

Чтобы государству хватило денег



Федеральное казначейство на размещении остатков средств заработало более триллиона рублей, причем в этом году доходы от кеш-менеджмента получают и регионы РФ. Последнее — результат реализации масштабного проекта по переходу на систему бюджетных платежей. Об этом, а также о развитии национальной платежной системы применительно к бюджетному сектору, перспективах создания социального казначейского сопровождения граждан наш разговор с заместителем руководителя Федерального казначейства **Станиславом Евгеньевичем ПРОКОФЬЕВЫМ**.

О системе бюджетных платежей

— Станислав Евгеньевич, в своем интервью, которое в начале года было опубликовано в журнале «Бюджет», вы говорили о планах Федерального казначейства по развитию системы казначейских платежей, платежной национальной системы «Мир». Конечно, это длинные планы.

Но давайте подведем промежуточные итоги.

— Главный проект, самый масштабный проект казначейства, наверное, последних 20 лет — переход на систему казначейских платежей — реализован! Сейчас это можно однозначно сказать. Это качественный прорыв в развитии, поскольку деньги сектора государственного управления фактически теперь

сконцентрированы на одном счете. Какие конкретные результаты этого достижения можно уже констатировать? Во-первых, создана система прямых расчетов G 2 G (government to government), то есть из государства в государство. Если раньше платежи занимали 3–4 дня, то сейчас идут в режиме реального времени. Например, бюджетное учреждение федерального уровня платит

налоги. Раньше деньги двигались между различными счетами через систему Центрального банка, и они только на третий-четвертый день попадали на счет для учета налоговых платежей. Сейчас эта операция некассовая — деньги как были, так и остались на едином казначейском счете (ЕКС), а происходит только движение документов — информации. В результате появилась возможность в эти «выигранные» дни воспользоваться этими средствами в интересах государства.

Мы никогда ранее не задавались вопросом, какой процент в общем объеме платежных операций казначейства занимают операции внутри госсектора. А сейчас провели анализ, и выяснилось, что их больше половины. То есть огромную денежную массу мы перестали перемещать через платежную систему Центрального банка — разгрузили их систему (что для ЦБ тоже очень важно, это были их дополнительные транзакционные издержки) закрыв 45 тысяч счетов к 1 мая, как я и обещал в предыдущем интервью. Все они стали казначейскими счетами, то есть фактически субсчетами ЕКС, открытыми в Казначействе России. Таким образом, мы резко ускорили расчеты, по крайней мере, внутри госсектора, создали предпосылки для увеличения объема денежных средств в размещении, увеличили скорость распределения доходов их администраторами.

Во-вторых, мы получили резкий прирост денежных средств на ЕКС. Это синергетический эффект двух важных реформ. Первая — о которой я сказал, то есть то, что мы внутри Казначейства России львиную часть расчетов стали делать в режиме реального времени. Вторая — на ЕКС аккумулированы остатки средств всех субъектов РФ и муниципалитетов. В итоге в отдельные дни на ЕКС формировались остатки в объеме до 10 триллионов рублей.

— То есть огромные средства держит государство. Но если где-то прибыло, значит, где-то убыло. Не испытывают ли в связи с этим банки недостаток ликвидности?

— Безусловно, если в определенный момент времени деньги концентрируются в госсекторе экономики, в реальном секторе может возникать дефицит ресурсов. Тогда банкам сложно, например,



кредитовать бизнес, и они вынуждены обращаться к ЦБ за помощью. Но государство как раз не держит деньги — у нас есть технологии, которые упрощают переток ресурсов из сектора в сектор. Важный косвенный эффект нашей работы по размещению временно свободных остатков — повышение уровня так называемой нейтральности операций госсектора по отношению ко всем операциям на финансовом рынке. При помощи различных инструментов мы возвращаем деньги обратно в коммерческие банки. И у Центрального банка нет необходимости принятия дополнительных мер при регулировании денежно-кредитной политики.

