

Кассовое обслуживание федерального бюджета: итоги и перспективы

С.Е. Прокофьев, заместитель руководителя
Федерального казначейства, доктор
экономических наук, профессор, заслуженный экономист
Российской Федерации



Важнейшим направлением деятельности Федерально-го казначейства (ФК) была и остается качественная реализация таких государственных функций, как кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета, обеспечение бесперебойности проводимых операций по кассовым выплатам из федерального бюджета, осуществление контроля за целевым расходованием соответствующих денежных средств (санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета), реализация полномочий по эффективному управлению ликвидностью Единого казначейского счета по учету средств федерального бюджета и др.

В соответствии с данными бухгалтерской отчетности кассовые расходы федерального бюджета за 2011 г. составили 10 925,6 млрд. руб. и превысили кассовые расходы 2010 г. на 808,2 млрд. руб., или 7,4%.

В рамках исполнения полномочий по доведению показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) ФК обеспечило своевременное и полное доведение казначейскими уведомлениями бюджетных данных на соответствующий финансовый год и плановый период.

Федеральное казначейство и его территориальные органы в полной мере обеспечили реализацию полномочий главных распорядителей (главных администраторов источников) по распределению и доведению бюджетных данных до подведомственных распорядителей (получателей) средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Основным результатом работы расходного блока в 2011 г. является осуществление Казначейством реализации

норм бюджетного законодательства, благодаря чему все главные распорядители и получатели средств федерального бюджета в соответствии с законом о бюджете на соответствующий период получили качественные услуги и бюджетные средства своевременно дошли по назначению.

Платежная система позволила качественно решать те задачи, которые перед нами ставились.

Следует отметить успешно проведенную в декабре 2011 г. Минфином России, ФК и главными распорядителями (главными администраторами источников) работу по завершению исполнения 2011-го финансового года и одновременное проведение мероприятий, связанных с особенностями утверждения Законом «О федеральном бюджете на 2012 финансовый год и на плановый период 2013 и 2014 годов» показателей федерального бюджета и их доведением до клиентов Казначейства России.

В 2011 г. ключевая задача ФК – полное внедрение Автоматизированной системы Федерального казначейства (АСФК) – была успешно решена. В настоящее время прикладное программное обеспечение и связанные с ним информационные и телекоммуникационные ресурсы функционируют в штатном режиме, не допуская существенных сбоев. Был также практически завершен процесс перехода на «электронный» документооборот со всеми главными администраторами бюджетных средств.

В 2011 г. в структуре Казначейства России было создано Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства (МОУ). Это первый за почти 20 лет существования ФК территориальный орган нового типа, которому была передана часть функций и полномочий центрального аппарата и других территориальных органов Федерального казначейства.

Создание МОУ было обусловлено необходимостью децентрализации и концентрации ряда операционных

функций в едином специализированном органе с обеспечением высокого уровня качества обслуживания клиентов, в числе которых — главные распорядители федерального уровня, главные администраторы доходов федерального бюджета и источники финансирования дефицита федерального бюджета. Особенностью МОУ является не только его работа в режиме «единого окна», но и выполнение отдельных централизованных функций, что позволило в значительной мере освободить центральный аппарат Казначейства России от осуществления текущей операционной работы, чтобы в большей степени сконцентрировать усилия на выполнении управленческих, организационных, координационных функций, а также на решении задач нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Именно на базе МОУ планируется реализация пилотных проектов с целью оптимизации и де бюрократизации деятельности органов ФК, разработки стандартов качества обслуживания клиентов, внедрения передовых инновационных подходов к исполнению казначейских функций. Таким образом, одной из важнейших задач МОУ является формирование своего рода эталонной модели казначейского операционного обслуживания клиентов, которая в дальнейшем будет тиражироваться в других территориальных органах ФК с учетом их специфики.

Реализация полномочий по кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета ставит перед Федеральным казначейством задачу обеспечения исполнения в определенные сроки предъявленных получателями средств федерального бюджета платежных документов для оплаты денежных обязательств. Успешное решение этой задачи во многом зависит от состояния Единого счета федерального бюджета (ЕКС), наличия на нем достаточного для покрытия этих обязательств объема денежных средств.

Решая данную задачу в рамках реализации функции по управлению операциями со средствами на Едином счете федерального бюджета, Федеральное казначейство осуществляет работу по управлению ликвидностью ЕКС.

Целью управления ликвидностью Единого счета федерального бюджета является создание условий для более качественного и эффективного управления бюджетными средствами, направленного на обеспечение безусловного исполнения денежных обязательств федерального бюджета по мере наступления сроков платежей по ним. Под ликвидностью Единого счета федерального бюджета понимается способность в определенный момент (дискретный период) финансового года произвести своевременную оплату денежных обязательств федерального бюджета.

Развитие механизма функционирования Единого счета федерального бюджета непосредственно связано с достижением цели управления ликвидностью, что, в свою очередь, создает условия для более качественного и эффективного управления бюджетными средствами.

