

ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОСТАТКАМИ ВРЕМЕННО СВОБОДНЫХ СРЕДСТВ НА ЕДИНЫХ СЧЕТАХ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ: СУЩЕСТВУЮЩИЕ РЕАЛИИ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

© 2018 Юргенсон Ольга Александровна

Заместитель начальника отдела предварительного контроля департамента казначейского исполнения бюджета комитета финансов Ленинградской области

E-mail: Waitaletter@yandex.ru

В статье рассматриваются инструменты размещения временно свободных бюджетных средств. Приведен анализ результатов размещения бюджетных средств субъектового уровня на депозитах в коммерческих банках в сравнении с расходами, осуществляемыми на обслуживание государственного долга. В целях повышения эффективности управления ликвидностью единых счетов региональных бюджетов автором предлагается применять инструментарий, успешно реализуемый для аналогичных целей на федеральном уровне. В заключении содержатся рекомендации по совершенствованию оперативного управления временно свободными бюджетными средствами субъектов.

Ключевые слова: инструменты размещения временно свободных средств бюджетов, депозиты в коммерческих банках, риск-менеджмент, кэш-менеджмент, обслуживание госдолга.

В настоящее время наблюдается активная трансформация отдельных областей управления общественными финансами, которая сопровождается внедрением и использованием современных финансовых инструментов, адаптацией механизмов коммерческого сектора к реалиям деятельности сектора государственного управления. В связи с этим значительной трансформации подлежат процессы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В процессе совершенствования управления денежными средствами государственного сектора ключевую роль играет Казначейство России, реализующее концепцию системы бюджетных платежей, по результатам которой будет открыт корреспондентский счет в Банке России. Результатом проведенных Казначейством России мероприятий должна стать и концентрация средств всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на Едином Казначейском счете (ЕКС). На основе имеющегося опыта по управлению остатками временно свободных средств федерального бюджета за Казначейством России будут закреплены полномочия по управлению всей ликвидностью ЕКС [1].

В настоящий момент ликвидность Единого счета федерального бюджета обеспечивается посредством консолидирования временно свободных остатков средств федерального бюджета и механизмов использования этих остатков в

целях получения дополнительного дохода.

Временно свободные остатки средств формируются и используются посредством применения таких инструментов как: казначейское сопровождение контрактов; предоставление межбюджетных трансфертов под «фактическую потребность», операции РЕПО (в том числе операции РЕПО — овернайт, пролонгированные РЕПО, валютные РЕПО, форвардные РЕПО), валютный SWOP, депозиты в коммерческих банках (в том числе с плавающей процентной ставкой, депозит через центрального контрагента), покупка (продажа) иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, использование «внутридневных» остатков средств на счетах бюджетных и автономных учреждений, использование средств, поступающих во временное распоряжение учреждений. Используемая Казначейством России линейка операций, способствующих «работе» средств, сконцентрированных на Едином счете федерального бюджета, разработана с целью получения дополнительных бюджетных доходов в условиях обеспечения максимальной степени сохранности данных средств.

Помимо цели получения бюджетных доходов в рамках управления ликвидностью Единого счета федерального бюджета, Казначейство России выполняет важную функцию, заключающуюся в кредитовании реального сектора, когда за счет остатков средств на Едином счете

федерального бюджета создается дополнительный канал предоставления ликвидности банковской системе. При этом, важным моментом в реализации вышеописанных процедур является соблюдение баланса взаимодействия политик: финансово-бюджетной, денежно-кредитной и кассового управления средствами ЕКС, когда каждый орган управления финансами управляет своей зоной ответственности, от чего зависит эффективная реализация социально-экономической политики государства.

Рассмотрим подробнее инструмент управления временно свободными остатками бюджетных средств, являющийся наиболее доходными, и применяемый Казначейством России в условиях соответствия предельным уровням риска: банковский депозит [2] (в том числе депозит с плавающей процентной ставкой и депозит с центральным контрагентом).