Еще один важный косвенный эффект управления ликвидностью ЕКС — это внедрение новых информационных технологий. То есть благодаря применению наших инструментов мы обеспечили новое качество цифровой трансформации финансового сектора государства в целом, которое соответствует лучшим мировым стандартам.

— Мы затронули тему управления ликвидностью и озвучили косвенные эффекты. Каков прямой эффект?

— К сентябрю этого года от операций, связанных с размещением временно свободных средств, за весь период, то есть с апреля 2008 года, мы заработали в федеральный бюджет один триллион рублей. Мы начали с операций простого депозита и постоянно расширяли линейку приме-

няемых инструментов, внедряя все более сложные операции. Это соответствует мировым трендам, все казначейства развитых стран мира стараются это делать. Но у нас имеется особенность — в портфеле Федерального казначейства есть операция залогового типа, которую не делает ни одно казначейство в мире, — депозит с Центральным контрагентом.

— Почему никто не делает?

— Потому что это очень сложная технология взаимодействия с биржевой инфраструктурой. Мы уже несколько лет проводим сделки РЕПО. Фактически это операции под залог ценных бумаг. До этого года мы использовали только один тип ценных бумаг — облигации федерального займа. В начале 2021 года стали использовать как инструмент залога выпущенные Минфином России еврооблигации — евробонды. И ближе к середине года стали принимать еще одну ценную бумагу, которая эмитирована ПАО «Дом.РФ», — ипотечные облигации. Это наши стандартные залоговые под обычные РЕПО, то есть ценные бумаги, эмитированные либо государством, в случае с облигациями федерального займа и евробондами, либо квазигосударственными организациями, как «Дом.РФ». Еще мы проводим операции своп, их схема похожа на РЕПО, только в качестве залога выступает иностранная валюта.

Депозит с Центральным контрагентом — относительно новая операция, но уже в этом году за девять месяцев

БЮДЖЕТ ОТ КАЗНАЧЕЙСТВА

она дала больше 25 миллиардов дохода в федеральную казну. Это инструмент, который позволяет нам «дотянуться» до ценных бумаг реального сектора экономики, используя их в качестве залога, но не беря на себя риски по ним. Как это происходит? Биржевой холдинг — группа «Московская биржа» включает три взаимосвязанных юридических лица: это собственно Московская биржа, НРД (Национальный расчетный депозитарий) и НКЦ (Национальный клиринговый центр) — небанковская кредитная организация. В силу российского законодательства именно НКЦ наделен уникальным правом Центрального контрагента, через которого на фондовом рынке проводятся все сделки, — он обеспечивает в самом общем виде равенство сторон при всех операциях на рынке ценных бумаг. Например, один контрагент продает ценные бумаги, другой покупает. Чтобы не получилось так, что один из них деньги перевел, а другой ценные бумаги не отдал, они оба все отдают в НКЦ. Центральный контрагент с обеих сторон получает активы для взаиморасчетов и обеспечивает сделку. В нашем случае Центральный контрагент берет в залог на себя ценные бумаги эмитентов негосударственного реального сектора экономики (например, голубые фишки — акции крупных акционерных обществ), мы ему отдаем деньги, их он перечисляет банку под залог, который сам оценивает, хранит и отвечает перед нами за возврат средств. Эти залоговые объекты «упаковываются» с помощью Национального расчетного депозитария в специальные пакеты ценных бумаг, которые в депозитарии обособливаются на время операций с казной и оформляются новым видом ценной бумаги — КСУ (клиринговым сертификатом участника). И, соответственно, мы, передавая деньги, уверены, что эти залоговые объекты задепонированы в центральном депозитарии страны, а стороной сделки для нас выступает НКЦ, и риски несет он, получая КСУ.

Я так подробно об этом рассказываю, потому что, к моей большой радости, некоторые регионы, которые имеют право размещать денежные средства самостоятельно, пошли следом за нами и взяли на вооружение уже апробированные нами инструменты. Я с большим

уважением хочу отозваться о наших коллегам — финансистах города Санкт-Петербурга, и лично об **Алексее Алексеевиче Корабельникове**. Они как раз сумели освоить те технологии, которые мы разработали и по которым передали им соответствующие компетенции.

