛБО неиспользованных в срок, установленный Правительством РФ (дополнительные ЛБО);
- блокировка ЛБО, предусмотренных на предоставление межбюджетных трансфертов, в случае нарушения сроков заключения соглашений на предоставление межбюджетных субсидий;

- оперативное и своевременное информирование Минфина России о поступлении и расходовании средств федерального бюджета.

В 2017 г. постановлением № 1551 предусмотрено исполнение аналогичных мероприятий, направленных на повышение эффективности и предсказуемости расходования средств федерального бюджета, а также повышения финансовой дисциплины участников бюджетного процесса. Анализ создания и реализации Дорожной карты 2016 года, как инструмента повышения предсказуемости исполнения федерального бюджета показал необходимость создания соответствующего инструмента, направленного на повышение уровня финансовой дисциплины ГРБС и их подведомственных ПБС при исполнении федерального бюджета на 2017 г. и соответствующий плановый период. На основании результатов этого анализа была создана аналогичная Дорожная карта 2017 года, усиливающая контроль со стороны Минфина России и Федерального казначейства за расходованием бюджетных средств и соблюдением положений действующего законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере. Указанный документ формирует новые вызовы для казначейской системы и требует большей ответственности и дисциплины в работе, как центрального аппарата Казначейства России, так и всех его территориальных органов, а также повышение степени синхронизации процессов их взаимодействия.

В целях совершенствования осуществления платежей наших клиентов в иностранной валюте Федеральным казначейством разработаны и согласованы с Банком России и Минфином России предложения по созданию системы единого счета ФК в иностранных валютах, предусматривающие централизацию валютных операций клиентов Казначейства России и открытие валютных счетов в кредитных организациях.

Федеральным казначейством также направлены в Министерство финансов Российской Федерации предложения по механизму зачисления в доход федерального бюджета иностранной

валюты, обращенной в собственность государства и находящейся у федеральных органов исполнительной власти, разработанные с учетом перспективы внедрения системы валютного ЕКС и позволяющие федеральным органам исполнительной власти обеспечить зачисление конфискованной валюты без открытия им банковских счетов.

На 2017 г. в целях создания системы валютного ЕКС Федеральным казначейством запланированы следующие основные мероприятия:

1. Внесение изменений в нормативно-правовые акты, направленных на совершенствование процесса проведения валютных операций клиентов Федерального казначейства.
2. Открытие валютных счетов территориальным органам Казначейства России в кредитных организациях.
3. Доработка прикладного программного обеспечения ФК.
4. Внедрение механизма проведения валютных операций Пенсионного фонда РФ (ПФР).

В рамках выполнения данного мероприятия Федеральным казначейством (в связи с обращением ПФР) в настоящее время обеспечивается проведение мероприятий по организации кассового обслуживания его операций со средствами в иностранной валюте, предназначенными для выплаты пенсий лицам, выехавшим на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации.

На 2017 г. также запланирована апробация механизма проведения валютных операций клиентов федерального уровня в рамках валютного ЕКС с целью последующего полномасштабного внедрения этой технологии. При этом неторговые валютные операции клиентов ФК будут переведены на обслуживание в Федеральное казначейство на первом этапе, а торговые валютные операции – на последующем этапе, при условии наделения Федерального казначейства полномочиями агента валютного контроля. В случае получения этих полномочий планируется осуществлять валютный контроль за операциями, осуществляемыми всеми клиентами ФК в иностранной валюте, уже в 2018 году.

В 2016 г. с целью пополнения ликвидности единого счета федерального бюджета привлекались остатки средств, поступающие во временное распоряжение федеральных казенных учреждений, остатки средств неучастников бюджетного процесса с соответствующих счетов территориальных органов ФК, а также остатки средств со счетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Большая помощь бюджету была получена за счет казначейского сопровождения. Среднедневная дополнительная ликвидность от использования этого инструмента превысила 200 млрд. рублей.

