

В результате применения инструментов кэш-менеджмента Федеральное казначейство за семь месяцев текущего года заработало 37 миллиардов рублей доходов в федеральный бюджет, выполнив при этом годовой план, установленный ведомству Министерством финансов РФ. Раньше этих денег просто могло бы не быть, и еще десять лет назад мало кто предполагал саму возможность их получения. «Но мы внедрили новые технологии, новые инструменты и просто научились их зарабатывать», — сообщил заместитель руководителя Федерального казначейства **Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ**.



Чтобы заставить деньги работать

— Станислав Евгеньевич, Казначейство России ставит перед собой задачу в 2017 году объединить все счета публично-правовых образований на едином казначейском счете (ЕКС). Какую пользу это принесет финансовой системе страны?

— Да, мы предполагаем, что в 2017 году будет единственный казначейский счет, открытый в Центральном банке Российской Федерации, который объединит в себе все счета публично-правовых образований, в том числе всех субъектов РФ и муниципальных образований. Таким

образом, мы хотим обособить средства сектора государственного управления от средств реального сектора экономики. Для того чтобы эти деньги не были подвержены утрате, к примеру, вследствие банкротств коммерческих банков, мы их сконцентрируем в Банке России, резко повысив степень оперативности расчетов и уровень оборачиваемости бюджетных средств. Также мы подготовили и уже начали реализовывать целую линейку операций, которая заставит эти средства работать с целью получения дополнительных бюджетных

поступлений при условии обеспечения максимально высокой степени их сохранности.

Концентрация ресурсов в том числе важна, во-первых, для того, чтобы понимать, в каких объемах и в какие сроки деньги должны расходоваться на текущие и перспективные потребности, и во-вторых, чтобы определять сумму условно избыточной ликвидности, которая может быть использована для активных операций Казначейства России. При этом наша цель состоит не только и не столько в получении бюджетных доходов. Мы

стремимся создать технологию перетока аккумулированных средств из государственного сектора в реальный, так как именно этот процесс должен в том числе обеспечивать неинфляционное финансирование отечественной экономики. За счет денег Федерального казначейства, размещенных в коммерческих банках, они кредитуют реальный сектор. В результате деньги работают, приносят доход бюджету и при этом дают кровь экономике.

— Для того чтобы реализовать эту задачу, для эффективного управления ликвидностью единого казначейского счета необходимо качественное кассовое планирование. Развитие кассового планирования и прогнозирования предусмотрено Стратегической картой Федерального казначейства. Расскажите, пожалуйста, какие новации уже реализованы и за счет чего планируете увеличить периметр планирования?

— Безусловно, нам необходимо создать современную систему кассового планирования и прогнозирования. Мы уже давно осваиваем технологии кассового планирования в отношении средств федерального бюджета, внебюджетных средств наших клиентов, финансовых потоков государственных внебюджетных фондов. Мы научились сами и научили своих клиентов достаточно точно планировать доходы, расходы, источники финансирования дефицита бюджета, отработав соответствующие алгоритмы и внедрив необходимое программное обеспечение. В итоге на федеральном уровне Казначейство России имеет возможность планировать движение денежных средств практически по каждому дню на месяц вперед и на текущий год — в помесечном разрезе, и должен сказать, что точность этих прогнозов весьма высока. И это, помимо прочего, дает нам возможность принимать обоснованные оперативные решения, в том числе по размещению временно свободных денежных средств.

Сейчас мы готовимся к следующему этапу развития единого казначейского счета, к тому, что на нем появятся средства бюджетов субъек-

тов РФ и муниципальных образований. Теперь мы должны обеспечить внедрение во всех регионах и муниципалитетах аналогичных технологий кассового планирования. Задача весьма непростая, поэтому ее решение мы начали в 2014 году с семи пилотных регионов. При этом был избран (по их предложению, кстати) следующий методологический подход: субъект Российской Федерации аккумулирует данные всех муниципальных образований, входящих в его состав, и выдает нам готовый кассовый прогноз движения средств регионального консолидированного бюджета. В настоящее время уже больше половины субъектов РФ работают с Федеральным казначейством таким образом в режиме эксперимента. До конца текущего года мы предполагаем инкорпорировать в подобную систему кассового планирования все российские регионы.