Пользуясь случаем, хочу обратиться через ваш журнал и к финансистам других субъектов, которым разрешено проводить операции по размещению остатков. Если вам интересно самостоятельное использование технологий управления ликвидностью, мы — к вашим услугам.

ХОЧУ ОБРАТИТЬСЯ К ФИНАНСИСТАМ СУБЪЕКТОВ, КОТОРЫМ РАЗРЕШЕНО ПРОВОДИТЬ ОПЕРАЦИИ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ ОСТАТКОВ. ЕСЛИ ВАМ ИНТЕРЕСНО САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ, МЫ — К ВАШИМ УСЛУГАМ. НЕ ИЗОБРЕТАЙТЕ ВЕЛОСИПЕД, ВОЗЬМИТЕ ЗА ОСНОВУ ТО, ЧТО УЖЕ ОТРАБОТАНО КАЗНАЧЕЙСТВОМ РОССИИ. ЭТО БУДЕТ ГОРАЗДО ПРОЩЕ, БЫСТРЕЕ И ДЕШЕВЛЕ

Не изобретайте велосипед, возьмите за основу то, что уже отработано Казначейством России. Это будет гораздо проще, быстрее и дешевле, потому что все, что нужно доработать на стороне биржи, депозитария, клирингового центра, было доработано под наши операции, и эти доработки вполне могут быть применимы для операций соответствующих субъектов РФ.

— Субъектам РФ выгоднее размещать самостоятельно, чем доверить все остатки средств в рамках ЕКС Федеральному казначейству?

— У каждого свои функции. И Минфин России, и Казначейство России руководствуются, безусловно, действующим законодательством. По законодательству ряд регионов имеет право самостоятельно размещать свои остатки, и мы не посягаем на это право. Предположим, что бюджет субъекта X имеет остаток 100 единиц. 90 единиц он размещает самостоятельно, десять оставляет на ЕКС. И мы эти десять единиц вовлекаем в пул, осуществляя свои операции. Субъект X при этом получает двойную выгоду. Основную, конечно, от того, что делает

сам, но и мы распределяем ему доход от наших операций в пропорции от среднесуточных остатков его средств. И как дополнительный сервис, мы предлагаем регионам в рамках их операций по размещению готовые технологии, которые мы уже обкатали, под которые есть федеральные нормативные правовые акты, что значительно облегчает подготовку аналогичных региональных документов.

— Станислав Евгеньевич, у вас очень широкая линейка инструментов управления ликвидностью. Их достаточно или планируете внедрять что-то еще?

— Конечно, мы идем дальше. Если до октября в рамках РЕПО мы работали на рынке внебиржевого РЕПО — нам Центральный банк и Московская биржа сделали специальный сервис, и мы им пользовались, то сейчас планируем выход на рынок прямого РЕПО, непосредственно на биржу. То есть в казначействе появляется пока еще экзотическая профессия трейдеров, и в условиях четко прописанных ограничений они будут осуществлять операции напрямую на бирже. Уже в этом месяце мы планируем запустить первые операции заключения сделок РЕПО с международными финансовыми организациями, доля участия РФ в которых превышает 50 процентов (например, это банки, созданные для различных целей, в частности для стимулирования экспорта).

Также мы предполагаем удлинить сроки операций по валютным свопам. Сейчас мы делаем только свопы over night (на одну ночь). Для удлинения срока необходимо было синхронно с субъектами биржевой инфраструктуры произвести достаточно серьезные доработки. Сейчас они только-только завершены, поэтому

мы в конце этого года или в начале следующего будем продлевать соответствующие операции.