Следует отметить, что размещение бюджетных средств на депозитах не зависит напрямую от основных характеристик текущего бюджетного цикла и осуществляется как в случае «профицитного» бюджета, так и в случае «дефицитного» бюджета. Важной составляющей, влияющей на размещение средств, является динамика доходов и расходов соответствующего бюджета.

Поскольку такие операции по размещению бюджетных средств на депозитах являются своего рода дополнительным источником запаса ликвидности, альтернативным средствам рынка межбанковского кредитования, их следует рас-

сматривать, ориентируясь на требования банков, которые они готовы принимать, то есть анализируется спрос на размещаемые ресурсы.

Проведя анализ потребности рынка в источниках финансирования, можно сделать вывод, что до 2016 года наблюдался реальный спрос со стороны банков на средства сектора государственного управления, поэтому большая часть объявленных Казначейством России аукционов была успешной (пик дефицита приходится на 2015 год). Данная ситуация наглядно продемонстрирована на диаграмме (рисунок 1).

Однако, начиная с 2017 года наступило насыщение рынка ликвидностью, повлекшее за собой структурный профицит банковской ликвидности, возникла потребность в применении гибкого подхода в существующих условиях конъюнктуры финансового рынка и стадиях экономического цикла с использованием соответствующих инструментов. Так, по итогам 2017 года:

1) спрос со стороны кредитных организаций составил 4482,1 млрд. рублей, что на 60,6% меньше 2016 года;

2) на основании договоров банковского депозита Казначейством России размещены средства федерального бюджета на банковских депозитах в сумме 4012,4 млрд. рублей, что на 47,9% меньше 2016 года.

Вместе с тем, наличие широкой линейки инструментов активного управления ликвидностью позволило Казначейству России применить



Рис. 1. Динамика спроса и предложения размещения средств федерального бюджета 2008–2017 года [3]

гибкий подход и использовать наиболее эффективные в условиях действующего на тот момент времени состояния и динамики финансового рынка инструменты: банковский депозит в долларах США и депозит с плавающей процентной ставкой [4]. В результате применения первого инструмента было размещено 6 100,0 млн. долларов США, что на 15,1% больше 2016 года, доход от размещения средств составил 3,0 млн. долларов США, что на 50% больше 2016 года [5]. Применение второго из названных инструментов только за первый квартал 2018 года позволило разместить 1,2 триллиона рублей. Инструмент показал свою эффективность, однако ограничен применением только для узкого круга банков в силу беззалоговости.

Всего за 2017 год доходы от операций по размещению средств на банковских депозитах составили 44,9 млрд. рублей. Исполнение плана по доходам составляет 102,1% [6].

Одним из новейших инструментов, призванных нивелировать последствия избытка банковской ликвидности для сектора государственного управления, является депозит с центральным контрагентом [7]. Суть данного инструмента сводится к следующему: банки, которым требуются депозиты, при наличии специфических залогов, передают их высококапитализированной небанковской кредитной организации (НКО), которая является составной частью биржевой инфраструктуры. НКО берет депозиты на себя и передает средства банкам, получая при этом свою определенную маржу. В свою очередь, Федеральное казначейство при определении направлений политики по управлению рисками ориентируется на залоговую массу и размер капитализации НКО.

Для обеспечения сохранности и возвратности бюджетных средств в процессе управления временно свободными остатками, особое внимание Казначейством России уделяется законодательно закрепленным положениям, разработанным в целях развития риск-ориентированного контроля, направленного на превенцию нарушений, применяемого, в том числе в части использования инструментов необеспеченных депозитов.