Сейчас нам предстоит завершить процесс формирования и отладки необходимой ИТ-инфраструктуры — как для каждого региона, так и для консолидации соответствующих информационных потоков, что позволит системно анализировать эти плановые данные. Естественно, мы должны обеспечить обратную связь, помочь регионам, у которых возникнут трудности с этой работой.

При таком подходе к началу 2016 года мы должны будем иметь отлаженную систему кассового планирования и прогнозирования движения средств всего общественного сектора экономики. На федеральном уровне мы вовлекли в этот процесс практически всех своих клиентов, и сейчас планированием и прогнозированием занимаются не только органы власти и казенные учреждения, но и бюджетные и частично автономные учреждения, а также государственные внебюджетные фонды. Актуальная задача сейчас — масштабировать полученные компетенции на региональный и муниципальный уровни!

— Станислав Евгеньевич, ликвидность ЕКС обеспечивается не только бюджетными средствами. Вы гово-

рили о привлечении внебюджетных средств ваших клиентов, средств государственных внебюджетных фондов. Какие еще источники используете?

— Практически каждый год путем выработки законодательных инициатив Минфин России совместно с Федеральным казначейством продолжает предлагать все новые дополнительные источники пополнения ликвидности ЕКС — это второе после планирования и прогнозирования направление развития кэш-менеджмента. В свое время мы стали ее пополнять за счет концентрации на ЕКС внебюджетных средств наших клиентов. Например, когда вузы федерального подчинения оказывают платные образовательные услуги, их деньги поступают на внебюджетные счета, открытые в Казначействе России. Позже были приняты решения об обслуживании в Казначействе России счетов государственных внебюджетных фондов.

С начала текущего года мы используем еще один новый механизм — это авансирование государственных контрактов через Казначейство России. Смысл его в том, что все предприятия, которые выиграли тендеры, заключили крупные государственные контракты и планируют получить авансовый платеж на сумму свыше миллиарда рублей, должны открыть в Казначействе лицевой счет, на который эти авансы и будут перечислены. В результате мы сможем проконтролировать то, на какие цели будут израсходованы средства — это во-первых. А во-вторых, деньги еще какое-то время не покинут общественный сектор и будут продолжать работать на федеральный бюджет.

— Вы говорили о том, что разработали линейку операций, которые составляют деньги приносить дополнительные доходы. Самый эффективный — это, наверное, размещение временно свободных средств на банковских депозитах?

— Это как раз третье направление развития кэш-менеджмента — определить инструменты запуска «работы» определенного сегмента денежной массы. Размещение вре-

К началу 2016 года Федеральное казначейство будет иметь отлаженную систему кассового планирования и прогнозирования движения средств всего общественного сектора экономики



менно свободных средств на депозитах определенных кредитных организаций — самый старый (функционирует еще с 2008 года) и высокодоходный, но и весьма рискованный инструмент. Банки, с которыми мы вправе работать, определяются в соответствии с критериями допуска, регламентированными постановлением Правительства РФ. Любая кредитная организация, соответствующая этим критериям, может обратиться к нам, и после необходимой проверки представленных данных с нею будет заключено соответствующее генеральное соглашение.

Критериев допуска относительно немного — это наличие пяти миллиардов рублей собственного капитала, определенный уровень кредитного рейтинга, участие в системе страхования вкладов и отсутствие предписаний со стороны Банка России. Поэтому банки, которые соответствуют данным параметрам и имеют желание с нами работать, предоставляют в Федеральное казначейство пакет стандартизованных и утвержденных Правительством России документов. Мы заключаем с ними необходимые соглашения, устанавливаем лимиты, привязанные к размеру собственного капитала, и приглашаем к участию в электронных аукционах.

Аукционы бывают двух типов: открытые и закрытые. Открытый аукцион — это торговая сессия на Московской фондовой бирже, длящаяся 15 минут. В течение этого времени банки, видя конкурентные предложения друг друга, сражаются за средства ЕКС, поднимая ставку от-

Выступление заместителя руководителя Федерального казначейства С. Е. Прокофьева на заседании членов НП «Сообщество финансистов России» с докладом: «Предоставление Федеральным казначейством бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации», март 2015 г.