Еще одной задачей является совершенствование системы кассового планирования и прогнозирования. Бывают моменты, что в экстремуме объемы одновременного размещения казначейства превышают 9 триллионов рублей. При этом мы обязаны бесперебойно осуществлять все операции госсектора экономики. В сегодняшней ситуации, связанной с пандемией, когда Президент РФ, Правительство РФ принимают подлежащие безусловному и оперативному исполнению решения, нам очень важно создать и поддерживать современную систему прогнозирования и моделирования финансового состояния и ликвидной позиции единого казначейского счета на разные перспективные периоды. Сейчас мы такую систему создали. До недавнего времени она была только на федеральном уровне, сейчас мы прогнозируем операции всего ЕКС.

Это, конечно, огромная ответственность, ибо обеспечение сохранности денег и способности в любой момент реализовать исполнение текущих обязательств всех бюджетов — это два безусловных приоритета. Для этого мы используем целый ряд инструментов и думаем, как перевести эти наши компетенции на современные информационные технологии. Есть наработки — экономико-математические модели, которые позволяют качественно прогнозировать бюджетные потоки. Сейчас думаем, как здесь использовать искусственный интеллект, нейросети. Этим же путем идут финансисты некоторых регионов, например того же Санкт-Петербурга. Мы с ними находимся в постоянном контакте и будем делиться наработанной информацией, изучать опыт друг друга.

Задача серьезная, и для ее решения необходимо постоянно иметь в виду, что должен быть буфер ликвидности — неснижаемый остаток на ЕКС. На 2021 год неснижаемый среднедневной остаток не должен превышать 1,2 триллиона рублей. Этот показатель мы обеспечиваем, учитывая календари фактических платежей. Хотелось бы, чтобы у Казначейства России появилась возможность в случае недостаточности средств на ЕКС при-

влекать их с рынка. Тогда мы могли бы не держать такой большой остаток ликвидности, понимая, что в случае возникновения потребности мы сможем оперативно занять необходимые средства на день, два, три, неделю на рынке. Это моя профессиональная мечта — чтобы система функционировала комплексно, тогда ее эффективность можно существенно нарастить.

— Какие ваши прогнозы относительно эффективности управления ликвидностью в этом году?

— В этом году мы хотим побить и свой прошлогодний, и мировой рекорд по доходам от управления ликвидностью и рассчитываем, что доход федерального бюджета будет не меньше 250 миллиардов рублей и не менее 25 миллиардов получают субъекты РФ. Кстати, только за третий квартал мы перечислили субъектам РФ более 9,5 миллиарда рублей доходов.

— И вы хотите и дальше наращивать эффективность. Это азарт?

— Мы должны всегда помнить триединую иерархическую систему целеполагания, установленную для нас Минфином России: сохранить средства, обеспечить полноту и бесперебойность расчетов, получить дополнительные доходы. В условиях такого большого объема размещения казначейство стало маркетмейкером, то есть самым крупным в стране оператором денежного предложения. Здесь важно не заиграться, важно создать адекватную систему риск-менеджмента, которая позволяет регулировать такие параметры, как аппетит к риску, маркеры рисков. И эта система создается на основе лучших банковских стандартов, сосредоточенных в документах Базеля-III¹. Мы вынуждены внимательно их изучать и имплементировать требования их регуляторов на своем уровне, рассматривая Казначейство России как оператора фактически банковских процессов.

О развитии платежных технологий

— Станислав Евгеньевич, Казначейство России в последнее время активно осваивает технологию прямых

¹ Документы Базельского комитета по банковскому надзору, содержащие методические рекомендации в области банковского регулирования, утвержденные в 2010 и последующих годах.

выплат на карту «Мир». Расскажите, пожалуйста, об этом поподробнее.

— Сейчас мы почти все выплаты в адрес граждан за счет средств Фонда социального страхования делаем по этой новой схеме. Традиционная схема такова: пробог денег от перечисления до зачисления людям составляет три дня. Кроме того, платежный документ, который запускает движение средств, содержит множество реквизитов, в которые может закрасться ошибка, у карты зачисления может закончиться срок действия, возможны и другие форс-мажоры, которые затруднят получение социальной выплаты. Под руководством Минфина России совместно с Центральным банком, Фондом социального страхования и НСПК (национальная система платежных карт, которая является оператором карт «Мир») мы внедрили такую модель, при которой зачисление осуществляется по Ф. И. О. и номеру карты без дополнительных реквизитов. При этом прямо в момент зачисления происходит авторизация, и НСПК проверяет валидность карты, ее реквизиты, и человеку сразу приходит СМС — деньги поступили. И это вопрос минут, а не дней.

Технология приживалась непросто, мы начинали с самых простых, точечных единовременных выплат. Потом начали применять ее при некоторых периодических выплатах, в итоге подошли к тому, что предполагаем тиражировать модель на перечисление заработных плат в госсекторе. Есть такая технология распространения инноваций «parents and friends» («родители и друзья»), и мы в казначействе, где возможно, стараемся ее использовать, испытывая инновации в своем ведомстве, а затем уже предлагать их к тиражированию. Поэтому с 1 октября этого года вся система казначейства, включая подведомственное учреждение (всего около 40 тысяч человек), одновременно перешла на начисление зарплат на карты «Мир» в режиме прямых выплат.

— Какие риски вы при этом видите?

— Это не очень выгодно банкам. Как только происходит прямое зачисление, банк уже должен сделать средства доступными человеку, а из казначейства ему физически они поступят позже. В этом случае информация опережает деньги.



Заседание Рабочей группы по созданию и развитию ГИС электронных сертификатов под председательством С. Е. Прокофьева

Получается, что банк фактически открывает беспроцентный кредит гражданам на это время.

Есть и другие нюансы. Поэтому такие инновации внедряются непросто. Но, например, когда нужно было исполнить поручение Президента РФ по выплатам медперсоналу, работающему с больными коронавирусной инфекцией, наличие отработанного механизма дало возможность быстро это сделать и в каждый момент времени мониторить процесс расчета с людьми. Поэтому считаю, что за технологиями прямых выплат большое будущее, и в госсекторе в первую очередь, поэтому мы будем стараться развивать и масштабировать этот сервис.

Об электронном сертификате на технические средства реабилитации

Еще одна новация, о которой мы ранее подробно в прессе не говорили. Представляли ее лишь схематично, потому что ее время еще не наступило. Теперь время пришло. Года три назад глава общества инвалидов на встрече с Президентом РФ обратился к нему с просьбой ввести электронный сертификат на покупку технических средств реабилитации (ТСР): инвалидных колясок, тростей, бандажей, ортопедической обуви и так далее. До вступления федерального закона в силу было две формы обеспечения инвалидов этими средствами: физическое представление и компенсация затрат, если человек их

купил сам. Второй вариант существует недавно, его востребованность постоянно растет, но абсолютное большинство нуждающихся в ТСР получает то, что закуплено подразделениями ФСС. Обе традиционные модели длинные по срокам реализации (от двух до трех месяцев). Кроме того, фонд, работая в соответствии с 44-ФЗ, закупает, как правило, недорогие вещи, которые не всегда отвечают индивидуальным потребностям

людей. Поэтому государственные деньги тратятся, но купленные ТСР иногда остаются невостребованными. Результатом исполнения соответствующего поручения главы государства стало вступление в силу с 27 сентября Федерального закона № 491-ФЗ.

Есть такое понятие Win-win, это когда от внедрения чего-то нового выигрывают все. Электронный сертификат — как раз такой случай (**рисунок 1**). То, что сейчас запускается, потом можно будет называть социальным казначейским сопровождением граждан. Давайте посмотрим принцип его работы. Схему формирования и реализации электронного сертификата предложило Федеральное казначейство. Она показана на **рисунке 2**. Вся информация о всех видах социальной помощи, независимо от того, кто ее назначает, агрегируется в ЕГИССО (Единая информационная система социального обеспечения), которую ведет Пенсионный фонд РФ. Человек-инвалид обращается через портал госуслуг с заявкой на положенное ему средство технической реабилитации. Фонд социального страхования проверяет документы и выгружает в ЕГИССО информацию о том, что инвалиду, например, раз в три