Так, в 2011 г. Федеральное казначейство продолжило концентрацию на ЕКС остатков временно свободных средств, полученных федеральными бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности, и средств, поступающих в их временное распоряжение со счетов территориальных органов ФК. Общая сумма перечисленных средств с указанных счетов в 2011 г. составила 1,111 трлн. руб., увеличив среднедневной остаток на едином счете федерального бюджета на 230 млрд. руб. Такой подход к обеспечению наполнения ЕКС позволил в течение 2011 г., используя соответствующие ресурсы, обеспечить бесперебойное финансирование расходов федерального бюджета и не привлекать средства Резервного фонда для покрытия дефицита федерального бюджета. Более того, по результатам 2011 г., объем средств в Резервном фонде увеличился более чем вдвое, составив по состоянию на 1.02.2012 г. сумму свыше 1,8 трлн. руб.

В 2011 г. в процессе исполнения федерального бюджета остаток средств на ЕКС практически постоянно превышал уровень, необходимый для оплаты объема предъявленных к оплате денежных обязательств. В связи с этим ФК во взаимодействии с Минфином России и Банком России проводило размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты в кредитных организациях. Общий объем размещенных на банковских депозитах средств федерального бюджета составил около 2,2 трлн. руб. В доход федерального бюджета в 2011 г. от размещения этих средств поступило 19,6 млрд. руб., что стало наивысшим годовым показателем с момента начала проведения подобных операций (апрель 2008 г.).

Важно отметить, что размещение средств проводилось на регулярной основе, независимо от постоянно меняющейся конъюнктуры финансового рынка. В связи с неблагоприятной ситуацией, сложившейся на мировых финансовых рынках в середине 2011 г., по указанию Правительства РФ и по согласованию с Банком России размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты было использовано, в том числе, и для реализации мер по поддержанию уровня ликвидности банковской системы России.

Таким образом, регулярное размещение временно свободных средств ЕКС стало еще и важным «маяком», дающим позитивные сигналы финансовому рынку, о

том, что ситуация с бюджетной ликвидностью является стабильной и имеет положительную динамику.

Важнейшей задачей, над решением которой активно работало ФК в 2011 г., явилась подготовка к полномасштабной реализации с начала текущего года Закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В целях реализации положений этого закона в течение 2011 г. Казначейство совместно с «пилотными» главными распорядителями бюджетных средств (Управлением делами Президента РФ, Минобрнауки РФ, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека) осуществляло реализацию проекта по открытию и ведению территориальными органами ФК лицевого счетов бюджетных (автономных) учреждений и отдельных лицевых счетов бюджетных учреждений в рамках реализации положений Закона № 83-ФЗ.

Задачей проводимого эксперимента являлось выявление и оперативное решение (во взаимодействии с Минфином России) проблем методологического, информационного и организационного характера, возникающих в процессе обслуживания новых лицевых счетов.

Мероприятия по их открытию и осуществлению кассовых выплат за счет средств бюджетных учреждений осуществлялись по мере поэтапного внедрения в территориальных органах ФК прикладного программного обеспечения АСФК.

Таким образом, под руководством Минфина России Казначейством была подготовлена база для обеспечения с 1 января 2012 г. качественного обслуживания федеральных бюджетных и автономных учреждений в его территориальных органах.

Очень важным для Минфина России является постоянный мониторинг правоприменительной практики в рамках реализации Закона № 83-ФЗ. В настоящее время источником такой информации в значительной мере стало Федеральное казначейство.

Важнейшими задачами в процессе совершенствования кассового обслуживания расходной части федерального бюджета и управления ликвидностью ЕКС на 2012 г. являются следующие:

1. Реализация федерального законодательства в части совершенствования бюджетного процесса. В связи с этим ключевыми элементами процесса развития мероприятий по исполнению соответствующих государственных функций, возложенных на ФК, будут являться:

- обеспечение полномасштабного внедрения Закона № 83-ФЗ, включающее в себя: предоставление качественного сервиса клиентам Казначейства на основе

стандартизированных и унифицированных итеративных процессов и процедур; широкое внедрение информационных и телекоммуникационных технологий в процессы санкционирования и финансирования (в том числе — с использованием практики представления «электронных» образов юридически значимых документов на всех этапах взаимодействия ФК и его клиентов); системная актуализация нормативно-справочной информации и ведущихся в Казначействе федеральных реестров, классификаторов и справочников, а также их увязка с регистрами учета и отчетности и т.д.;

- развитие системы учета и анализа бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, предполагающее в том числе формирование достоверного и своевременного обновляющегося реестра расходных обязательств федерального бюджета; интеграцию процесса исполнения федерального бюджета по расходам с данными сайта государственных (муниципальных) закупок, с помощью такого инструмента, как учет бюджетных обязательств; внедрение механизмов перманентного мониторинга бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета с предоставлением соответствующих данных о принятых и исполненных бюджетных обязательствах Минфину России, главным распорядителям средств федерального бюджета (в рамках принципа подведомственности), контрольно-надзорным органам, а также правоохранительным органам; формирование информационных сервисов и аналитических баз данных, позволяющих более корректно обосновывать начальные цены контрактов и выявлять сомнительные и аномальные закупки на ранних стадиях закупочного цикла и др.

2. Совершенствование совместно с Банком России платежно-расчетной системы ФК в направлении реализации долгосрочного проекта «Казначейство – банк» (его внедрение предполагается с 2017 г.): завершение процесса интеграции подразделений Казначейства России в систему Банковских электронных срочных платежей Банка России; внедрение элементов «кэш пуллинга» в процесс управления денежными потоками федерального бюджета, предполагающими единство системы управления ими и оптимизацию их движения на основе клиринговых принципов (как альтернативу нынешней системе, предполагающей ежедневное «поднятие» доходов федерального бюджета на ЕКС в масштабах всей страны и механизм прямого ежедневного подкрепления счетов территориальных органов ФК для проведения кассовых выплат за счет средств федерального бюджета); развитие механизмов по обеспечению безопасности

и надежности осуществления платежей, повсеместное внедрение дебетовых корпоративных пластиковых карт для обеспечения клиентов ФК наличными денежными средствами и т.д.

3. Совершенствование системы управления ликвидностью ЕКС. Трендом прогресса развития Федерального казначейства в этой сфере должно стать качественное финансовое прогнозирование, осуществляемое не только по доходам и расходам федерального бюджета, но и по каждому источнику финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии со структурой, утвержденной законом о федеральном бюджете на соответствующий период. Финансовый прогноз должен обеспечить прозрачность процесса исполнения федерального бюджета и быть более детальным.

Основным результатом кассового планирования является кассовый план исполнения федерального бюджета, который включает в себя прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из федерального бюджета в текущем финансовом периоде. Прогноз исполнения федерального бюджета формируется на основании прогнозов главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета.

В целях совершенствования кассового прогнозирования Федеральное казначейство в текущем году представит в Минфин России пакет предложений по внесению изменений в существующий порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета, так как достоверность и полнота представления представляемых сведений влияет на результат качественного финансового планирования и процесс управления ликвидностью Единым счетом федерального бюджета.

В 2011 г. с целью совершенствования и развития процедур кассового планирования исполнения федерального бюджета Минфином России была создана Межведомственная комиссия по вопросам кассового планирования исполнения федерального бюджета (МВК), которая обеспечивает согласованность действий различных федеральных органов исполнительной власти и Банка России при решении вопросов повышения качества кассового планирования исполнения федерального бюджета и повышения эффективности управления остатками средств на Едином счете федерального бюджета. Важнейшим инструментом в её деятельности являются данные кассовых планов и прогнозов Федерального казначейства.

В 2011 году с целью совершенствования и развития механизма размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты по предложениям Минфина

России, ФК и Банка России Правительством РФ принято постановление от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах».

В соответствии с указанным постановлением именно в Федеральном казначействе с 1 июня текущего года в значительной мере концентрируются функции по проведению размещения бюджетных средств на основе решений, принятых МВК. Это сделано, в первую очередь, для того, чтобы повысить эффективность и результативность механизма размещения средств, усилить гибкость в процессе реагирования на изменяющуюся конъюнктуру финансового рынка.

По решению Правительства России новый механизм должен заработать с 1 июня 2012 г., и в связи с этим ФК совместно с Минфином России и Банком России ускоренно завершает всю необходимую подготовительную работу.

При этом важную роль играет реализация плановых показателей федерального бюджета на 2012 г. по доходам от размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах (они установлены в объеме не ниже 12 млрд. руб. и, очевидно, будут пересмотрены в сторону увеличения).

Таким образом, необходимо совершенствовать и развивать деятельность по управлению ликвидностью ЕКС, в части управления денежными средствами последующим направлением:

- продолжать регулярное размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты;
- поэтапно перейти на систему таргетирования (установление и поддержание определенного «коридора» необходимых параметров) ликвидности ЕКС;
- осуществить необходимые подготовительные мероприятия, обеспечивающие реализацию задачи по предоставлению в 2013 г. ФК краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов);
- разработать, согласовать и утвердить механизм осуществления операций по управлению остатками средств на Едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО («обратного выкупа») государственных ценных бумаг между Казначейством России и кредитными организациями.

На расширенном заседании Коллегии ФК Министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов отметил: «Эффективность работы Федерального казначейства является основой стабильности российской бюджетной системы». Учитывая важность и значимость выполняемых Казначейством государственных функций, можно быть уверенным в том, что, как коллективом Казначейства России в целом, так и специалистами его расходного блока, поставленные задачи будут успешно выполнены.