При размещении бюджетных средств на депозитах или передаче бюджетных средств в доверительное управление могут возникать следующие нарушения (риски):

- нарушения (риски) порядка размещения

бюджетных средств на банковских депозитах:

- нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление (ст. ст. 93.6, 236 БК РФ, ст. 15.15.12 КоАП РФ)

- нарушение требований к кредитным организациям (ст. 236 БК РФ; пункт 2 Правил размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 1121)

- нарушение срока размещения бюджетных средств на банковских депозитах (ст. 236 БК РФ)

- нарушения (риски) условий размещения бюджетных средств на банковские депозиты:

- нарушение условий генерального соглашения (ст. 236 БК РФ; Правила размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 1121)

- нарушение условий договора банковского депозита (ст. 236 БК РФ; Правила размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 112).

Как следует из доклада Казначейства России в общем объеме инструментов управления ликвидностью единых счетов бюджетов субъектов Российской Федерации подавляющий удельный вес занимают банковские депозиты. [8]

На основе анализа данных сайта Минфина [9], отражающий информацию об объемах размещаемых временно свободных остатков средств бюджетов субъектов на депозитах, можно выделить регионы, регулярно размещающие бюджетные средства на депозитах. Информация по данным регионам по состоянию на 01 января 2017 года и 01 января 2018 года представлена на рисунке 2.

Следует отметить, что анализ объема размещения временно свободных остатков бюджетных средств даже в совокупности не является информативным в полной мере, поскольку суммы размещенных средств не возможно оценить однозначно. В целях комплексного анализа эффективности размещения временно свободных