Рисунок 1. Преимущества электронного сертификата на технические средства реабилитации для всех участников процесса



Для потребителей — получателей мер социальной защиты (поддержки):

- оперативность получения мер социальной поддержки
- возможность выбора торгово-сервисного предприятия, включая интернет-магазин, производителя товара
- возможность выбора товара, работы или услуги с учетом потребности гражданина
- возможность доплатить за товар, работу или услугу с лучшими потребительскими характеристиками
- экстерриториальность использования мер социальной поддержки



Для продавцов (исполнителей):

- развитие конкуренции за счет вовлечения малого и среднего бизнеса
- увеличение оборота за счет появления новых категорий покупателей
- оперативность расчетов за предоставленные товары, работы и услуги
- отсутствие необходимости вывода средств из товарооборота для обеспечения закупочных процедур



Для банков-эквайеров:

- появление дополнительных операций — вознаграждение по операциям



Для банков-эмитентов:

- преимущественное использование карты этого банка, в т. ч. при соплатеже (вознаграждение банка по операциям)
- появление дополнительной клиентской базы



Для государственных органов:

- возможность минимизации закупочных процедур и расходов на них с сохранением конкуренции
- рациональное расходование бюджетных средств (касса под потребность)
- обеспечение баланса целевого использования и свободы выбора гражданина



Для Банка России:

- внедрение использования национальных платежных инструментов — обеспечение национального платежного суверенитета
- стимулирование использования безналичных средств платежа



Для НСПК:

- прирост эмиссии и обращения карт «Мир»
- появление новых операций — вознаграждение по операциям

Рисунок 2. Схема формирования и реализации электронного сертификата на технические средства реабилитации



года назначена льгота — выделены средства на покупку коляски в сумме 30 тысяч рублей. Самому получателю социальной помощи выдается электронный сертификат, информация о котором доступна в его личном кабинете, либо — на мобильном устройстве.

Задачей Федерального казначейства в этом процессе было создать с нуля ГИС электронных сертификатов (рисунок 3). В настоящее время эта система начала работать, и, когда поступают сведения из ЕГИССО о назначении льготы, она формирует электронный сертификат, информация о чем автоматически направляется в ЕГИССО, обособляя при этом соответствующие ассигнования для последующего расчета с торговой организацией. Далее человек просто выбирает продавца, у которого есть нужные ему коляски (их перечень с геолокацией есть в специальном электронном справочнике). Он приезжает в магазин или заказывает доставку, предъявляет карту «Мир» с «привязанным» к ней электронным сертификатом. Моментально идет запрос в банк-эквайер, НСПК как оператор платежной системы «Мир» обращается к ГИС электронных сертификатов, система автоматически подтверждает параметры сертификата, информация сразу поступает в банк-эквайер, и покупатель уже может списать за товар средства в пределах суммы электронного

Рисунок 3. ГИС электронных сертификатов



сертификата. Если этой суммы не хватает, тот же человек при помощи той же карты «Мир» может доплатить за товар за счет собственных средств. И такие покупки уже пошли.

Мы делали этот проект под руководством Минтруда России в достаточно сжатые сроки, но все ведомства, задействованные в процессе, успели подготовиться с доработками своих систем к дате вступления в силу закона. Не успел бизнес. По состоянию на начало октября только один банк, работающий в тандеме с продавцами, принимал электронные сертификаты. Но уверен, что сработают законы рынка и уже в ближайшее время многие банки вместе со своими клиентами (продавцами средств технической

реабилитации) начнут приходить в этот проект.

Уже после завершения масштабирования использования электронного сертификата на технические средства реабилитации инвалидов, с 2023 года предполагается распространить этот же инструмент на получение льготных лекарств, после чего станет возможной перевод и других мер социальной помощи нуждающимся на использование электронного сертификата. Надеюсь на то, что использование электронного сертификата даст мощный импульс для цифровой трансформации всех механизмов предоставления льгот в нашей стране.

Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО