

Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 г.

С.Е. Прокофьев, заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор



В числе реализуемых Федеральным казначейством государственных функций ключевыми являются бесперебойное обеспечение исполнения федерального бюджета, кассовое обслуживание иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов (ГВФ).

Эти процессы характеризуются чередующимися периодами относительного дефицита ликвидности и временного ее избытка, что предопределяет необходимость качественного управления ликвидностью, которая сконцентрирована на счетах Федерального казначейства, в целях обеспечения способности государства выполнять принятые обязательства, а также использования временно свободной ликвидности для получения дополнительного дохода в соответствующие бюджеты и сокращение масштабов коммерческих заимствований. Основным спо-

собом реализации подобного подхода к процессу управления ликвидностью является использование так называемого эффекта масштаба, который можно получить, осуществляя консолидированное управление денежными средствами.

Акцент на повышение эффективности управления ликвидностью и оптимизацию платежных функций стал основой для внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которым с 2021 г. создается новая модель консолидированного Единого казначейского счета (или так называемого «большого ЕКС» – далее ЕКС), в соответствии с которой счета всех публично-правовых образований будут вестись на ЕКС в Федеральном казначействе с консолидацией на нем всех денежных потоков и остатков соответствующих средств. Платежи указанных органов и организаций будут проводиться по единым но-

вым правилам организации и функционирования Системы казначейских платежей (СКП). Таким образом, СКП является совокупностью участников СКП и оператора казначейских платежей, взаимодействующих по специальным единым правилам ее организации и функционирования. Структура СКП представлена на рис. 1.

Предполагается, что все финансовые ресурсы государственного сектора экономики будут сконцентрированы на ЕКС, при управлении остатками средств на котором Казначейство России будет размещать их часть на финансовом рынке с помощью различных инструментов. Доходы от этого



Рис. 1. Структурные элементы СКП

процесса управления будут пропорционально распределяться между соответствующими публично-правовыми образованиями, остатки которых будут являться источниками проведения подобных сделок.

Управление консолидированными бюджетными и внебюджетными средствами будет являться для Федерального казначейства новым полномочием, что предъявляет более высокие требования к сохранности соответствующих средств и качеству прогнозирования их движения, таргетирования остатков средств на ЕКС для обеспечения бесперебойности производимых расходных операций.

Так как переход системы Федерального казначейства и всех его клиентов на СКП является без преувеличения самым главным и сложным проектом нашего ведомства в этом году, важно понимать, на каком этапе его реализации мы сейчас находимся и что еще предполагается реализовать в течение 2020 г.

Казначейством России совместно с Министерством финансов и Банком России проводится работа по подготовке всех соответствующих подзаконных актов. В общей сложности это 37 документов различного уровня: постановления Правительства, приказы Минфина России и Федерального казначейства, а также межведомственные акты. Проекты всех упомянутых документов уже разработаны и проходят завершающие стадии их издания. Все эти нормативно-правовые акты должны быть приняты не позднее середины текущего года. Это позволит Казначейству России и нашим клиентам плавно войти в новый регулятивный ландшафт и со своей стороны спланировать и своевременно осуществить все необходимые подготовительные мероприятия.

Однако стоит отметить, что беспокоящего многих наших коллег и особенно сотрудников финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

«большого взрыва» для внешней среды не будет. Основные изменения приходятся на внутренние процессы Казначейства России, которые трансформируются в соответствии с новым законодательно-нормативным регулированием. Взаимодействие Федерального казначейства с клиентами будет осуществляться в привычном для них режиме, с использованием прежних форм документов, объединенных новым термином – «Распоряжение о совершении казначейского платежа».

В подразделениях Банка России Казначейству России будут открыты 86 банковских счетов, образующих ЕКС, как совокупность счетов для территориальных органов ведомства и Межрегионального операционного управления (их общий новый балансовый номер – 40102). Для максимального использования преимуществ подобной концентрации финансовых ресурсов как для проведения расчетов, так и для управления временными свободными остатками денежных средств указанные счета будут объединены в единый пул ликвидности.

По истечении непродолжительного переходного периода (максимум – полгода для отдельных видов счетов) будут закрыты используемые в настоящее время более 46 000 открытых Казначейству России банковских счетов для проведения операций по кассовому обслуживанию бюджетов публично-правовых образований.