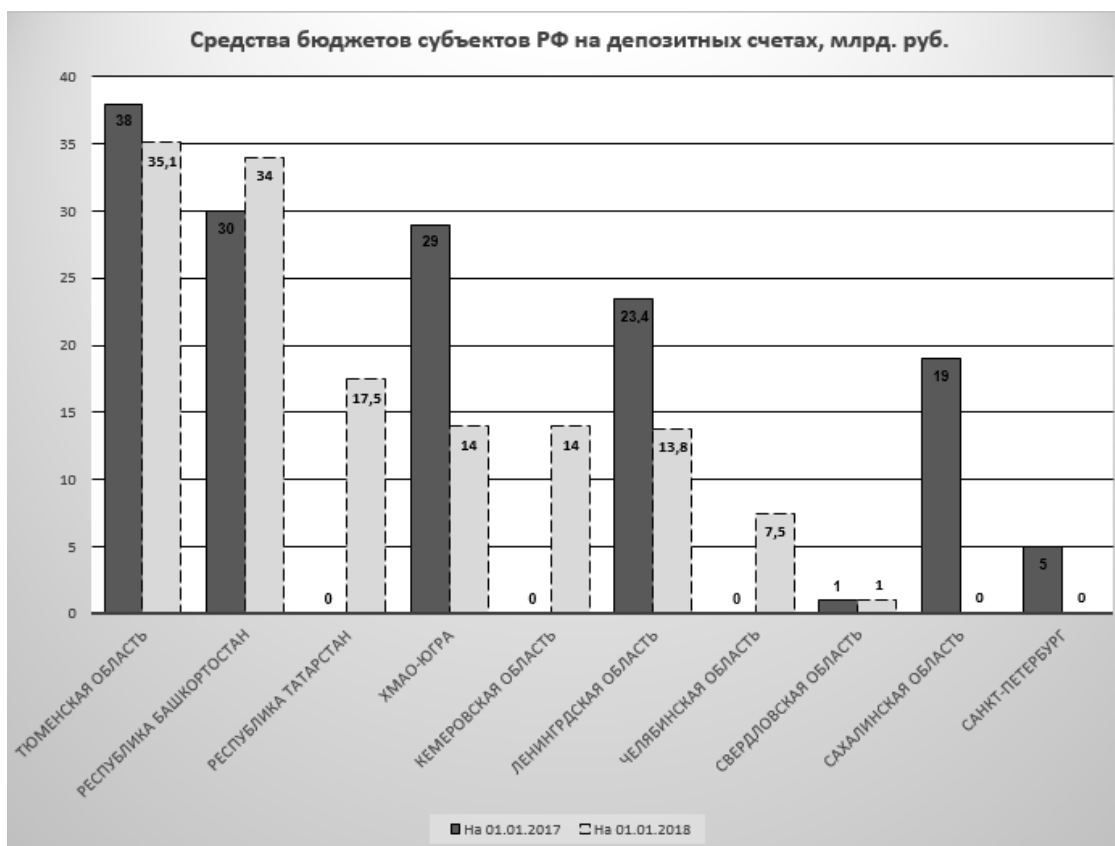


Рис 2. Средства бюджетов субъектов РФ на депозитных счетах*

* в целях лучшей визуализации данных на диаграмме 2 автором не указаны данные по объему остатков средств на банковских депозитах г. Москвы. Составляющие 301,2 млрд. руб. и 874,9 млрд. руб. по состоянию на 01.01.2017 и 01.01.2018 соответственно.

остатков средств целесообразным является проведение такого анализа по отдельно взятому субъекту в разрезе применяемых инструментов с использованием соответствующих критериев, основанных, например, на корреляции полученного от депозита дохода с расходами на обслуживание долга, а также остатками на едином счете бюджета субъекта. Однако оценка эффективности размещения временно свободных остатков средств требует дополнительного глубокого исследования.

Количество и перечень регионов, размещающих остатки временно свободных средств на депозитах обусловлен ограничениями, не позволяющими регионам размещать средства на депозитах:

1) если расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта;

2) если имеется задолженность по краткосрочным казначейским кредитам.

В 2017 году регионы, разместившие средства

на банковские депозиты заработали на процентах 99,4 млрд. руб., из которых наибольшая доля (74,7%) — это доход, обеспеченный органами управления г. Москвы [10].

В результате претворения в жизнь планируемых изменений в бюджетное законодательство, в том числе в части построения модели эффективного управления консолидированными бюджетными средствами на ЕКС в рамках функционирования единой информационной среды, обеспечения прозрачности и сохранности денежных средств государственного сектора, будет реализована и возможность передачи Казначейству России функций по управлению временно свободными остатками средств на счетах бюджетов субъектов на основе договора на обслуживание. При этом в соответствующий бюджет будут поступать дополнительные финансовые ресурсы в виде процентов, начисленных на суммы депозитов (пропорционально установленной доли от полученного от размещения дохода).

Новая роль Казначейства России — «бюджетного банка» влечет за собой важную проблему, суть которой заключается в определении возможных границ управления Казначейством Рос-

сии свободными остатками денежных средств на Едином казначейском счете, аккумулирующем остатки денежных средств соответствующих бюджетов. Необходимой нормой, которую следует предусмотреть в правовых актах, является норма, определяющая такие полномочия Казначейства России, которые не нарушали бы принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [11].

В разработанных на сегодняшний день Минфином России проектах правовых актов не находят отражения такие важные моменты как: применение Казначейством России соответствующего механизма расчета при перечислении процентов за размещаемые бюджетные средства субъектов; возможность субъектов досрочного изъятия собственных средств в случае необходимости. В связи с этим представляется важным, в рамках обсуждения проектов правовых актов в части управления Казначейством России ликвидностью единых счетов бюджетов субъектов, принимать во внимание позицию финансовых органов субъектов. В случае, если субъектом Российской Федерации будет принято решение о самостоятельном размещении средств временно свободных остатков на депозитах (при условии закрепления данного полномочия в новом Бюджетном кодексе РФ), необходимо сделать акцент на следующих важных проблемах и возможных направлениях их решения.

1. Отсутствие профессионально обученных специалистов для осуществления операций с биржевыми механизмами.

Если в случае организации таких процедур Казначейством России специалисты федерального уровня получали базовые знания у специалистов Банка России и Московской биржи, то специалистам регионального уровня такая возможность вряд ли будет предоставлена.

Решением видится освоение элементов биржевого и внебиржевого трейдинга. Важным моментом является использования по аналогии с Казначейством России инфраструктуры Банка России и его регулярных рекомендаций.

2. Риски неисполнения банком своих обязательств. Анализ правовых актов регионов позволяет сделать вывод о том, что в них не учтены механизмы безакцептного списания с корреспондентских счетов банков, как на федеральном уровне.

Решением видится минимизация рисков не-

исполнения банком своих обязательств посредством использования механизма безакцептного списания с корреспондентских счетов банков. Например, в случае использования РЕПО для сохранности средств в рамках риск-менеджмента должна быть отработана технология так называемого ликвидационного неттинга, который означает, что в случае форс-мажора (например отзыва лицензии у банка) оформляется электронное инкассовое платежное требование.

3. Недостоверность кассового планирования и прогнозирования, которая приводит к невозможности корректного таргетирования остатков средств.

Решением проблемы, на наш взгляд, может стать применение на регулярной основе порядка таргетирования остатков средств на едином счете бюджета субъекта, что определит таргетируемую величину, размещаемую на депозитах. Здесь на первый план выходит проблема совершенствования кассового планирования в части более точных прогнозов кассовых выбытий и поступлений, а также применение платежного календаря с вводом системы резервирования крупных расходов.

Кроме того, необходимым видится:

- разработка системы коэффициентов ликвидности (в регионах не применяется, или применяется номинально);
- разработка системы, определяющей приоритетность направления полученных доходов (погашение госдолга, покрытие текущих обязательств, депозиты);
- применение риск-ориентированного подхода, учитывая риски (процентный, несостоятельности контрагента, неплатежа, операционные и информационные, расхождения прогнозов и исполнения).

Принимая во внимание положительный опыт Федерального казначейства, а также совершенствование технологий управления ликвидностью, в условиях действующего законодательства видится логичным применение таких механизмов централизации средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации, как: межбюджетные трансферты муниципальным образованиям под фактическую потребность; перечисление остатков средств бюджетных и автономных учреждений, а также средств, поступающих во временное распоряжение казенных учреждений, с соответствующих счетов, открытых территориальным органам Федераль-

ного казначейства в подразделениях Центрального банка Российской Федерации на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации; «отсроченная оплата» платежных документов по отдельным видам расходов. Адаптация казначейских технологий к условиям финансового рынка на уровне субъектов Российской Федерации должна сопровождаться новациями в процессе прогнозирования и таргетирования остатков средств на едином счете бюджета во взаимосвязи с периодом прогнозирования (период умеренных и больших кассовых поступлений и выплат).

В заключение следует отметить, что, несмо-

тря на определенную сложность, внедрение применяемых Казначейством России инструментов и технологий на уровне субъектов Российской Федерации, будет способствовать, в том числе, решению комплекса задач, как в государственном секторе экономики, так и в реальном секторе важнейшими из которых являются: повышение открытости и прозрачности бюджетных операций, максимальное снижение негативных последствий временных кассовых разрывов в процессе исполнения бюджетов публично-правовых образований, создание дополнительных возможностей для решения социально-экономических задач региона.

Библиографический список

1. Проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ. https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/
2. О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 1121
3. Составлено автором на основе официальных данных с сайта Федерального казначейства <http://www.roskazna.ru>
4. О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 1449
5. По данным аналитического кредитного рейтингового агентства АКРА/<https://www.acra-ratings.ru/research/679>
6. Прокофьев С.Е. С начала это должны сделать мы // Бюджет. 2018. № 5 — <http://bujet.ru/article/344133.php>
7. Артюхин Р.И. Новая реальность казначейской системы. Финансы. 2015. № 11 — http://www.roskazna.ru/upload/iblock/7dc/12_17_kaznacheystvo_11_2015.pdf
8. Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2017 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу/ <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1293102>
9. Официальный сайт Минфина России/ <https://www.minfin.ru/ru>
10. По данным аналитического агентства АКРА/ <https://www.acra-ratings.ru/research/679>
11. Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года. Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227

Поступила в редакцию 25.09.2018