сечения. Закрытый аукцион — аналогичная процедура, но в процессе ее проведения банки не видят предложений конкурентов. Мы устанавливаем нижний предел ставки отсечения по согласованию с Минфином России и Центральным банком, а ее значение в реальности показывают результаты аукциона. Все вышеописанное происходит в электронном виде с использованием электронной подписи. С победителем мы сразу же заключаем депозитный договор (тоже в электронном виде) и в тот же день перечисляем ему деньги. Это очень ответственная процедура: аукционы проходят два-три раза в неделю, и от поступления или непоступления наших денег, безусловно, зависит ликвидная позиция банка — у него может быть отрицательное сальдо по итогам операционного дня, если мы не обеспечим ему качественный операционный сервис. Но за восемь лет, в течение которых мы проводим эти операции, никаких нареканий от кредитных организаций не было.

В конце осени прошлого года, в период острой фазы кризиса, когда была весьма высокая волатильность валютного курса, Минфин России поставил перед Федеральным казначейством задачу — срочно внедрить процедуры валютных аукционов на тех же принципах, что и аукционы в российских рублях. Мы это сделали и теперь проводим их ежемесячно.

Третий инструмент активных операций мы начали применять в апреле этого года и теперь делаем это в ежедневном режиме. Речь идет о так называемых операциях РЕПО-овернайт,

участие в которых мы предлагаем всем банкам, чей капитал превышает один миллиард рублей (таких в стране свыше трехсот). При совершении двух первых операций мы страхуем бюджетные риски и, строго следуя критериям допуска, выбираем только системообразующие банки, в связи с чем в пул банков-участников входит всего 28 кредитных организаций. РЕПО — это тот же депозит за счет средств ЕКС, но выдаваемый под залог. Поэтому и количество банков, получающих от Федерального казначейства обеспеченные депозиты на залоговой основе, существенно больше. Причем если у Банка России достаточно большая палитра ценных бумаг, которые он берет в залог, то наш ломбардный список включает в себя только один тип ценной бумаги — выпускаемые Минфином России облигации федерального займа (ОФЗ). Облигации могут быть разных траншей, разной дюрацией, стоимости, но только они являются для нас предметом залога в процессе проведения активных операций со средствами ЕКС федерального уровня.

Начиная с 20 мая текущего года мы каждый рабочий день проводим аукционы по предоставлению средств на одну ночь (РЕПО-овернайт). Для того чтобы банки могли планировать свою ликвидность, мы в начале каждого месяца сообщаем на сайте Казначейства России, какую минимальную сумму каждый рабочий день в течение месяца будем выводить на рынок по РЕПО-овернайт. В августе текущего года — это 100 миллиардов рублей. Сегодня (интервью

состоялось 10 августа 2015 года. — *Прим. ред.*), например, мы предложили 150 миллиардов рублей.

При проведении сделок РЕПО задействован целый ряд наших контрагентов — Центральный банк, Национальный расчетный депозитарий, Национальный клиринговый центр, — поэтому необходимо было организовать соответствующую систему электронного взаимодействия. Это очень сложные технологии, но мы их освоили. Хочу подчеркнуть, что мире ими владеют лишь несколько национальных казначейств, включая теперь уже и российское.

Но на достигнутом мы не останавливаемся. Овернайт — это самая простая из всех технологий РЕПО: деньги выдаются всего на одну ночь. При пролонгированном РЕПО операция длится несколько дольше. При этом если сегодня мы получили залог — дали деньги, то завтра стоимость залога может измениться — он может подешеветь или подорожать, в зависимости от чего складывается переизбыток залоговой массы или ее недостаток. Поэтому к первому этапу (первичное размещение) при такой операции РЕПО добавляется вторая часть — маржирование, которое связано с переоценкой залога и совершением последующих необходимых действий. А именно: нужно либо отдать залогодателю избыточную часть залога, либо взять с него недостающее. Для этого используется инструментарий треншхолда и маржинколов, причем все это происходит в ежедневном режиме.

Понимаю, что эти термины в устах финансиста-бюджетника звучат довольно экзотически, но нам пришлось все это изучить, проанализировать лучшие практики, посмотреть, как это работает в бизнесе. И в сентябре мы впервые запускаем три раза по три дня пробные операции РЕПО большей дюрации, чем на одну ночь. Будем тестировать нашу информационно-коммуникационную систему, проводить работу над ошибками, устраняя все сбои и недоработки. И уже затем (предположительно, в октябре — ноябре текущего года)

предложим рынку и РЕПО-овернайт, и пролонгированные операции РЕПО.

— Сделки РЕПО менее рискованные, чем размещение на депозитах. Но что казначейство станет делать с облигациями федерального займа в случае, если залог не будет выкуплен?