Стоит отметить, что работа в переходный период будет построена по аналогии

с механизмом, который ранее использовался при перенумерации Банком России счетов Федерального казначейства. Средства, поступившие на старые счета в течение срока переходного периода, будут автоматически перенаправляться Банком России на ЕКС.

С точки зрения осуществления платежей положения новых нормативно-правовых актов сформулированы таким образом, чтобы минимально затронуть имеющиеся процедуры и обеспечить бесперебойность процесса финансирования. Как уже отмечалось, все виды платежных документов, которые в настоящее время представляются на оплату в Казначейство России, сохраняются. Вместе с тем изменится порядок указания реквизитов счета в платежных документах: в них территориальные органы Федерального казначейства будут выступать в качестве банков-плательщиков или банков – получателей средств. То есть реквизиты для указания наименования и банковского идентификационного кода (БИК) будут содержать наименование и БИК органа Казначейства России, а ЕКС будет указываться в реквизите, предназначенном в настоящее время для указания номера корреспондентского счета банка. При этом казначейский счет заменит собой номер расчетного счета плательщика или получателя средств (рис. 2).

При этом наряду с платежным поручением, которое в настоящее время является единым документом, подтверждающим проведение платежа, появится новый доку-

мент – поручение о перечислении, который будет подтверждать осуществление прямых расчетов между клиентами Казначейства России – органами государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственными им учреждениями и ГВФ.

Наряду с формированием нормативно-правовой базы, Казначейством России в рамках перехода на СКП в течение 2020 г. также будут проведены иные необходимые мероприятия, к которым относятся:

- технологическое обеспечение реализуемых инноваций в Государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет»;
- проработка совместно с Минфином России и Банком России алгоритма перехода на ЕКС, перевода остатков средств с открытых в настоящее время Казначейству банковских счетов на новые казначейские счета с начала 2021 г.;

– подготовка внешней и внутренней казначейской среды к изменениям, в том числе посредством проведения вебинаров, размещения дистанционных курсов.

Вместе с тем есть отдельные моменты, требующие уже сейчас самого серьезного внимания руководства финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, в Бюджетный кодекс Российской Федерации включена ст. 220.2, в соответствии с которой устанавливается следующий порядок передачи Федеральному казначейству отдельных функций финансовых органов. В случае принятия решения о передаче функций высшим исполнительным лицом органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) местного самоуправления в Федеральное казначейство направляется обращение в порядке, установленном Минфином России.

Казначейству России могут быть переданы функции, связанные:

Реквизиты плательщика:				
ИНН 7117003782	КПП 711701001	Сч. №	0321181070000006601	← Казначейский счет
УФК по Тульской области (ФГКУ «7 отряд ФПС по Тульской области»)		БИК	017003983	← БИК территориального органа Федерального казначейства
Плательщик		Сч. №	4010281070000000017	← Единый казначейский счет
УФК по Тульской области				
Банк плательщика				
Реквизиты получателя средств:				
УФК по Астраханской области		БИК	041280103	← БИК территориального органа Федерального казначейства
Банк получателя		Сч. №	4010281070000000025	← Единый казначейский счет
ИНН 3018018879	КПП 301801001	Сч. №	03212810120000002501	← Казначейский счет
УФК по Астраханской области (УФССП по Астраханской области)				
Получатель				

Рис. 2. Реквизитный состав распоряжения о проведении казначейского платежа

- с исполнением бюджета;
- с проведением операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств бюджета;
- с проведением операций по расходам бюджетных и автономных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются средства, полученные этими учреждениями из бюджета;
- с проведением операций со средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджета;
- с привлечением на единый счет бюджета и возвратом привлеченных средств в соответствии со ст. 236.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом передача функций, связанных с исполнением бюджета, возможна только при одновременной передаче функций по открытию и ведению лицевых счетов, доведению бюджетных данных, учету бюджетных и денежных обязательств и санкционированию операций. Аналогичная ситуация складывается и с функциями по проведению операций учреждений. Таким образом, так называемый «смешанный» вариант кассового обслуживания субфедеральных и местных бюджетов с 1 января 2021 г. законодательно исключается.

