

Взаимодействие Федерального казначейства и Банка России: централизация расчетов

Т.А. Вассель, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Ленинградской области

Одним из перспективных направлений государственной программы по повышению эффективности бюджетных расходов является реформирование системы бюджетных платежей, в результате которого к 2017 г. платежные операции сектора государственного управления должны осуществляться с использованием одного банковского счета, открытого Федеральному казначейству (ФК) в платежной системе Банка России (ЦБР).

Платежная система сектора государственного управления в настоящее время представляет собой совокупность лицевых счетов клиентов и банковских счетов органов ФК, открытых в учреждениях ЦБР и кредитных организациях. Эта система сложилась в условиях перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов. В результате были обеспечены стабильность исполнения федерального бюджета и кассовое обслуживание исполнения региональных и местных бюджетов.

Проведение бюджетных платежей в современных условиях характеризуется увеличением количества и объема исполняемых операций, расширением спектра функциональных задач и изменением их характера. Сегодня органы ФК обслуживают 11 видов лицевых счетов клиентов всех уровней бюджетной системы, общее число которых составляет около 300 тыс. При этом 18% из них – это лицевые счета федерального уровня, 12% – регионального, 70% – местного. В то же время существует большой потенциал для расширения клиентской сети ФК за счет региональных и местных учреждений, в связи с тем, что пока только около половины субъектов РФ и муниципальных образований полностью передали органам ФК ведение лицевых счетов своих клиентов. Количество банковских счетов ФК в 2010 г. составило более 62 тыс.

Учитывая информационную насыщенность системы счетов ФК, ее многоуровневую иерархическую структуру и функциональную сложность и принимая во внимание международные тенденции развития платежных систем, целесообразно все переводы денежных средств, осуществляемые с использованием платежной системы ЦБР, производить в условиях применения онлайн-технологий и современных электронных средств обработки, передачи и защиты информации.

Одной из таких современных банковских технологий является система валовых расчетов в режиме реального времени ЦБР – система банковских электронных срочных платежей (БЭСП), функционирование которой в ЦБР началось с 02.07.2007 г.

Система БЭСП – централизованная на федеральном уровне система расчетов ЦБР, обеспечивающая проведение срочных платежей ее участников независимо от их территориального расположения за счет денежных средств, находящихся на их банковских счетах. Расчеты в системе БЭСП осуществляются немедленно по мере поступления, непрерывно в течение дня и индивидуально. Система БЭСП функционирует независимо от существующих систем внутрирегиональных и межрегиональных электронных платежей и системы платежей с использованием бумажной технологии, образуя наряду с ними платежную систему ЦБР.

В зависимости от объема предоставляемых услуг различают прямое и ассоциированное участие в системе БЭСП (табл. 1).

Федеральное казначейство и его территориальные органы, осуществившие в 2008–2010 гг. совместно с ЦБР мероприятия по вступлению в систему БЭСП, являются ассоциированными участниками этой системы.

Сравнительный анализ прямого и ассоциированного участия в системе БЭСП

№ пп	Признак	Прямое участие	Ассоциированное участие
1.	Идентификация в системе БЭСП	Идентификация участника посредством банковского идентификационного кода (БИК)	Идентификация участника идентификатором составителя электронных документов (сообщений); обеспечивается БИК обслуживающего учреждения Банка России
2.	Участники системы БЭСП	Кредитные организации (их филиалы); клиенты, не являющиеся кредитными организациями, имеющие БИК	Кредитные организации (филиалы); структурные подразделения Банка России, не имеющие БИК; клиенты, не являющиеся кредитными организациями
3.	Доступ к услугам системы БЭСП	Прямой доступ в режиме реального времени. Имеется возможность использовать все услуги системы БЭСП	Услуги системы БЭСП не предоставляются непосредственно. Имеется возможность использовать отдельные услуги системы БЭСП через платежную систему Банка России на уровне территориального учреждения Банка России
4.	Мониторинг	Получение головным офисом кредитной организации информации о ликвидности для расчетов в системе БЭСП его филиалов и об остатках на корреспондентских субсчетах его филиалов, являющихся ПУР	Услуга не оказывается
5.	Управление ликвидностью	Управление ликвидностью для расчетов в системе БЭСП, оптимальное перераспределение ликвидности, консолидация ресурсов многофилиального банка, взаимные лимиты	Услуга не оказывается
6.	Получение информации	Получение необходимой информации в режиме реального времени. Контроль за совершением расчетов	Получение информации в рамках заключенного договора об обмене электронными документами