Начиная с этого года на ЕКС также аккумулируются средства территориальных органов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (кроме территориальных фондов обязательного медицинского страхования), что значительно увеличивает ликвидность на ЕКС. Так, в результате среднедневной остаток привлеченных средств за январь – февраль 2017 г. составил 1230,4 млрд. рублей.

Большая работа была проведена по внедрению Порядка утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета предельных объемов оплаты денежных обязательств, утвержденного приказом Минфина России от 21.12.2015 г. № 204н. Было осуществлено полномасштабное внедрение механизма доведения и контроля предельных объемов оплаты денежных обязательств, утвержденных главным распорядителям средств федерального бюджета, а также механизма мониторинга непревышения кассовыми выплатами предельных объемов финансирования, доведенных до главного распорядителя средств федерального бюджета. В настоящее время этот механизм отработан и продолжает совершенствоваться, синхронно осуществляется соответствующая доработка прикладного программного обеспечения (ППО).

В целях повышения эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации в 2016 г. был разработан, апробирован и внедрен механизм ежедневного

таргетирования остатков средств федерального бюджета, сформированы предложения по совершенствованию управления денежными средствами в части таргетирования остатка на ЕКС. В 2016 г. был проведен эксперимент в части ежедневного таргетирования остатка на ЕКС, в результате которого достигнуты следующие результаты:

- обеспечено снижение остатка средств на ЕКС в отдельных периодах до 200,0 млрд. руб., а в ряде случаев – и до сумм менее 200,0 млрд. руб.;
- повышено качество управления кассовыми потоками на краткосрочную перспективу.

Это было достигнуто благодаря внедрению механизма ежедневного таргетирования остатков средств на ЕКС, который позволил в определенные периоды прошлого года существенно снижать остаток на ЕКС и получать максимальный доход от управления средствами.

В 2017 г. предстоит развитие механизма ежедневного таргетирования остатков средств федерального бюджета на более длительные периоды.

Помимо осуществления полномочий по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета, закрепленных за Федеральным казначейством в Бюджетном кодексе РФ, также реализуется широкомасштабный проект по развитию механизмов кассового планирования и прогнозирования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральное казначейство в 2016 г. осуществляло работу по формированию прогноза движения средств на едином казначейском счете, прототипом которого стал механизм консолидации данных Кассового плана Казначейства России, созданный и отработанный в 2014–2015 годах.

В этой связи был подготовлен проект концепции создания и развития модуля кассового планирования подсистемы управления денежными средствами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Федеральное казначейство совместно с Минфином России в рамках проведения операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в 2016 г. достигли высоких результатов, размещая средства федерального бюджета в различные финансовые инструменты: банковские депозиты и депозиты Внешэкономбанка, операции покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо, бюджетные кредиты.

В доход федерального бюджета от проведения данных операций за 2016 г. было зачислено 82,7 млрд. руб., что в 1,3 раза больше плановых показателей и более чем в 2,5 раза превышает объем средств, направленных на содержание Федерального казначейства.

Необходимо отметить, что работа Казначейства России по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах и в операции репо также существенно позволила поддержать уровень ликвидности банковской системы России в целом.

С целью совершенствования и развития операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета Федеральное казначейство планирует в текущем году разработать и внедрить новые механизмы размещения временно свободных средств:

- размещение средств на банковских счетах внутри одного операционного дня (депозиты «овер-дей»);
- размещение средств под залог иностранной валюты – сделки «валютный своп».

Рассмотрим поэлементно направления совершенствования функционирующих в настоящее время технологий активных операций Казначейства России.

На основании договоров банковского депозита Федеральным казначейством в 2016 г. были размещены средства федерального бюджета на банковских депозитах без обеспечения в сумме 8,1 трлн. руб. и получен доход в сумме 54,7 млрд. руб. (включая банковские депозиты в иностранной валюте).

