

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ: НОВЕЙШИЕ АСПЕКТЫ

В статье обозначены основные направления международного сотрудничества Казначейства России. Приведены партнеры ведомства по вопросам международного сотрудничества. Рассмотрены актуальные проблемы, определяющие тематику современных международных семинаров, встреч по обмену опытом казначейских органов. Изучены и проанализированы в рамках актуального вопроса современных семинаров тематической группы казначейского сообщества PEMPAL «Управление ликвидностью» современные инструменты управления ликвидностью единого казначейского счета, используемые казначейством нашей страны (депозиты, сделки РЕПО, банковские кредиты на покрытие кассовых разрывов при исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов). Сформулирован вывод о высоком уровне качества российского опыта в области управления ликвидностью единого казначейского счета.

Ключевые слова: Казначейство России, единый казначейский счет, инструменты управления единого казначейского счета, хеджирование рисков, таргетирование остатков.

L.R. Kovtun

INTERNATIONAL COOPERATION OF THE FEDERAL TREASURY OF RUSSIA: NEW ASPECTS

The article outlines the main directions of the international cooperation of the Treasury of Russia. The partners of the department for international cooperation are included. Topical problems that determine the subject of modern international seminars, meetings on exchange of experience of treasury bodies are considered. PEMPAL «Treasury Management» modern liquidity management tools, used by the treasury of our country (deposits, REPO transactions, bank loans to cover cash gaps in the performance of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local budgets, were studied and analyzed in the context of the current issue of the modern seminars of the PEMPAL Treasury Group.). The conclusion is drawn on the high level of quality of Russian experience in the field of liquidity management of a single treasury account.

Keywords: Federal Treasury of Russia, Single Treasury Account, management tools of the single Treasury account, hedging risks, targeting residues.

Опыт международного сотрудничества позволяет оценивать Казначейство России (Федеральное казначейство) как одно из передовых в области исполнения бюджета и управления финансами. Казначейство России с момента своего становления (1992 г.) активно расширяет свое участие в различных международных

организациях, что позволяет перенимать наилучшие практики, совершенствовать систему обмена финансовой информацией с иностранными органами, активно внедрять передовой международный опыт [8]. Рассматривая этапы развития и модернизации системы Казначейства России, следует отметить активное использование опыта зарубежных казначейских систем с обязательной «подстройкой» под российские реалии. Укрупненно можно выделить следующее: изначально была проведена работа по созданию ведомственной транспортной сети Казначейства России, затем – полное обновление инженерной и информационно-технической инфраструктуры, самым значимым этапом является внедрение Автоматизированной системы Федерального казначейства (далее – АСФК). АСФК в настоящее время является важнейшим элементом механизма казначейского исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. По оценке руководителя Управления Федерального казначейства по г. Москве (до 2015 г. – начальника Административного управления Федерального казначейства (ответственного за международное сотрудничество в системе Федерального казначейства)) А.М. Гуровича АСФК – «это результат слаженной работы, проделанной всей системой Федерального казначейства в тесном взаимодействии с Минфином России и Всемирным банком. Проект не имеет аналогов в практике Всемирного банка и будет служить фундаментом для развития Федерального казначейства как признанного лидера в области информационно-коммуникационных технологий в сфере государственных финансов» [2, с. 35].

К основным направлениям международного сотрудничества Казначейства России следует отнести:

- сотрудничество с АТЭС (проект «Модернизация казначейских систем», иные семинары и конференции, проводимые в рамках АТЭС);
- сотрудничество с РЕМПАЛ (мероприятия, организованные Секретариатом РЕМПАЛ; Казначейство России имеет своего представителя в Исполнительном комитете практикующих сообществ РЕМПАЛ);
- участие в конференциях, семинарах в соответствии с ежегодно утверждаемым «Сводным планом международного сотрудничества по Федеральному казначейству» [8].

География расположения партнеров Казначейства России обширна, ниже приведен перечень органов казначейств зарубежных стран, сотрудничающих с казначейством нашей страны; отметим, что преобладающее большинство партнеров Казначейства России расположены на территории Евразии (табл. 1).

Таблица 1

Перечень партнеров Казначейства России по состоянию на 01.09.2017 г.*

№ п/п	Орган казначейства	Страна
1.	Казначейский департамент Министерства финансов Китайской Народной Республики	Китайская Народная Республика
2.	Генеральная дирекция казначейства Министерства финансов Республики Индонезия	Республика Индонезия

№ п/п	Орган казначейства	Страна
3.	Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан	Республика Казахстан
4.	Главное государственное казначейство Министерства финансов Республики Беларусь	Республика Беларусь
5.	Министерство стратегии и финансов Республики Корея	Республика Корея
6.	Казначейское управление Министерства финансов и экономики Республики Сербия	Республика Сербия
7.	Государственная казначейская служба Украины	Украина
8.	Министерство экономики и финансов Франции	Французская Республик
9.	Министерство финансов Республики Монголия	Монголия
10.	Генеральный офис финансового контроля Министерства Финансов Непала	Федеративная Демократическая Республика Непал
11.	Казначейское бюро Филиппин	Республика Филиппины
12.	Министерство финансов и цен республики Куба	Республика Куба

* Составлена автором по данным: [8].

Одним из актуальных вопросов, являющимся предметом тематических семинаров, встреч по обмену опытом последних лет, выступает проблематика управления ликвидностью единого казначейского счета (ЕКС). Вопрос управления ликвидностью особенно актуален для России. Так, по оценке заместителя министра финансов Российской Федерации В.В. Колычева, «за последних два года Казначейству удалось не только сэкономить, но и нарастить доходы, полученные от размещения средств бюджета» [1, с. 19]. Считаем необходимым привести определение ЕКС. Единый казначейский счет представляет собой счет (совокупность счетов) для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Данный инструмент предназначен для концентрации всех бюджетных средств [7, с. 218]. Единый казначейский счет позволяет использовать эффект преимущества масштабности в управлении государственными денежными средствами [6].

В 2017 г. в Москве прошел семинар тематической группы казначейского сообщества REMPAL по вопросам управления ликвидностью, участниками выступили не только страны – партнеры Казначейства России, всего было представлено 11 казначейских структур (Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Македонии, России, Турции, Хорватии и Черногории).

Изучение российского опыта управления ликвидностью ЕКС зарубежными коллегами несомненно является полезным, перспективным в применении в отдельных аспектах. Под ликвидность Единого казначейского счета следует понимать способность в определенный период времени полностью и своевременно выплачивать принятые денежные обязательства за счет средств бюджета, при этом существенными условиями управления ликвидностью Единого казначейского счета выступают минимизация совокупного спроса на систему государственных органов в ликвидности в каждый момент времени и удержание затрат на обеспечение требований к ликвидности на максимально низком уровне [5, с. 89].

Опыт Казначейства России в области управления ликвидностью ЕКС в це-

лом составляет около 20 лет: первая половина приходится на создание предпосылок и подготовка к запуску технологии ЕКС.

На сегодняшний день в арсенале Казначейства России числятся несколько финансовых инструментов, использование которых позволяет дать объективно-положительную оценку работы ведомства по управлению ЕКС.

В 2008 г. было положено начало работы наиболее простого финансового инструмента – банковского депозита. За истекший период механизм размещения временно свободных средств федерального бюджета претерпел ряд изменений, оптимизирующих его функционирование.

Данный инструмент изначально использовался с большой осторожностью, так в мае 2008 г. удельный вес временно свободных средств федерального бюджета, размещенных на депозитах, составил менее 2 % общего объема кассового остатка средств федерального бюджета. В настоящее время подведена биржевая основа использования этого инструмента, и увеличен объем размещаемых сумм. Отметим, что кредитные учреждения допускаются к участию в отборе исключительно при условии соответствия жесточайшим требованиям. По данным Казначейства России, за исследуемый период с момента размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты по 2016 г. всего размещено средств федерального бюджета на банковских депозитах 42 770,94 млрд р., общая сумма доходов от размещения средств на банковских депозитах – 283,99 млрд р. [3].

С 2014 г. в целях поддержания ликвидности банковского сектора в иностранной валюте Казначейство России совместно с Центральным банком РФ и НКО ЗАО «Национальный расчетный депозитарий» (далее – НКО ЗАО «НРД») приступает к размещению остатков средств федерального бюджета на банковских депозитах в иностранной валюте. Следует указать на тот факт, что работа Казначейства России по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах позволила поддержать уровень ликвидности банковской системы России.

В этом же году в рамках мероприятий по повышению эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации Казначейство России начинает использовать второй финансовый инструмент – бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (с 2015 г. – местных бюджетов) [3].

Реализация данного механизма позволила субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет краткосрочных бюджетных кредитов не допускать возникновения кассовых разрывов, а также учитывая процентную ставку, сократить уровень долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты в части замещения коммерческих кредитов на бюджетные кредиты [11, с. 26]. По данным Казначейства России за период 2014–2016 гг. объем выданных бюджетных кредитов составил – 2 280,59 млрд р., общая сумма начисленных процентов по предоставленным бюджетным кредитам – 39,3 млрд р. [3].

Начиная с 2015 г. реализовано использование финансового инструмента управления ликвидностью ЕКС – покупка (продажа) ценных бумаг по договорам РЕПО. Суть механизма РЕПО состоит в заключении сделок на покупку ценных

бумаг со стороны казначейства у кредитных организаций (это первая часть сделки РЕПО) с правом на определенных условиях их обратного выкупа кредитной организацией у Казначейства России (это вторая часть сделки РЕПО). На рис. 1 представлены суммы средств федерального бюджета, размещенных по договорам РЕПО, и суммы, зачисленных в федеральный бюджет процентов по заключенным договорам РЕПО.

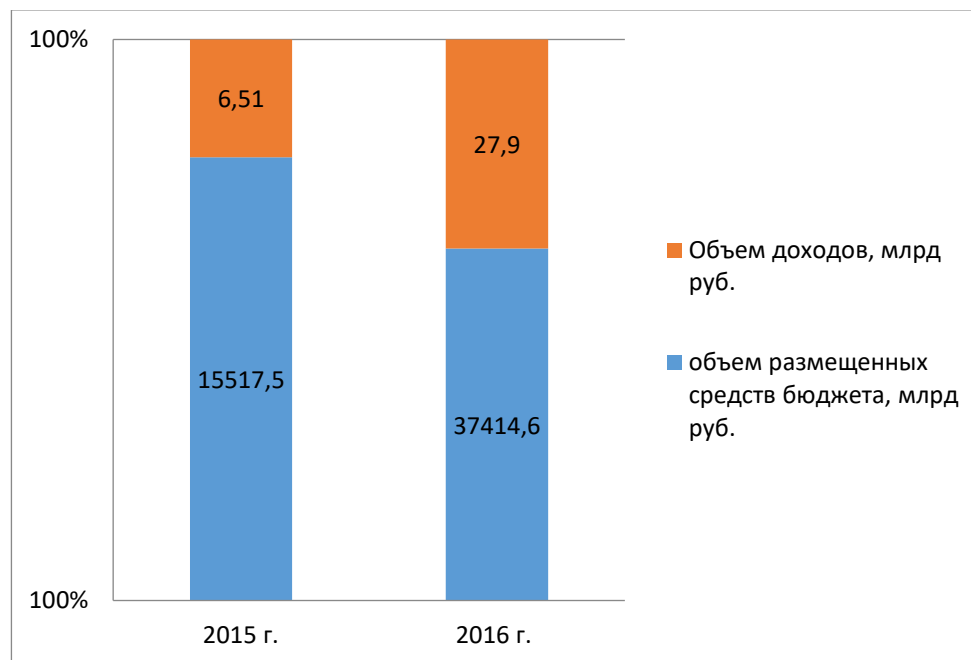


Рис. 1. Суммы средств федерального бюджета, размещенных по договорам РЕПО, и суммы зачисленных в федеральный бюджет процентов по заключенным договорам РЕПО*

* Составлен автором по данным: [3].

Сделки РЕПО позволили расширить список кредитных учреждений, допускаемых к заключению генеральных соглашений, в связи с тем, что при осуществлении данных операций по предоставлению бюджетных средств Казначейство России получает ликвидные государственные ценные бумаги в качестве обеспечения (залога), что обеспечивает страхование рисков, снижая требования к кредитным учреждениям.

Использование различных инструментов управления ликвидности ЕКС определяет необходимость обязательного хеджирования рисков в части управления ликвидностью на ЕКС, даже при условии высокого уровня нормативного контроля и безопасности операций, проводимых Казначейством России с остатками на счетах [10, с. 154].

К числу рисков, возникающих при управлении ликвидностью ЕКС следует отнести: кассовый разрыв – неисполнение обязательств и неисполнение обязательств контрагентами – невозврат средств из размещения. Инструментами хеджирования выступают:

- установление требований к контрагентам;
- выработка стратегии и тактики размещения (привлечения) средств;

- установление буферного остатка по ЕКС;
- регулирование параметрами отборов заявок (аукционов);
- диверсификация активно-пассивных операций Казначейства России;
- определение предельного объема финансирования расходов бюджета;
- обеспечение информационной безопасности;
- разработка механизма быстрой настройки ликвидности в случае кассового разрыва [9].

В отношении последнего из перечисленных инструментов хеджирования следует отметить, что практический опыт Казначейства России позволяет использовать достаточно емкий инструментарий настройки ликвидности ЕКС (рис. 2).

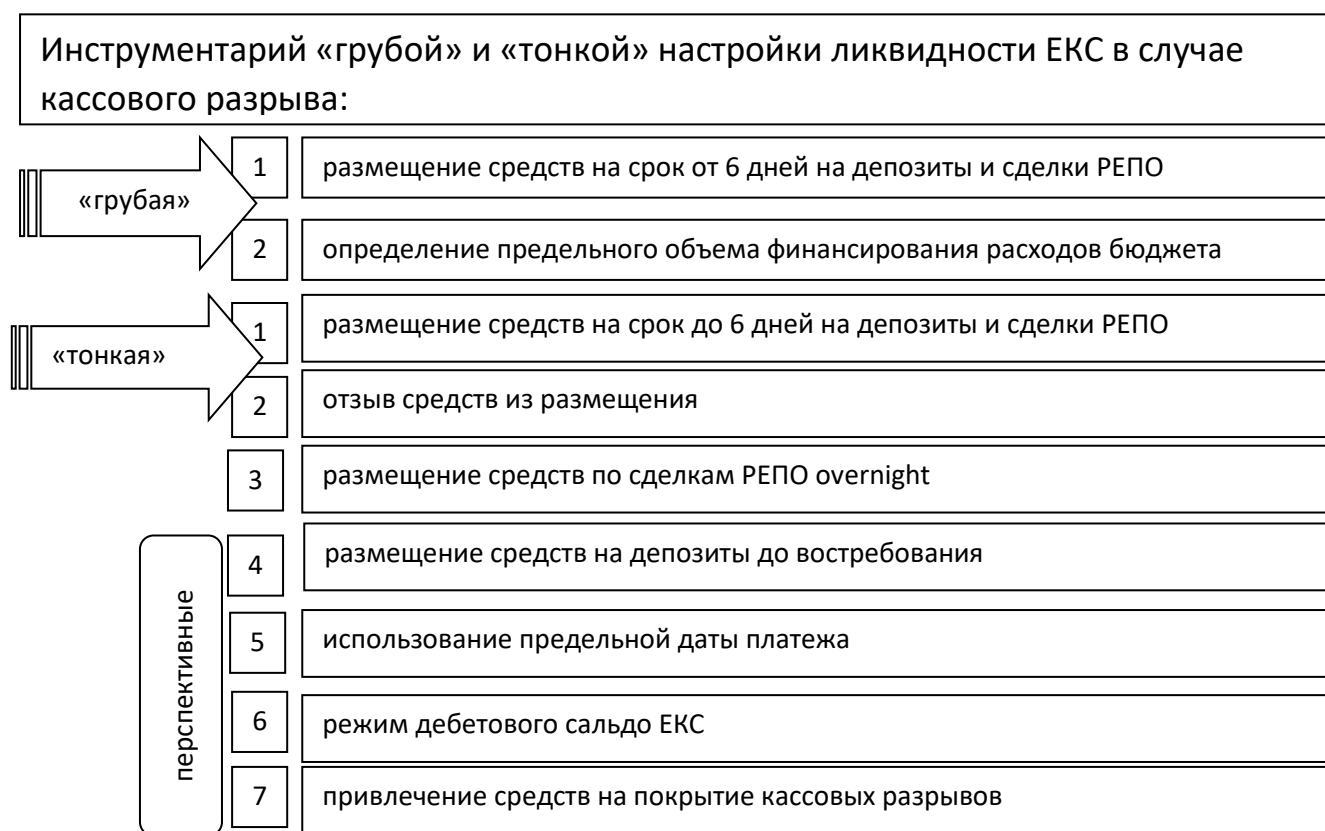


Рис. 2. Инструментарий Казначейства России настройки ликвидности ЕКС*

* Составлен автором по данным: [9].

Несмотря на передовой опыт Казначейства России в области управления ликвидностью ЕКС, как отмечает руководитель Казначейства России Р.Е. Артюхин, «ведомство не предполагает останавливаться на достигнутом и видит перед собой широкие горизонты деятельности по таргетированию остатков и по дальнейшей концентрации ресурсов на ЕКС» [4]. Активное международное сотрудничество казначейских систем, позволяет обмениваться опытом, тиражировать лучшие мировые практики, совместно разрабатывать перспективные направления повышения эффективности управления средствами сектора государственного управления.

Список использованной литературы

1. Гребенщиков Э.С. Создавать передовые практики и перенимать успешный опыт других стран (Московская конференция REMPAL по управлению ликвидностью) / Э.С. Гребенщиков // Финансы. – 2017. – № 4. – С. 19–24.
2. Гурович А.М. Использование международного опыта в целях модернизации казначейской системы / А.М. Гурович // Бюджет. – 2012. – № 7 (115). – С. 34–36.
3. Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу, одобренный протоколом расширенного заседания Коллегии Федерального казначейства от 14 марта 2017 г. № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk>.
4. Как повысить ликвидность [Электронный ресурс] // Бюджет. – 2017. – № 5. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/320916.php>.
5. Ковтун Л.Р. Казначейское дело : учеб. пособие / Л.Р. Ковтун. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – 208 с.
6. Ковтун Л.Р. Управление ликвидностью единого казначейского счета: инструменты и перспективы [Электронный ресурс] / Л.Р. Ковтун // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2013. – № 3. – Режим доступа: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=18100>.
7. Куницына С.Ю. Казначейская система обеспечения бюджетного федерализма / С.Ю. Куницына. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. – 232 с.
8. Сводный план международного сотрудничества по Федеральному казначейству [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/inaya-deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo>.
9. Семенова Е.А. Хеджирование рисков в части управления ликвидностью на ЕКС [Электронный ресурс] / Е.А. Семенова. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/inaya-deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/drugie-meropriyatiya>.
10. Чениб Р.Ш. Виртуальный кэш-пулинг как модель управления казначейскими счетами бюджетов / Р. Ш. Чениб, Б. Р. Чениб // Вестник финансового университета. – 2017. – № 3. – С. 149–157.
11. Шубина Л.В. Управление ликвидностью Единого казначейского счета и оценка рисков операций по управлению остатками средств на нем / Л.В. Шубина // Финансы. – 2013. – № 8. – С. 23–27.

Информация об авторе

Ковтун Лира Раисовна – к.э.н., доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11; e-mail: lira-tim@yandex.ru.

Author

Kovtun Lira R. – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University, 11, Lenin Street, Irkutsk, 664003; e-mail: lira-tim@yandex.ru.