

# Казначейство активно участвует в формировании денежно-кредитной политики

**Р**асширенное заседание Коллегии Федерального казначейства состоялось 27 февраля 2015 года. В работе Коллегии приняли участие министр финансов РФ А.Г. Силуанов, первый заместитель министра финансов Т.Г. Нестеренко, руководители центральных и территориальных органов Федерального казначейства, представители Контрольного управления Администрации Президента РФ, Счётной палаты РФ, Центрального банка РФ, ФНС, ФСФН, Правительства Москвы, научных и общественных организаций, средств массовой информации.

Участники заседания Коллегии подвели итоги деятельности Федерального казначейства за 2014 год и определили основные задачи, стоящие перед ведомством на текущий год.

Выступивший на заседании Коллегии министр финансов России А.Г. Силуанов отметил в своем докладе, что вызовы, которые стоят сегодня перед российской экономикой, открывают новые возможности по переходу к формированию более качественной модели развития. Но при этом перемены не должны приводить к потере работоспособности экономики, ее финансовой системы.

Министр подчеркнул настоятельную необходимость обе-



спечения бесперебойной работы финансовой системы и, следовательно, экономики, поскольку финансы – одна из основ её устойчивого развития. От того, насколько успешно, устойчиво будет работать финансовая система, настолько успешным будет экономический рост страны. В нынешних условиях турбулентности особенно важно обеспечить высокое качество работы всех институтов финансовой системы. Казначейство является одним из таких финансовых институтов, от работы которого зависит ситуация в финансовой системе в целом.

В прошлом году перед Казначейством был поставлен целый ряд задач, и в целом эти задачи

были выполнены. Одна из таких задач – управление ликвидностью Единого счёта федерального бюджета. Казначейство России успешно с ней справилось и активно участвует в формировании денежно-кредитной политики.

Минфин вместе с Центробанком в прошлом году активно занимались вопросом обеспечения экономики ликвидностью. Казначейство размещало временно свободные средства федерального бюджета на депозитах, своевременно подкрепляло экономику ликвидностью в тех случаях, когда Центробанк по тем или иным причинам не мог этого делать.

Так, в прошлом году Федеральное казначейство размещало

временно свободные средства в различные надежные финансовые инструменты, включая банковские депозиты. В течение года остатки средств в размещении на банковские депозиты достигали 1,162 трлн. рублей. Доходы бюджета от размещения этих средств составили 48,5 млрд. руб., что в два раза превысило планируемые показатели. Но главное — эти финансовые ресурсы поступили в экономику, эти деньги дали возможность работать организациям, предприятиям, банкам. И эта задача Казначейством была выполнена.

В период сложных ситуаций конца прошлого года, в условиях повышенного спроса на иностранную валюту, когда Центробанк был ограничен в реализации золотовалютных резервов, Федеральное казначейство обеспечило размещение средств бюджета на банковские депозиты в иностранной валюте. Остатки средств в размещении на валютных депозитах в течение года колебались от 2 до 3 млрд. долларов. Внедрение этих механизмов позволило сгладить ситуацию на рынке валют и не допустить резких колебаний курса рубля. Минфин России вместе с Федеральным казначейством стали полноправными участниками на валютном рынке, полноправными участниками регулирования денежно-кредитной политики.

Министр отметил, что в целом удовлетворен результатами работы Федерального казначейства. Вместе с тем современные реалии требуют более гибких подходов и механизмов управления ликвидностью Единого казначейского счёта. Необходимо ещё раз вернуться к вопросу о минимальном остатке средств на казначейском счёте, который был бы безопасен

для исполнения федерального бюджета, а с другой стороны, позволял бы в большей степени оказывать поддержку экономике, банковской системе. Бывали случаи, когда более 1 трлн. руб. хранилось на счетах Казначейства. Такие деньги не требовались для бесперебойного исполнения федерального бюджета, и они могли бы работать в экономике, но не работали.



*Министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов*

Минфин России и Федеральное казначейство полагают, что в 2015 г. минимальный остаток в 500 млрд. руб. в достаточной степени сможет обеспечить надлежащее исполнение бюджета при строгом соблюдении минимального уровня. В дальнейшем решение о минимальном остатке может быть скорректировано с учётом опыта текущего года. Но сегодня, когда экономика остро нуждается в ресурсах, надо в минимальной степени изымать денежные средства из экономики.

Временно свободные средства стали размещать и в другие инструменты. Открылась возможность, в том числе за счёт докапи-

тизации банков на 1 трлн. руб., и Казначейство стало использовать механизм РЕПО, более продвинутый механизм, который ранее использовал Центробанк. В январе текущего года Федеральным казначейством были проведены первые операции покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО с кредитными организациями. По мнению министра, в дальнейшем должно происходить постепенное замещение депозитных операций операциями РЕПО. Рост залоговой массы, имеющийся у банков, позволяет достигать данной цели без угрозы для системы рефинансирования. При этом в качестве залога будут использованы облигации федерального займа, эмитентом которых выступает Минфин России.

Министр затронул вопрос предоставления краткосрочных бюджетных кредитов регионам. Этот механизм был реализован уже в прошлом году. Поддержат регионы казначейскими кредитами в этом году особенно важно. Сегодня такие кредиты выдаются на месяц. Минфин предлагает увеличить срок до 1,5–2 месяцев, что для таких кредитов достаточно. Федеральное казначейство должно, точно, грамотно работая с регионами, принимать решения по предоставлению текущей ликвидности счёта субъектов РФ с тем, чтобы минимизировать обращения регионов за коммерческими кредитами, существенно более дорогими. Планируется распространить подобную практику и на муниципалитеты, в этом году — пока в экспериментальном порядке.

Следующая важная задача — повышение эффективности управления государственными финансовыми ресурсами. Бюд-

жетополучатели стремятся поскорее перечислить бюджетные средства на свои счета, где они могут оставаться длительное время, иногда по нескольку месяцев, не работая на государство. А.Г. Силуанов напомнил, что ещё на прошлогодней Коллегии перед Федеральным казначейством совместно с Минфином России была поставлена задача — разработать механизм предоставления бюджетных средств юридическим лицам именно в тот момент времени, когда реально эти средства необходимы для оплаты обязательств перед поставщиками. И этот механизм был успешно реализован при предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

Министр поручил Казначейству совместно с Минфином отработать механизм предоставления юридическим лицам субсидий под потребность и провести необходимый эксперимент по наиболее крупным государственным контрактам по всей цепочке поставщиков. По его мнению, необходимо обеспечить так называемое казначейское сопровождение таких контрактов, уделив особое внимание вопросу сопровождения государственных контрактов в сфере государственного оборонного заказа. Контроль за использованием средств государственного оборонного заказа должен быть жесткий и действенный.

Руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин в своём докладе подвёл итоги деятельности Казначейства за прошлый год и определил основные задачи текущего года.

Задачи, которые ставит Минфин перед Казначейством, вытекают из Государственной программы по управлению го-

сударственными финансами и зафиксированы в Стратегической карте и Плана деятельности Казначейства. Приоритетными направлениями в деятельности ФК в прошлом году являлись вопросы управления ликвидностью Единого казначейского счёта, предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ, реализация нового механизма предоставления целевых средств,



*Руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин*

перевод на кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов, развитие государственных информационных систем, подготовка новой редакции Бюджетного кодекса. В целом все поставленные задачи были выполнены, над большинством из них работа будет продолжена и в этом году. На этот год запланировано 14 стратегических задач, детализированных по мероприятиям Стратегической карты.

Что касается вопросов управления государственными расходами, то в начале этого произошло снижение остатков средств федерального бюджета на Едином казначейском счёте в сравнении с

прошлым годом. Основная причина этого — увеличение темпов расходов федерального бюджета по отдельным направлениям в условиях снижения поступления доходов. Так, в январе т.г. фактическое исполнение расходов федерального бюджета превысило прогнозные данные по кассовому плану на 167%, а по сравнению с январём прошлого года объём кассовых расходов увеличился на 736 млрд. рублей.

Исполнение федерального бюджета по отдельным распорядителям федеральных средств превышало в 2–5 раз те прогнозы, которые были ими представлены. В целом при прогнозе кассовых выплат в 950 млрд. руб. исполнение составило 1,5 трлн. руб., т.е. кассовая ликвидность фактически была уменьшена на 500 млрд. руб. по сравнению с прогнозом. Таким образом, кассовый план исполнения федерального бюджета, хотя и выполняет свою задачу, но нуждается в совершенствовании.

В этом году возникает реальная необходимость использования нового инструмента — ограничения кассовых расходов подобно предельному объёму финансирования расходов. Такой инструмент предусмотрен и Бюджетным кодексом РФ, и соответствующим приказом Минфина России. В связи с этим перед Федеральным казначейством в этом году стоит задача внедрения инструментов предельного объёма кассовых расходов. При этом в целях повышения качества управления бюджетными расходами показатели кассового плана не должны будут превышать предельные объёмы финансирования расходов, которые установит Министерство финансов РФ. Тогда будут обеспечены и достоверность кассового

плана, и управляемость состоянием Единого казначейского счёта. Соответствующее решение уже принято министром финансов РФ. Полномасштабное внедрение этого инструмента ожидается с апреля текущего года.

Помимо указанного инструмента, продолжал Р.Е. Артюхин, успешно зарекомендовали себя и другие механизмы, которые позволяют улучшать качество кассовых потоков федерального бюджета. Прежде всего, это — механизм предоставления целевых средств бюджетам субъектов РФ в сумме фактической потребности. Его применение позволило в прошлом году сократить неиспользованные остатки средств на счетах региональных бюджетов на 37%. Так, на 1 февраля прошлого года они составляли 200 млрд. руб., на 1 января т.г. — 125 млрд. рублей. При этом динамика расходования средств бюджетов субъектов РФ осталась на прежнем уровне. Таким образом, этот механизм не препятствует осуществлению кассовых расходов из бюджетов субъектов РФ. Кроме того, в рамках этого механизма Казначейство улучшило в прошлом году свои сервисы и стало доводить бюджетные данные и осуществлять расходы конечного получателя средств бюджетов субъектов РФ в течение одного дня. И кассовые расходы из федерального бюджета, и кассовые расходы из бюджета субъекта РФ, подчеркнул Р.Е. Артюхин. Этот инструмент активно используется в субъектах РФ, которые находятся в одном часовом поясе с Москвой.

В развитие механизма предоставления бюджетных средств в соответствии с потребностью впервые в законе о бюджете на текущий год предусмотрена норма

о предоставлении средств федерального бюджета юридическим лицам на лицевые счета, которые открываются не в кредитных организациях, а в Федеральном казначействе. Это — субсидия, бюджетная инвестиция, взносы в уставный капитал, целевые взносы в уставный капитал юридических лиц, перечень которых определен распоряжением Правительства РФ. В этом году объём целевых средств, предусмотренный законом о федеральном бюджете, составляет в целом 774 млрд. рублей. Из них с использованием нового механизма должно быть предоставлено 110 млрд. руб. через счета Федерального казначейства.

Кроме того, законом предусмотрена норма обслуживания юридических лиц ФК в отношении аванса поставщика по государственным контрактам свыше 1 млрд. рублей. Этот механизм позволил увеличить уже сейчас остаток казначейского счета на 7 млрд. руб., которые иначе оказались бы на счетах юридических лиц и не работали бы на государство. Таким образом, существуют значительные резервы для расширения сферы применения этого механизма. В текущем году уже в январе из оставшихся 664 млрд. руб. были перечислены на счета кредитных организаций 162 млрд. руб. целевых средств, которые временно не используются по своему назначению.

Известны случаи, когда остатки средств, полученные из федерального бюджета, размещаются юридическими лицами на депозитах в кредитных организациях и являются их оборотными ресурсами. Среди таких организаций Фонд содействия реформированию ЖКХ и ряд других.

Такое использование бюджетных средств предусмотрено законом, но с позиции основ финансового менеджмента такая ситуация выглядит парадоксальной. Федеральный бюджет вполне мог бы и сам справиться с размещением средств, а потребителям выдавать их по потребности.

В целом проблема использования средств бюджета носит более глубокий характер. Например, объём субсидий бюджетным и автономным учреждениям для выполнения государственного задания составляет 1 трлн. рублей. Эти ресурсы используются через счета Федерального казначейства. Но при этом эти средства при перечислении бюджетным и автономным учреждениям сразу списываются на так называемые фактические расходы. В регистре бухгалтерского учёта они не отражаются как дебиторская задолженность. Возникает ситуация, при которой бюджетные средства перечислены, а выполнено или не выполнено государственное задание, достигнута цель или нет, в бухгалтерской отчётности не отражается. Получается, что о предоставленных учреждению средствах нужно забыть.

В то же время, по оценке Счётной палаты РФ, объём невыполненного государственного задания за все прошлые годы по федеральному бюджету составляет около 200 млрд. руб., что примерно в два раза меньше, чем все остатки бюджетных оборонных учреждений, которые сложились в настоящее время. А в целом механизм возврата неиспользованных остатков целевых средств в достаточной мере не отработан. Нужно решать вопрос, в том числе и о возврате неиспользованных остатков целевых субсидий из фе-

дерального бюджета в том случае, если поставленные цели не достигнуты. Решение этого вопроса будет способствовать обслуживанию на счетах Федерального казначейства не только бюджетных и автономных учреждений, но и всех получателей авансовых ресурсов из федерального бюджета.

Таким образом, все средства федерального бюджета, если они имеют авансовую природу, должны учитываться на счетах Федерального казначейства и перечисляться учреждениям только в случае фактической потребности для реализации тех задач и достижения тех целей, для которых они предоставлены. Использование подобных инструментов является обычным в корпоративной и банковской практике, а также в практике Всемирного банка при предоставлении целевых иностранных кредитов, когда средства перечисляются непосредственно поставщику, который оказал услуги заёмщику.

Р.Е. Артюхин отметил, что после поправок в закон о бюджете, будет проведён эксперимент по казначейскому сопровождению ряда проектов по гособоронзаказу, а в рамках гражданских контрактов Федеральное казначейство рассчитывает на успех проекта по осуществлению бюджетных инвестиций на космодроме «Восточный». Деньги на Едином казначейском счёте активно работают на экономику. Р.Е. Артюхин напомнил о 48,5 млрд. руб., а также о 5,8 млн. дол., заработанных для федерального бюджета путём размещения остатков бюджетных средств на банковских депозитах. Кроме того, казначейские кредиты на покрытие кассовых разрывов в прошлом году получили свыше 50 субъектов РФ. Всего было

выдано 222 бюджетных кредита. Этот инструмент получил заслуженную положительную оценку и со стороны финансовых органов субъектов РФ.

В этом году стоит задача поддержания минимального остатка на Едином казначейском счёте на уровне примерно 500 млрд. руб. для обеспечения выполнения всех обязательств федерального бюджета. Ресурсы, превышающие этот объём, должны работать на экономику.

Кассовое обслуживание – то направление деятельности Федерального казначейства, в котором всегда есть, что совершенствовать. В этом году Казначейство приступило к обеспечению наличными деньгами всех уровней публично-правовых образований. Объём наличного оборота пока остаётся весьма высоким. Так, например, в прошлом году объём выплаченных наличных денежных средств на федеральном уровне составил 145 млрд. рублей. В январе текущего года из общего объёма выданных наличных средств (порядка 30 млрд. руб.) 81% – средства федеральных учреждений, остальное получили субъекты РФ и муниципалитеты. Задача минимизации наличного оборота остаётся; необходимо усилить работу с клиентами по переходу на безналичный оборот с использованием карточных продуктов.

Среди других задач Р.Е. Артюхин назвал ведение нового сводного реестра, который должен стать единым централизованным ресурсом, содержащим все сведения о составе и полномочиях участников и неучастников бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы; сокращение бумажного документооборота

и связанных с ним трудовых и временных затрат; выполнение полномочий по информационному обеспечению контрактной системы и другие.

По мнению первого заместителя министра финансов РФ Т.Г. Нестеренко, Федеральное казначейство является одним из самых эффективных ведомств, подающих пример того, как быстро и качественно можно выполнять свои функции, внедрять новые решения, ставить задачи дальнейшего повышения произ-



*Первый заместитель министра финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко*

водительности труда, создавать сервисы для других участников бюджетного процесса. При этом в Казначействе России прошло 20%-ное сокращение численности сотрудников при возрастающем объёме выполняемой работы.

Положение в федеральном бюджете очень непростое, отметила Т.Г. Нестеренко. Доходы падают почти на 18,2%, или 2,5% ВВП. Расходы, если не производить сокращений, а считать, как они есть, да ещё проиндексировать расходы по социальным

выплатам, заработным платам, пенсиям, наоборот, выросли на 1,8% и составили 21,9% ВВП. Это самый большой показатель с 2009 г. (21,8% ВВП). В такой ситуации сокращение расходов на 5% в реальном выражении является острой объективной необходимостью.

За счёт сокращения численности, отмены индексации заработных плат, пересмотра инвестиционных расходов, перенесения на более поздние сроки строительства новых объектов и ряда других направлений в подготовленном варианте федерального бюджета были выявлены дополнительные ресурсы в объёме 1070 млрд. рублей. Часть этих ресурсов направлена на индексацию социальных выплат, на сокращение дефицита пенсионного фонда. Тем самым удалось выйти на те показатели, которые создают дополнительную устойчивость федерального бюджета. Тем не менее, в новом варианте федерального бюджета доходы составили 12,5 трлн. руб., или 17% ВВП; это худший показатель за 15 последних лет. Расходы – 15,2 трлн. руб., или 20,8% ВВП, самый высокий с 2009 г. показатель. Дефицит бюджета – 3,8% ВВП (в 2009 г. – 6,0% ВВП, в 2010 г. – 3,9% ВВП). В этих условиях важнейшая задача – обеспечить устойчивость бюджетной системы не только в 2015 г., но и в 2016, 2017, 2018 гг., потому что сейчас один из главных ресурсов финансирования дефицита – это Резервный фонд. Если начать его тратить, к концу года он уменьшится на 1 трлн. рублей. В дальнейшем не обойтись без структурных изменений для обеспечения устойчивости, без приведения бюджетной системы в новое равновесие. Текущий кри-

зис – явление долговременное, его нельзя преодолеть, растратив Резервный фонд. Наступает новое экономическое и бюджетное равновесие вследствие целого ряда внутренних и внешних причин.

В такой ситуации вопросы повышения эффективности расходов, эффективности государственного управления, повышения производительности труда, правильного выбора приоритетов в расходах, умения выбрать главное для страны и отложить на более позднее время все расходы, которые не относятся непосредственно к обеспечению суверенитета Российской Федерации, и так далее – все подобные вопросы сегодня определяют важнейшие требования к качеству управления государственными финансами.

Среди направлений работы по повышению производительности труда Т.Г. Нестеренко назвала стандартизацию, развитие информационных систем, сокращение бумажного документооборота, обеспечение однократности ввода информации и операций по её проверке, исключению ошибок и т.д.

По мнению Т.Г. Нестеренко, стоит цель переложить на Федеральное казначейство новые функции ведения бюджетного учета всей бюджетной системы федерального уровня. Минфин вместе с Федеральным казначейством создаёт условия для того чтобы оптимизировать работу всей системы государственных финансов.

Заместитель руководителя Федерального казначейства **С.Е. Прокофьев** выступил с докладом «Об итогах деятельности расходного операционного блока Федерального казначейства в 2014

году и об основных направлениях деятельности в 2015 году». Он напомнил, что от размещения свободных средств на депозитах Федеральное казначейство заработало почти 48,5 млрд. рублей. при плане 27 млрд. рублей. Участие в валютных аукционах принесло 10,2 млн. долларов. Купля-продажа валюты непосредственно на бирже позволила добавить в доходы бюджета 45 млрд. рублей. В целом за прошлый год Федеральное казначейство добавило в бюджет более 94 млрд. рублей. Содержание Федерального казначейства в прошлом году составило 33 млрд. рублей. Таким образом, эффективное использование свободных средств позволило втроекратно окупить содержание Федерального казначейства, и это произошло впервые за весь период существования казначейской системы. Количество, наконец-то перешло в качество, отметил С.Е. Прокофьев, выразив



*Заместитель руководителя  
Федерального казначейства  
С.Е. Прокофьев*

уверенность, что в дальнейшем Федеральное казначейство будет поставлять в доходы федерального

бюджета больше, чем получает от него на своё содержание.

Среди результатов работы прошлого года докладчик упомянул:

- создание единой системы кассового планирования для всех главных распорядителей; до этого только 40% было вовлечено в этот процесс;
- запущен и ведётся реестр банковских гарантий, что позволит ликвидировать большой рынок фальшивых банковских гарантий, ранее составлявших примерно 30% от общего числа;
- реализован механизм авто-санкционирования; сейчас примерно 60% всех расходов ГРБС идёт по упрощённой модели санкционирования;
- трансферты под потребность – экспериментальный ввод 6 ГРБСов. Эксперимент показал высокую эффективность, и в этом году список будет существенно расширен, а ряд министерств, например Минсельхоз, перешли на эту систему в 100-про-



*Заместитель руководителя  
Федерального казначейства  
А.Ю. Демидов*

центном объёме уже по результатам проведённого эксперимента. Это позволило существенно повысить эффективность Единого казначейского счёта;



*Заместитель руководителя  
Федерального казначейства  
А.Т. Катамадзе*

- создание «под ключ» Казначейства для Республики Южная Осетия, что было успешно выполнено при активном участии Управления Федерального казначейства по Республике Северная Осетия.

Далее докладчик перешёл к подробному рассмотрению задач текущего года: совершенствованию системы Единого казначейского счёта; пополнению ресурсной базы Федерального казначейства; расширению охвата системой трансфертов под потребность; реализации механизма введения предельных объёмов финансирования расходов и др.

Выступление заместителя руководителя Федерального казначейства А.Ю. Демидова было посвящено подведению итогов в части методологической и обеспечивающей деятельности Феде-

рального казначейства в 2014 г. и определению задач текущего года. Среди важнейших итогов прошлого года он отметил успешный перевод на кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов и ряд других решённых задач.

Заместитель руководителя Федерального казначейства А.Т. Катамадзе рассказала о ходе выполнения мероприятий по созданию единой информационной среды в Российской Федерации.

Заместитель руководителя Федерального казначейства С.Б. Гуральников остановился на вопросе создания и развития информационных сервисов Федерального казначейства на web-технологиях.



*Заместитель руководителя  
Федерального казначейства  
С.Б. Гуральников*

С заключительным словом на расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства выступил руководитель Казначейства России Р.Е. Артюхин, который поблагодарил участников заседания за активную работу.

В ходе заседания Коллегии состоялось награждение лучших работников Федерального казначейства.