В 2016 г. в рамках антикризисных мер Правительства РФ были изменены требования к кре-

дитным организациям при размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах. Установлен размер собственных средств (капитала) кредитных организаций (не менее 250 млрд. руб.). Введено новое требование к кредитным организациям об их нахождении под прямым или косвенным контролем Центрального банка Российской Федерации или заключении с государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» договора субординированного займа и предоставление облигаций федерального займа или договора о приобретении привилегированных акций кредитной организации и их оплата облигациями федерального займа. Установлено дополнительное требование о наличии у банка кредитного рейтинга не ниже уровня «A+(RU)» по национальной рейтинговой шкале кредитного рейтингового агентства АКРА. В 2017 г. будет продолжена работа по разработке предложений в части совершенствования нормативно-правовой базы, предусматривающих поддержание весьма жестких требований к кредитным организациям при размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах.

В 2016 г. доход от покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо составил 27,9 млрд. руб., что в 4,3 раза больше 2015 года. Это обусловлено тем, что впервые Федеральное казначейство использовало не только ежедневные операции репо «овер-найт», но и форвардные опционы с ежедневной переоценкой портфеля ценных бумаг. В 2017 г. большое внимание будет уделено созданию методологической и технологической базы для развития операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо (расширение линейки параметров договоров репо, учет купонного дохода по ценным бумагам и др.), а также апробации механизма операций репо в части ликвидационного неттинга.

В 2016 г. увеличилось количество субъектов РФ (на 6) и муниципальных образований (на 31), получивших краткосрочные бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на счетах региональных и местных бюджетов. Всего 64 субъектам РФ и 111 муниципальным образованиям были предоставлены бюджетные кредиты

на общую сумму 848,3 млрд. руб., выдан 661 кредит.

Указанных результатов удалось добиться благодаря следующим новациям. По предложению Минфина России и Федерального казначейства были внесены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части увеличения сроков предоставления бюджетных кредитов с 30 до 50 дней начиная с 1 января 2016 года и изданы соответствующие нормативно-правовые акты Минфина России и Федерального казначейства. Реализация данного механизма позволила субъектам РФ и муниципальным образованиям в значительно большей степени покрывать возникающие кассовые разрывы за счет краткосрочных бюджетных кредитов Казначейства России и в большей степени обеспечить стабильный уровень ликвидности своих счетов, а также ввиду символической ставки за пользование кредитами (0,1% годовых) – существенно снизить процентные расходы на обслуживание внутреннего долга.

Федеральным казначейством был также реализован механизм предоставления краткосрочных бюджетных кредитов муниципалитетам через удаленные отделы территориальных органов Федерального казначейства (ТОФК); проведено тестирование технологии работы ТОФК в процессе предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям при наличии гарантии субъекта РФ. Подготовлены и представлены в Минфин России следующие предложения в этой сфере:

- по предоставлению гарантий субъектами РФ муниципальным образованиям для выдачи им краткосрочных бюджетных кредитов;
- по установлению критериев отбора муниципальных образований для предоставления бюджетных кредитов;
- по организации применения соответствующих положений Кодекса РФ об административных правонарушениях в части нарушений при выдаче и возврате краткосрочных бюджетных кредитов.

В 2017 г. планируется продолжить практику предоставления бюджетных кредитов на по-

полнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) субъектам РФ и муниципальным образованиям (в рамках ограниченной группы, формируемой по согласованию с финансовыми органами регионов). Предполагается проработка совместно с Минфином России механизма выдачи финансовых гарантий субъектов РФ при предоставлении бюджетных кредитов муниципалитетам.

В настоящее время ведется активная работа по созданию и внедрению отдельных компонентов в части развития подсистемы управления расходами (ПУР) ГИИС «Электронный бюджет». Федеральным казначейством в 2016 г. в этой связи было выполнено следующее:

- разработана и направлена в Министерство финансов РФ Концепция подсистемы управления расходами, определяющая цели и задачи создания и развития подсистемы, а также перечень сервисов, предоставляемых пользователям;
- проведены мероприятия по координации деятельности территориальных органов Федерального казначейства, главных распорядителей средств федерального бюджета, в том числе «пилотных» территориальных органов Федерального казначейства и «пилотных» главных распорядителей средств федерального бюджета;
- проведена опытная эксплуатация компонентов, обеспечивающих учет бюджетных обязательств и ведение реестра соглашений;
- обеспечена работа клиентов территориальных органов Федерального казначейства открытого контура в компонентах, обеспечивающих ведение реестра государственных заданий, ведение реестра соглашений, учет бюджетных и денежных обязательств.

В 2017 г. запланировано развитие ГИИС «Электронный бюджет» в части расширения функциональных возможностей вышеуказанных сервисов, а также завершение мероприятий по полномасштабному вводу в эксплуатацию, внедрению и развитию ПУР ГИИС «Электрон-

ный бюджет». Кроме того, одной из важнейших задач Федерального казначейства является совершенствование процедур ведения реестра соглашений и повышение актуальности и достоверности включаемых в него документов и информации, предназначенных для ее последующего опубликования на Едином портале бюджетной системы.

В 2017 г. будут продолжены работы по проектированию бизнес-процессов подсистемы управления денежными средствами ГИИС «Электронный бюджет» во взаимосвязи с функционалом подсистем расходов, доходов и учета (отчетности). Важно при этом вести одновременно методическую работу, связанную с подготовкой положений соответствующих нормативных правовых актов для их последующей реализации. В этом контексте 2017 год должен завершиться подготовкой проектного решения и технического задания на создание подсистемы управления денежными средствами.

2017 год – год подготовительных мероприятий для планируемого в 2018 г. старта миграции баз данных Федерального казначейства на платформу перспективной централизованной платежной системы Банка России.

В этой связи Федеральным казначейством совместно с Банком России проводится работа по созданию прототипа «большого» ЕКС (аккумулирующего в перспективе средства всех публично-правовых образований страны). Для последующего перевода на него операций клиентов Казначейства России осуществляется подготовка технологической схемы одновременного функционирования действующих счетов и «большого» ЕКС, а также порядка и технологий перевода на него операций клиентов.

До полного перехода на «большой» ЕКС (в 2019–2020 годах) видится целесообразным изменение технологии подкрепления счетов по учету средств федерального бюджета, открытых территориальным органам Федерального казначейства, путем отказа от консолидированной заявки и выставления территориальными органами платежных требований к ЕКС при наличии определенных ограничений.

При осуществлении выплат из бюджетов бюджетной системы в адрес физических лиц на зрела необходимость использования принципиально новых технологий платежных карт «МИР». Так в 2017 г. Федеральным казначейством будет осуществлена апробация нового механизма выплат с использованием реквизитов платежной карты «Мир», что позволит обеспечить моментальное доведение денежных средств до физических лиц – получателей выплат из бюджетной системы, исключив, в частности, возможность проведения соответствующих выплат по неактуальным реквизитам.

В целях совершенствования функционирования Государственной информационной системы «Государственные и муниципальные платежи» (ГИС ГМП), Федеральным казначейством с привлечением его территориальных органов продолжится работа, направленная на обеспечение полноты, своевременности и качества данных, предоставляемых участниками в ГИС ГМП. Одновременно будут сформированы предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях использования ГИС ГМП, например, для подтверждения уплаты административных штрафов, задолженностей по исполнительному производству, а также при осуществлении возвратов денежных средств. Одной из задач 2017 г. в этой связи является ввод в эксплуатацию портала ГИС ГМП для размещения в системе Интернет информационно-платежных сервисов Федерального казначейства.

Выполнение столь масштабных и весьма разноплановых задач является невозможным без скоординированной консолидации усилий руководства и профильных управлений Казначейства России, а также – Межрегионального управления Федерального казначейства и всех его территориальных органов. Это обстоятельство, а также – эффективное взаимодействие Федерального казначейства с Минфином России, Банком России, его клиентами и контрагентами являются ключевыми факторами успеха в реализации намеченных преобразований.