В настоящее время ФК и его территориальными органами ежедневно осуществляются следующие платежные операции с использованием системы БЭСП: перечисление на единый счет федерального бюджета со счетов Управлений денежных средств, подлежащих в соответствии с законодательством РФ зачислению в федеральный бюджет; перечисление с единого счета федерального бюджета на счета Управлений денежных средств для осуществления кассовых выплат за счет средств федерального бюджета. Кроме того, вступление в систему БЭСП позволило ЦБР

предоставить органам ФК новый вид сервиса – ежедневное перечисление неиспользованных остатков денежных средств федерального бюджета со счетов Управлений на единый счет федерального бюджета.

Использование системы БЭСП позволило сократить время на проведение платежных операций с нескольких часов до одной минуты, что обеспечивает максимальную концентрацию средств федерального бюджета на едином счете и тем самым способствует повышению его ликвидности. Вместе с тем сравни-



тельный анализ сервисов, предоставляемых ассоциированным и прямым участникам, показал, что полномасштабная модернизация системы бюджетных платежей осуществима только в условиях прямого участия ФК в системе БЭСП.

Уровень сервиса, получаемого ассоциированным участником, определяется уровнем, который может обеспечить стандартный электронный документооборот с обслуживающим учреждением ЦБР, тогда как возможности, предоставляемые системой БЭСП для прямых участников, существенно шире. В настоящее время прямыми участниками расчетов (ПУР) могут являться кредитные организации (их филиалы) и иные клиенты, имеющие БИК. ПУР резервируют средства для обеспечения расчетов в БЭСП, направляя перед началом рабочего дня сообщение в систему, на основании которого БЭСП резервирует указанную сумму из средств на корреспондентском счете ПУР в обслуживающем его учреждении ЦБР.

В конце рабочего дня остаток средств в БЭСП возвращается на корреспондентский счет ПУР в учреждении Банка России. ПУР в течение дня в режиме реального времени имеет возможность управлять своей ликвидностью для расчетов в системе БЭСП, т.е. увеличивать или уменьшать суммы денежных средств на корреспондентском счете (субсчете) в ЦБР, предназначенные для осуществления расчетов в системе БЭСП. Многофилиальным банкам это позволяет осуществлять мониторинг, оптимальное перераспределение ликвидности, консолидацию ресурсов, устанавливая взаимные лимиты и т.п. Кроме того, прямой участник имеет возможность управлять внутрисуточную очередь отложенных платежей, осуществляя мониторинг, отзыв, изменение порядка расположения и приоритета, отмену лимитов. Прямое участие предоставляет возможность головному офису кредитной организации получать информацию о ликвидности для расчетов в системе БЭСП его филиалов, а также получать информацию о самих остатках на корреспондентских субсчетах его филиалов, являющихся ПУР.

Весь комплекс перечисленных преимуществ прямого участия в системе БЭСП может быть применен к ФК, решающему задачу совершенствования системы бюджетных платежей. С целью учета банковского опыта по организации систем расчетов, в результате сравнительного анализа структуры и функций кредитных организаций и ФК установлены признаки, характеризующие Федеральное казначейство как многофилиальный банк: наличие

территориальных подразделений, значительное количество и разнообразный состав клиентов, осуществление расчетно-кассового обслуживания клиентов, взаимодействие с платежной системой ЦБР. В то же время принципиальным отличием ФК от кредитной организации является отсутствие собственного корреспондентского счета и БИК и ограниченная форма участия в расчетах системы БЭСП.

Учитывая, что с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» ФК получило возможность являться прямым участником платежной системы ЦБР, дальнейшие меры по реформированию системы бюджетных платежей должны быть скоординированы с мероприятиями ЦБР по совершенствованию своей платежной системы.

Банк России намерен отказаться от использования разнообразных локальных систем расчетов и ручного труда, в результате чего будет создана единая, универсальная, централизованная на федеральном уровне система расчетов. В ней будут реализованы на новом уровне как функциональные возможности системы БЭСП, так и возможности действующей платежной системы Банка России.

На первом этапе модернизации платежной системы ЦБР (2010–2013 гг.) будет осуществлен перевод функций управления региональными компонентами его платежной системы на федеральный уровень (т.е. произойдет формирование федерального компонента), а также совершенствование системы БЭСП. Вместо разрозненных региональных систем будет обеспечена централизация расчетов на основе централизации функций оперативного управления системой БЭСП и федеральным компонентом в уполномоченном подразделении ЦБР; внедрения единого регламента функционирования системы БЭСП и федерального компонента; создания централизованной информационно-аналитической системы платежной системы ЦБР, позволяющей в режиме реального времени получать всю необходимую информацию об участниках и событиях, происходящих в платежной системе ЦБР.

В системе БЭСП будет реализован механизм создания т.н. пулов ликвидности, или консолидации ликвидности для группы участников, обеспечивающей проведение платежей каждого из участников группы исходя из общего объема средств участников группы. Это позволит ФК и его территориальным органам сократить объем внутренних платежей, а также осуществлять мониторинг и управление расчетными операциями.

В переходный период проведение платежей Федеральным казначейством исходя из общего объема средств предлагается осуществлять за счет введения в практику предоставления ЦБР специализированного сервиса — овердрафта, заключающегося во внутрисуточном беспроцентном кредитовании Банком России Федерального казначейства исходя из сумм оборотов по его счетам. Овердрафт должен предоставляться на условиях возврата денежных средств с единого казначейского счета в конце операционного дня.

На втором этапе модернизации платежной системы ЦБР (2014–2015 гг.) в результате консолидации функциональных возможностей системы БЭСП и федерального компонента будет создана единая централизованная на федеральном уровне система расчетов ЦБР. Эта система расчетов обеспечит проведение платежей группы участников (в том числе кредитных организаций, имеющих филиалы, а также ФК и его территориальных органов) с их банковских счетов в рамках общей ликвидности.

Таким образом, с завершением комплексной модернизации платежной системы ЦБР к 2015 г. будет осуществлен переход на проведение платежей в рамках общей ликвидности через систему расчетов, что предоставит возможность ФК осуществить полную консолидацию средств на едином банковском счете в ЦБР, как это предусмотрено правительственной программой повышения эффективности бюджетных расходов.

Необходимость консолидации средств сектора государственного управления на одном банковском счете, в свою очередь, вызывает необходимость построения собственной (автономной) или внутренней информационно-платежной системы ФК, понимаемой как совокупность правил, организационных и программно-технических средств, используемых для проведения операций со средствами федерального бюджета, региональных и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов и со средствами бюджетных и автономных учреждений, а также организаций, не яв-

ляющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ получателями бюджетных средств.

Значительное количество и объем операций, проводимых ФК в области финансовой деятельности публично-правовых образований, свидетельствует о ключевой роли бюджетных платежей в развитии национальной платежной системы. В связи с тем, что платежная система ФК фактически станет основой национальной системы бюджетных платежей, необходимо создание правовых условий для ее построения и развития. Платежная система ФК должна рассматриваться как часть национальной платежной системы, в связи с чем само Федеральное казначейство должно быть включено в состав ее субъектов. Кроме того, принимая во внимание функциональную сложность, значительный объем переводов денежных средств и отсутствие альтернативной по функциям платежной системы, обслуживающей денежные и информационные потоки сектора государственного управления, платежную систему ФК следует признать системно значимой. Ее оператором, устанавливающим правила платежной системы, обязательные для ее участников, должно являться ФК.

На основе исследования сложившейся системы лицевых и банковских счетов ФК, проведенного сравнительного анализа структуры и функций ФК и многофилиальных банков, тенденций совершенствования платежной системы ЦБР и с учетом необходимости перехода на использование единого банковского счета ФК, можно заключить, что перспективным направлением дальнейшего развития платежной системы ФК является ее построение по принципу, применяемому в кредитных организациях. С целью создания правовой основы трансформации Федерального казначейства в прообраз бюджетного банка с особым правовым статусом необходимы дальнейшие шаги по внесению изменений в действующее законодательство и нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения и банковскую деятельность, а также определяющие правовые и организационные основы национальной платежной системы.

Литература:

1. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 12.11.2010) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».
2. Положение Банка России от 25.04.2007 № 303-П (ред. от 15.06.2010) «О системе валовых расчетов в режиме реального времени».
3. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».
4. «Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года» (одобрена решением Совета директоров ЦБ РФ от 16.07.2010, протокол № 16).