При таком переходе финансовым органам необходимо будет открыть казначейские счета, структура которых приведена на рис. 3, для отражения следующих операций:

- со средствами бюджета;
- со средствами, поступающими во временное распоряжение;
- со средствами бюджетных и автономных учреждений;
- со средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Казначейство России заблаговременно доведет до своих клиентов таблицу соответствия нумерации действующих банковских счетов Федерального казначейства и зарезервированных новых казначейских счетов, так как участником системы казначейских платежей уже с 1 января 2021 г. надлежит использовать новые реквизиты. Так, администраторам доходов будет необходимо указывать вместо реквизитов балансового

счета по учету и распределению доходов реквизиты соответствующего ему нового казначейского счета и БИК территориального органа Федерального казначейства при предоставлении соответствующей информации плательщикам.

Так в чем же в итоге состоят коренные существенные изменения при переходе на СКП с начала 2021 г.?

По большому счету, ключевых новаций будет две:

- формирование и функционирование «большого ЕКС» и адекватного его масштабам и сложности механизма управления движением средств и регулирования ликвидности;
- переход от ведущихся сейчас множественных банковских счетов, открываемых Федеральным казначейством для каждого публично-правового образования в Банке России, к казначейским счетам, которые будут открываться всем публично-правовым образованиям (но с ведением раздельного учета по их средствам) и обслуживаться непосредственно в территориальных органах Казначейства России.

В результате реализуемых трансформаций предполагается, что с функциональной точки зрения в Казначействе России будет реализован банковский подход к обслуживанию всей совокупности его клиентов по аналогии с давно и успешно реализованными крупнейшими отечественными и зарубежными кредитными организациями технологиями работы посредством централизации их финансовых ресурсов на единых корреспондентских счетах с соответствующими механизмами управления средствами и регулированием ликвидностью этих счетов.

Какие преимущества для бюджетной системы России предопределяет подобный подход? Полагаю, что можно выделить в этой связи три основных направления улучшения качества управления государственными финансовыми ресурсами:

- существенное ускорение оборачиваемости соответствующих финансовых потоков. В первую очередь это будет очевидно в сегменте платежей внутри государственного сектора экономики (а это примерно

Признак казначейского счета, всегда равен «0»																			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Код вида казначейского счета					Код валюты в соответствии с Общероссийским классификатором валют			Идентификатор публично-правового образования (в общем случае – код по ОКТМО)									Порядковый номер счета		
								Код территориального органа Федерального казначейства											

Рис. 3. Общая схема структуры казначейского счета

третья часть от всей совокупности платежных операций Казначейства России). К подобным транзакциям, в частности, относятся: уплата налогов и сборов государственными и муниципальными учреждениями, распределение доходов между бюджетами, выдача и погашение бюджетных кредитов и т.п. При использовании механизмов СКП такие перечисления для нашего ведомства будут являться некассовыми (так как не будут затрагивать движения средств на ЕКС), они должны будут осуществляться и учитываться практически в режиме реального времени (вместо нынешних 3–4 дней);

- значительно более полное использование преимуществ классических банковских подходов в кассовом управлении потоками бюджетных средств: за счет существенно возрастающих объемов источников привлечения ресурсов повышается степень возможностей их перераспределения для практически безвозмездного краткосрочного кредитования как для испытывающих текущие дефициты ликвидности бюджетов публично-правовых образований, так и ГВФ. Это, в свою очередь, позволит существенным образом снизить зависимость указанных бюджетов от необходимости покрытия их кассовых разрывов за счет использования заемных средств кредитных учреждений, привлекаемых по рыночным ставкам, и со-

кратить тем самым объемы их процентных расходов;

- возрастающие масштабы применения технологий и механизмов размещения временно избыточных средств «большого ЕКС» в том числе за счет удлинения сроков размещения ресурсов дадут возможность получения нового вида доходов – процентного бюджетами большинства субъектов Российской Федерации и в перспективе – также и муниципальных образований. При этом важно отметить, что те регионы, которые в настоящее время самостоятельно занимаются размещением ликвидных средств своих бюджетов, смогут продолжить это делать и при переходе на СКП.

Наряду с вышеописанными преимуществами, переход на СКП формирует ряд новых вызовов как для бюджетной системы страны в целом, так и в первую очередь для Казначейства России, связанных, например, с процессами трансформации технологий проведения платежей и расчетов, а также риск-менеджмента, кэш-менеджмента, обеспечения бесперебойного функционирования информационных и телекоммуникационных систем, формирования процессов достоверного и своевременного планирования и прогнозирования потоков и остатков средств на ЕКС. Идентификация и управление упомянутыми рисками – ключевая совместная задача расходно-операционного, методологического и информационно-техно-

логического блоков Казначейства России.

Наряду с внедрением СКП, Казначейство России продолжает реализацию комплекса мероприятий по использованию риск-ориентированного подхода в процессе санкционирования кассовых расходов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета. Данный процесс базируется на применении автоматически формирующегося «паспорта расходного обязательства» и технологии автоматизированного ранжирования клиентских документов по четырем группам рискоемкости операций: от наиболее высокого (первая группа) до самого низкого (четвертая группа).

При этом для санкционирования операций по каждому уровню рискоемкости будут сформированы проверочные карты (чек-листы), которые будут предусматривать автоматические, автоматизированные либо «ручные» (визуальные) ступенчатые виды контроля по иерархии подчиненности как в личных кабинетах казначейских сотрудников, так и в ряде случаев – у наших клиентов.

Следует отметить, что чек-листы, формируемые к каждой совокупности документов, поступающих от клиентов, будут:

- содержать все необходимые контрольные мероприятия;
- позволять формировать «аудиторский след» – фиксировать результаты контрольных мероприятий (как положительные, так и отрицательные), проведенные в отноше-

нии проверяемых документов;

- давать возможность сократить время обработки документа за счет максимально возможной автоматизации контролей, ликвидации дублирующих процессов, исключения необходимости формирования казначеем протоколов отказа, извещений о постановке обязательств на учет и других документов, содержащих отметку органа Федерального казначейства (с предоставлением возможности клиенту формировать печатную форму соответствующих документов).

С учетом уже реализованных в 2019 г. мероприятий по переходу Казначейства России на технологии риск-ориентированного санкционирования задачи соответствующего характера на текущий год приведены в табл. 1.

Еще одним важнейшим направлением в деятельности расходно-операционного блока Федерального казначейства является развитие механизмов и инструментов размещения временной избыточной ликвидности ЕКС – «кэш-менеджмента».

В 2019 г. совместно Минфином России и Казначейством России были достигнуты значительные показатели результатов от проведенных операций

Таблица 1

Этапы внедрения подходов к риск-ориентированному санкционированию

Результат реализации в 2019 г.	Задачи на 2020 г.
<p>Проведен эксперимент по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств (ПБС) с применением риск-ориентированного подхода.</p> <p>На информационно-методологическом совете Федерального казначейства была представлена Модель риск-ориентированного санкционирования (в том числе видение «паспорта» расходного обязательства), получившая одобрение для дальнейшего развития</p>	<p>Подготовить и утвердить Методику применения подходов к риск-ориентированному санкционированию.</p> <p>Обеспечить наполнение справочника причин отказа контрольными вопросами для групп низкого, среднего и высокого уровней риска (4–2-я группы).</p> <p>Обеспечить применение чек-листов при учете бюджетных и денежных обязательств ПБС, отнесенных к уровню низкого риска (4-я группа).</p> <p>Обеспечить автоматизированное распределение бюджетных и денежных обязательств ПБС по группам рискоемкости операций.</p> <p>Обеспечить санкционирование средствами прикладного программного обеспечения документов, операции по которым отнесены к низкому уровню риска (автосанкционирование)</p>

по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и обеспечено развитие инструментов «кэш-менеджмента»:

- общий объем доходов, поступивших в федеральный бюджет, составил 181,4 млрд руб. (что на 8% больше плановых показателей и в 2,1 раза больше бюджетных доходов, заработанных в 2018 г.);
- на регулярной основе запущены операции «валютный своп» на организованных торгах с участием ПАО «Московская биржа» и небанковской кредитной организации – Центральным контрагентом «Национальный клиринговый центр» (Акционерное общество) (далее – НКЦ). Общий объем заключенных сделок «валютный своп – овернайт» составил 10,7 трлн руб., получен доход от их проведения – 2,0 млрд руб.;
- в феврале был внедрен еще один новый инструмент регулирования ликвидности – «депозит до востребования». Федеральным казначейством на основе результатов электронного аукциона с Банком ВТБ (ПАО) был заключен договор, по которому открыт банковский счет для размещения части средств единого счета федерального бюджета в максимально возможном объеме 150,0 млрд руб. с условием поддержания в течение года минимального размера суммы неснижаемого остатка на счете в размере 50,0 млрд руб. По состоянию на 1 января 2020 г. сумма полученных доходов по этому инструменту счета составила 7,7 млрд руб.;
- впервые в декабре Федеральное казначейство запустило новые биржевые операции – банковские депозиты с Центральным контрагентом (НКЦ) на торговой площадке ПАО «Московская биржа». Всего было проведено три экспериментальные сделки, размещено средств федерального бюджета на сумму 18,0 млрд руб. и зачислены в бюджет доходы в сумме 9,7 млн руб. Использование нового механизма позволило Казначейству России существенно расширить линейку принимаемых в залог ценных бумаг, создав возможность институциональным инвесторам через депонирование в НКЦ специализированных деривативов – Клиринговых сертифика-

тов участия (КСУ) предложить для целей обеспечения бюджетных заимствований как эмиссионные, так и неэмиссионные корпоративные ценные бумаги. При этом риски невозврата бюджетных депозитов в пределах определенного лимита для этого инструмента, устанавливаемого Казначейством России, возлагаются на держателя КСУ – Центрального контрагента, то есть на НКЦ;

- была продолжена практика предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных и местных бюджетов. Общий объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, составил 384,0 млрд руб. Реализация данного механизма позволила 39 субъектам Российской Федерации и 140 муниципальным образованиям за счет краткосрочных бюджетных кредитов не допускать (либо существенно сократить) возникновения кассовых разрывов, а также, учитывая льготную процентную ставку (0,1% годовых), снизить уровень долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты в процессе замещения данными бюджетными кредитами значительно более дорогих заимствований у коммерческих банков;
- впервые был разработан механизм беспроцентного кредитования ГВФ, и Федеральным казначейством предоставлен первый кредит государственному внебюджетному фонду Российской Федерации – Федеральному фонду обязательного медицинского страхования Российской Федерации на пополнение остатка средств на счете его бюджета в объеме 70,0 млрд руб.

Таким образом, с начала 2020 г. операции по управлению остатками средств на ЕКС федерального уровня проводятся с использованием следующих инструментов:

- 1) размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях в валюте Российской Федерации и иностранной валюте по фиксированной или плавающей ставке;

2) покупка (продажа) ценных бумаг (облигаций федерального займа) по договорам внебиржевого репо;

3) покупка (продажа) иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и ее процентное размещение на счетах в Банке России;

4) купля-продажа иностранной валюты и заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта на организованных торгах (валютный своп);

5) размещение средств федерального бюджета на банковских счетах с использованием механизма «депозит до востребования»;

6) размещение средств федерального бюджета на банковских вкладах (депозитах) с участием Центрального контрагента;

7) предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

8) предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов.

На 2020 г. перед Федеральным казначейством в части развития и совершенствования операций в сфере кэш-менеджмента стоят следующие задачи:

- максимально возможное исполнение (несмотря на существенное сокращение бюджетных доходов, вызванное мировым экономическим кризисом, и постоянное снижение Банком России величины ключевой ставки) планового показателя по мобилизации доходов в федеральный бюджет от операций кэш-менеджмента Казначейства России (на текущий год он в докризисный период был установлен в объеме 160,5 млрд руб.);
- разработка и внедрение нового инструмента по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо в иностранной валюте с использованием в форме залогового обеспечения облигаций внешнего займа Российской Федерации (евробондов);

– запуск нового механизма по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо на организованных (биржевых) торгах;

– доходное размещение на банковские счета Федеральным казначейством на долгосрочной основе резервов средств Фонда социального страхования Российской Федерации по его поручению и от его имени (с использованием инструмента «депозит до востребования»);

– расширение процесса привлечения субъектов рыночной инфраструктуры к организации проведения операций по размещению средств федерального бюджета;

– продолжение практики предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (в рамках ограниченной группы с учетом установленных критериев) и расширение клиентских сервисов для соответствующих финансовых органов (в части удлинения сроков заимствования до 180 дней, использования механизмов «револьверных кредитов» в рамках установленных лимитов с правом досрочного и (или) частичного их погашения), а также предоставление (при необходимости) бюджетных кредитов государственным внебюджетным фондам Российской Федерации.

В данной статье приведены только самые важные и сложные задачи Казначейства России с точки зрения совершенствования практики реализуемой им важнейшей государственной функции – функции «главного кассира» государства. Более полно и широко эти и иные инновации отражены в Стратегической карте развития ведомства. Высокий уровень профессионализма и ответственности работников Федерального казначейства, поддержка этих инициатив со стороны руководства Минфина России и Банка России дают основание полагать, что при наличии соответствующего ресурсного обеспечения поставленные цели будут успешно достигнуты.