Операция РЕПО — это так называемая операция облигаторного (обязательного) опциона. И невыкуп объекта залога может быть в основном в двух случаях — дефиците ликвидности у кредитной организации и (или) отзыве у нее лицензии на осуществление банковских операций. Но если это все-таки произойдет, то у Казначейства России как минимум будет три альтернативы. Мы можем выйти на рынок и продать эти ценные бумаги, можем сложить ОФЗ в виртуальный портфель и подождать, пока облигации вырастут в цене (опять-таки с целью дальнейшей продажи), можем предложить Минфину России погасить ОФЗ досрочно с определенным дисконтом. То есть при наличии залога финансовые риски существенным образом снижаются.

Теперь четвертый применяемый нами инструмент. Мы его используем не для получения дохода, а для выполнения важной государственной функции Казначейства России. Сегодня многие бюджеты субъектов и муниципалитетов крайне закредитованы. В некоторых регионах значительная доля расходов их бюджетов идет на обслуживание государственного (муниципального) долга. В помощь регионам и муниципалитетам для замещения коммерческих кредитов Минфин России предлагает длинные бюджетные кредиты (сроком до трех лет). Это с одной стороны. С другой — Казначейство России для финансирования бюджетных кассовых разрывов, которые неизбежно возникают, предоставляет краткосрочные кредиты бюджетам регионов РФ сроком до 30 дней в размере не более 1/12 объема собственных доходов под ставку 0,1 процента годовых.

Возможность получить кредит есть у каждого региона, если он не планирует размещать бюджетные де-

позиты в банках. Такие краткосрочные кредиты мы выдаем практически каждый рабочий день, и редко бывает, когда сумма одновременно выданных средств составляет менее 100 миллиардов рублей. Больше половины субъектов РФ активно пользуются этой мерой бюджетной поддержки. Сейчас Президент Российской Федерации дал поручение удлинить срок таких кредитов до 50 дней. Соответствующий законопроект уже находится в Государственной думе и, по нашей информации, может быть рассмотрен в осеннюю сессию.

— Были случаи невозврата?

— Если финансовые органы субъектов Российской Федерации кредиты не возвращают, то мы вправе заблокировать все поступления доходов на счет бюджетов регионов-должников и в полном объеме списывать все поступающее на них средства в счет погашения долгов. Но этого нам ни разу пока не приходилось делать. Мы уже более полутора лет работаем по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов, и, к чести региональных финансистов, никто ни разу нас не подвел, и очень надеемся, что так будет и впредь.

С апреля этого года мы начали эксперимент по предоставлению краткосрочных казначейских кредитов также и органам местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации предоставили нам список из двух-трех муниципалитетов, которые могли бы участвовать в подобном эксперименте. Сформированный перечень из примерно 200 муниципальных образований утвердил министр финансов РФ, и мы начали с ними работать. Сегодня из их числа уже более половины городских поселений и сельских муниципальных районов успели хотя бы по разу взять займы средства из единого казначейского счета. Заимствования производятся по тем же правилам, которые действуют для регионов, и муниципалитеты работают с казначейством напрямую без участия региональных органов государственной власти.

До конца года в нормативные правовые акты будут внесены по-

Краткосрочные кредиты Федерального казначейства выдает практически каждый рабочий день, и редко бывает, когда сумма одновременно выданных средств составляет менее 100 млрд руб.

Минфин России, и Федеральное казначейство очень бережно относятся к расходованию ресурсов этой бюджетной «подушки безопасности» и в ситуациях, когда это возможно, стараются эти резервы не задействовать

правки по результатам этого эксперимента, и со следующего года мы постараемся обеспечить доступ к этому инструменту всех муниципалитетов, но лишь до уровня муниципальных районов и городских поселений.

— В этом году план по получению дохода от размещения средств вы выполнили. В последующие годы планка, вероятнее всего, поднимется. Но и Казначейство России никогда не останавливается в своем развитии, какие новые инструменты планируете внедрять?

— В этом году план мы выполнили досрочно, и в первую очередь это связано с высокой ключевой ставкой — отчасти мы просто воспользовались сложившейся экономической ситуацией. К концу года, думаю, подойдем по уровню доходов с суммой 50 миллиардов рублей. Но в следующем году плановый показатель составит уже более 50 миллиардов, а в 2017 году — более 60 миллиардов рублей. Поэтому новые инструменты активных операций внедрять необходимо. Сейчас мы обсуждаем с Минфином России и Центральным банком Российской Федерации возможность применения такого механизма, как валютный своп. Валютный своп — это инструмент, отчасти похожий на РЕПО, при котором также даются деньги под залог, только объектом залога выступает валюта: евро или доллары США. Стоимость залога оценивается на период начала и завершения операции, и маржа (она называется «своп-премия») идет в пользу того, кто эти деньги выделяет.

— Все ваши планы связаны с активными операциями по размещению, а операции по привлечению средств вы не собираетесь проводить?

— Операций по привлечению средств мы не проводим, потому что средства на обеспечение бюджетной сбалансированности привлекает Министерство финансов РФ посредством выпуска облигаций федерального займа (ОФЗ). Кроме того, в случае недостаточности средств на ЕКС мы ставим перед Минфином России вопрос о необходимости использования средств Резервного фонда. Он, в свою

очередь, в соответствии с бюджетным законодательством может разрешить нам вывести из зарубежных активов определенный объем средств, проконвертировать их в российские рубли и направить на пополнение ЕКС. В этом году мы таким образом использовали порядка 700 миллиардов рублей по состоянию на 10 августа.

Но и Минфин России, и Федеральное казначейство очень бережно относятся к расходованию ресурсов этой бюджетной «подушки безопасности» и в ситуациях, когда это возможно, стараются эти резервы не задействовать. Поэтому мы уже сейчас думаем, какие инструменты для обеспечения текущей сбалансированности кассового исполнения федерального бюджета мы сможем использовать в перспективе. Возможно, это будут эмитированные Минфином России краткосрочные ОФЗ либо прямые заимствования на финансовых рынках на короткий срок. Может быть, мы начнем использовать механизм так называемого обратного РЕПО: когда образуется залоговая масса от проведения операций прямого РЕПО, можно, заложив ее на короткий срок, получить под эти средства рефинансирование на какой-то конкретный кассовый разрыв. Так что сейчас идет процесс выработки наиболее оптимальных решений в этом направлении.

Все то, о чем я вам рассказывал, и есть кэш-менеджмент — рациональное управление рублевыми и валютными авуарами, которыми располагает бюджет страны, и даже шире — которыми располагает страна. И развитие кэш-менеджмента — наиважнейшая задача, которую совместно решают сегодня Минфин России и Федеральное казначейство в тесной кооперации с Банком России.

— Станислав Евгеньевич, казначейская система страны за последние десятилетия изменилась кардинально. Ведь, наверное, никто десять лет назад и подумать не мог, что ведомство будет не только сохранять государственную казну и направлять средства в нужное время и в нужное место, но еще и зараба-

тывать доходы для бюджета, стимулируя тем самым развитие экономики?

— Когда я в 2003 году в своей докторской диссертации описывал подходы к вопросам развития кэш-менеджмента и способы их применения в казначейской системе, многие считали, что это надуманно и невозможно к воплощению. Но судьба дала мне удивительную возможность не только описать это в теории, но и принять активное участие в практическом воплощении задуманного. Тогда ведь даже единого казначейского счета в привычном нам сегодня понимании этого слова не было, его модель была выстроена только в планах, а уж о проведении активных операций и думать не приходилось. Существенным катализатором изменения прежних подходов, отрицавших возможность вывода на рынок бюджетных средств, стал кризис 2008 года. Когда сформировался острый дефицит ликвидности в банковском секторе, министр финансов спросил, что Федеральное казначейство может предложить для разрешения сложившейся ситуации. Мы предложили запустить механизм банковских депозитов и получили разрешение действовать. Попробовали и в результате не только в определенной мере помогли банковскому сектору преодолеть критически важную фазу финансового кризиса, но и заработали в тот кризисный год 16 миллиардов рублей дополнительных доходов для федерального бюджета.

Однако развивая инструменты кэш-менеджмента, мы всегда помним главное — подобные операции проводятся за счет средств государственного сектора экономики. А это значит, что главным приоритетом для Казначейства России всегда должны быть сохранность этих финансовых ресурсов и безусловное обеспечение надежности, полноты и оперативности оплаты соответствующих обязательств. И именно это должно всегда быть для нас ключевым индикатором и основным результатом нашей работы.

Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО