

УДК 336.1

РАЗВИТИЕ ОПЕРАЦИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОСТАТКАМИ СРЕДСТВ НА ЕДИНОМ СЧЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ КАЗНАЧЕЙСТВОМ

Шубина Лидия Владимировна, канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, заместитель начальника Управления финансово-бюджетных операций Федерального казначейства, Москва, Россия
ishubina@roskazna.ru

Предметом исследования статьи являются основные направления развития управления ликвидностью средств на едином счете федерального бюджета в части проведения операций по управлению остатками средств. Цель работы - нахождение путей снижения рисков невозврата бюджетных средств при размещении временно свободных средств федерального бюджета в различные финансовые инструменты. В работе проанализированы операции Федерального казначейства, такие как депозитные операции, операции по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также операции покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо. Сделан вывод, что реализация механизма управления свободными остатками средств единого счета федерального бюджета приносит экономический эффект в части увеличения доходов федерального бюджета, с одной стороны, и поддержания банковской ликвидности, с другой.

Ключевые слова: единый счет федерального бюджета; депозитные операции; операции репо; кредитование субъектов Российской Федерации (муниципальных образований); управление рисками.

Improving the Management of the Single Federal Budget Account Balances by the Federal Treasury

Shubina Lidya V., PhD (Economics), associate professor the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia;
Deputy Head the Federal Treasury Fiscal Operations Department

The subject of the study is the improvement of the cash liquidity management of the single federal budget account in the part of balance management operations. The purpose of the study was to find ways to reduce the risks of a default budget when placing temporarily free federal budget funds in various financial instruments. The paper analyzes operations performed by the Federal Treasury such as deposit operations, short-term budget loans to the Russian Federation subjects and municipalities as well as securities purchase (sale) transactions under repurchase (repo) agreements. It is concluded that the implementation of the mechanism for control of free balances of the single federal budget account brings economic benefits in terms of increasing the federal budget revenues, on the one hand, and maintaining bank liquidity, on the other.

Keywords: single federal budget account; deposit operations; repo operations; lending to the Russian Federation subjects (municipalities); risk management.

Сущность управления остатками денежных средств на едином казначейском счете

В Российской Федерации большое внимание уделяется совершенствованию бюджетного процесса, направленному на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами бюджетной системы Российской Федерации.

В 2013 г. принята Государственная программа управления государственными финансами и регулирования финансовых рынков. В качестве ожидаемого результата реализации данной Программы обозначено создание условий для повышения эффективности финансового управления в публично-правовых образованиях, в том числе посредством совершенствования механизмов управления денежными средствами на едином счете федерального бюджета и обеспечения их высокой ликвидности.

Составной частью управления денежными средствами на едином счете федерального бюджета или едином казначейском счете (далее — ЕКС) является управление остатками средств на ЕКС, которое объединяет обеспечение необходимого минимального уровня денежных средств на ЕКС для исполнения денежных обязательств Российской Федерации и получение дополнительных доходов бюджета за счет размещения временно свободных остатков средств [1].

Операции по управлению остатками средств ЕКС включают:

- размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в рублях и долларах США. Данные операции проводятся Федеральным казначейством начиная с 2008 г.;
- покупка (продажа) иностранной валюты для дальнейшего пополнения суверенных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния). Срок внедрения — 2013 г. В настоящее время в связи с падением цены на нефть и, как следствие, снижением поступлений нефтегазовых доходов данный инструмент не применяется;
- предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на сче-

тах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов). Данный финансовый инструмент был запущен в 2014 г. Сначала бюджетные кредиты предоставлялись уполномоченным органам субъектов Российской Федерации, затем, начиная с 2015 г., — муниципальных образований;

* покупка (продажа) ценных бумаг по договорам репо. Данные операции были запущены в 2015 г.

Федеральное казначейство в рамках реализации функции по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета добилось значительных результатов. Всего начиная с 2008 г. Федеральным казначейством было направлено средств федерального бюджета на банковские депозиты, операции репо и бюджетные кредиты на сумму 52,2 трлн руб., и доход от этих операций за 8 лет составил 236,9 млрд руб.

Наиболее значительные показатели были достигнуты по итогам 2015 г. Всего в доход федерального бюджета от проведения данных операций зачислено 75,1 млрд руб., что в 1,6 раза больше плановых показателей и в два раза превышает объем средств, направленных на содержание Федерального казначейства.

Принятие решения по управлению остатками средств на ЕКС

Для принятия решения об основных параметрах операций по управлению остатками средств на ЕКС в центральном аппарате Федерального казначейства создана Комиссия по осуществлению операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета (далее — Комиссия). Она принимает решение на основе кассового планирования исполнения федерального бюджета, сведений об остатках на ЕКС и предложений о конъюнктуре финансовых рынков, а также потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в предоставлении краткосрочных бюджетных кредитов. При этом принятию Федеральным казначейством указанного решения предшествует обмен информацией и согласование подходов как с Минфином России, так и с Банком России.

Все решения Комиссии размещаются на официальном сайте Казначейства России (www.roskazna.ru) в разделе «Финансовые операции» не позднее следующего рабочего дня после принятия решения Комиссии, а итоги проведения операций по управлению остатками средств публикуются в разделе «Операционный день» в ежедневном режиме.

Размещение средств федерального бюджета

Размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121. По состоянию на 1 октября 2016 г. объем доходов от размещения средств на банковских депозитах составил 29,2 млрд руб.

В настоящее время 24 кредитных организации заключили с Федеральным казначейством генеральные соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах.

В целях снижения рисков невозврата бюджетных средств и с учетом того, что депозитные операции осуществляются без обеспечения, требования к кредитными организациями предъявляются высокие, в частности они должны иметь генеральную лицензию Банка России и собственные средства (капитал) с 12 ноября 2016 г. в соответствии с приказом Федерального казначейства от 05.09.2016 № 17н объемом не менее 250 млрд руб. Кредитным организациям также устанавливаются лимиты размещения средств в зависимости от размера капитала, а также вменяется обязанность по заключению соглашения с подразделениями Банка России о безакцептном списании средств со счета кредитной организации в пользу Федерального казначейства в случае нарушения кредитной организацией срока уплаты долга и процентов и др. [4].

Размещение средств федерального бюджета происходит в виде отбора заявок кредитных организаций на электронной площадке, предоставленной ПАО «Московская биржа», в двух формах: открытой (кредитным организациям доступна информация о заявках, поданных другими кредитными организациями) и закрытой

(кредитным организациям доступна информация только о своих поданных заявках).

Договор банковского депозита оформляется в двух видах в зависимости от условий возврата средств — срочный и особый, предусматривающий досрочный возврат средств, размещенных на банковских депозитах, по истечении половины срока действия депозитного договора по инициативе Федерального казначейства.

Депозитные операции активно используются в рамках антикризисных мер, направленных на поддержание ликвидности в банковском секторе и снижение последствий санкций, введенных в отношении крупных российских государственных банков. Так, в 2014 г. по отдельным решениям Минфина России на банковских депозитах было размещено 170,0 млрд руб. (ВТБ и Сбербанк).

**Федеральное казначейство
наделено правом взыскания
задолженности субъекта
Российской Федерации
(муниципального образования)
по бюджетному кредиту за счет
доходов от уплаты налогов, сборов
и иных обязательных платежей**

В конце 2014 г. в целях поддержания ликвидности банковского сектора в иностранной валюте Федеральным казначейством совместно с Минфином России, Банком России и небанковской кредитной организацией в виде акционерного общества «Национальный расчетный депозитарий» (далее — НКО АО НРД) было размещено 8,13 млрд долл. США.

Несмотря на то что случаев невозврата размещенных средств на банковских депозитах не было, Федеральное казначейство осуществляет хеджирование возможных рисков и расширяет финансовый инструментарий, в частности осуществляя операции покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо (далее — операции репо), представляющие собой размещение средств федерального бюджета в кредитных

организациях под залог ценных бумаг — облигаций федерального займа (ОФЗ).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.09.2013 № 777 покупателем ценных бумаг по первой части договора репо и продавцом ценных бумаг по второй части договора репо является Федеральное казначейство. Что же касается продавца ценных бумаг по первой части договора репо и покупателя ценных бумаг по второй части договора репо, то им становится кредитная организация.

На первом этапе агентом Федерального казначейства по проведению отбора заявок кредитных организаций по заключению договоров репо является Банк России. Для расчетов по операциям репо привлекаются клиринговая и расчетная организации, депозитарий. Для проведения операций репо Федеральное казначейство открыло в НКО АО НРД торговый банковский счет и счет депо по учету ценных бумаг.

Срок предоставления бюджетного кредита — до 50 дней с последней датой возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года

Поскольку операции репо осуществляются с обеспечением, требования, предъявляемые к кредитным организациям, снижены. Так, для заключения договоров репо с Федеральным казначейством кредитная организация должна удовлетворять следующим требованиям: иметь генеральную лицензию Банка России и собственные средства (капитал) в размере не менее 1 млрд руб. по отношению, к ней не должны действовать меры воздействия, применяемые Банком России за нарушение обязательных нормативов, а также она должна выполнять обязанности кредитных организаций по заключению соглашения с подразделениями Банка России и НКО АО НРД о безакцептном списании средств со счета кредитной организации в пользу Федерального казначейства в случае нарушения кредитной организацией срока уплаты второй части договора репо и др.

Особенность проведения операций репо заключается в том, что отбор заявок проводится на торговой площадке, а расчеты осуществляются посредством клиринговой операции с использованием счетов, открытых в расчетной организации и депозитарии [2].

Результаты проведенных отборов заявок кредитных организаций на заключение договоров репо показали позитивную динамику интереса со стороны кредитных организаций к данному инструменту. Первыми, начиная с мая 2015 г., были осуществлены операции однодневного репо (*overnight*); с 2016 г. начали реализовываться операции репо с более длительным сроком — до 14 дней. По состоянию на 1 октября 2016 г. по договорам репо Федеральным казначейством было перечислено 26,6 трлн руб. Доход от данных операций составил 19,2 млрд руб.

Предоставление бюджетных кредитов

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 20.08.2013 № 721 Федеральное казначейство запустило механизм предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) (далее — бюджетные кредиты).

Бюджетный кредит предоставляется территориальным органом Федерального казначейства на основании договора, заключаемого с уполномоченным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Срок предоставления бюджетного кредита — до 50 дней с последней датой возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года.

Реализация данного механизма позволяет субъектам Российской Федерации за счет краткосрочных бюджетных кредитов не допускать возникновения кассовых разрывов, а также, учитывая льготную процентную ставку (0,1%), сокращать уровень долговой нагрузки на региональные бюджеты в части замещения коммерческих кредитов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) бюджетными кредитами [3].

Объем предоставленных кредитов не должен превышать утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год 1/12 объема доходов региональ-

ного или местного бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В ст. 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации заложены ограничения на предоставления бюджетных кредитов, а именно бюджетный кредит не предоставляется в случае наличия размещенных средств регионального или местного бюджета на банковских депозитах. Также отсутствует возможность реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам.

Федеральное казначейство наделено правом взыскания задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по бюджетному кредиту за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации (местный бюджет).

Финансовый инструмент в виде предоставления бюджетных кредитов весьма востребован субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. По состоянию на 1 октября 2016 г. на бюджетные кредиты было направлено средств федерального бюджета в объеме 780,3 млрд руб., доход от данных операций составил 80,9 млн руб.

Предоставление Федеральным казначейством дешевых бюджетных кредитов позволило субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям обеспечить стабильный уровень ликвидности своих счетов и снизить расходы на обслуживание внутреннего долга.

Ранжирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в случае недостаточности средств федерального бюджета на предоставление бюджетных кредитов

С целью снижения рисков по невозврату бюджетных кредитов и по результатам мониторинга Минфина России, свидетельствующего о снижении динамики исполнения доходной части консолидированного бюджета субъектами Российской Федерации, Федеральным казначейством были подготовлены и согласованы с Минфином России предложения по ранжированию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в случае недо-

статочности средств федерального бюджета на предоставление бюджетных кредитов.

Предлагаются два варианта ранжирования заемщиков для получения бюджетных кредитов.

Первый вариант — средства федерального бюджета предоставляются всем заемщикам. В случае достаточной ликвидности средств на ЕКС заявки на получение бюджетных кредитов удовлетворяются полностью, а в случае недостаточной ликвидности на ЕКС — частично (пропорционально совокупной сумме лимитов на кредитные средства, заранее определенной Федеральным казначейством). Данный подход был апробирован в 2015–2016 гг., когда в IV квартале суммы лимита на кредитные средства по договору о предоставлении бюджетного кредита были снижены до 75% — 50% [5].

Второй вариант — средства федерального бюджета предоставляются субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) в зависимости от рейтинга с учетом расчетных коэффициентов, установленных к лимиту на кредитные средства, в результате анализа:

- результата исполнения плана по налоговым и неналоговым доходам субъектов Российской Федерации (муниципальных образований);
- расчетной доли государственного долга к доходам, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (кредиты, полученные в кредитных организациях, кредиты, полученные от других бюджетов бюджетной системы РФ, ценные бумаги и гарантии);
- расчетной доли дотаций из федерального бюджета по отношению к собственным доходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Предполагается также разработка механизма предоставления субъектами Российской Федерации финансовых гарантий муниципальным образованиям при предоставлении бюджетных кредитов.

Выводы

Развитие операций управления остатками средств на едином казначейском счете являет-

ся важной задачей Государственной программы управления государственными финансами и регулирования финансовых рынков, так как совершенствование инструментов управления данными остатками позволит, с одной стороны, сократить остатки денежных средств на ЕКС и заработать дополнительные доходы в федеральный бюджет, с другой стороны.

Особенно это актуально на современном этапе, когда в соответствии с концепцией

реформирования бюджетных платежей, утвержденной приказом Минфина России от 29.08.2013 № 227 планируется сосредоточение всех средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на ЕКС. В этом случае доходы, получаемые от управления свободными остатками средств на ЕКС, будут распределяться пропорционально остаткам средств на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Литература

1. Артюхин Р.Е. Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления Российской Федерации // *Финансы*. 2016. № 3. С.4-8.
2. Майоров С, Оксенойт Г. Операции репо на рынке государственных ценных бумаг// *Биржи и инструменты*, 2009. № 2 (162). С. 3-9.
3. Прокофьев СЕ. Комплексное управление денежными потоками в сфере российских государственных финансов // *Финансы*. 2014. № 9. С. 7-12.
4. Шубина Л.В. Управление ликвидностью Единого казначейского счета и оценка рисков операций по управлению остатками средств на нем // *Финансы*. 2013. № 8. С. 17-19.
5. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru>.

References

1. Artyukhin R.E. the Development of the Treasury from a cash accounting services to a couple of organizations of the public administration sector of Russian Federation [Razvitie Kaznachejstva Rossii: ot kassovogo obsluzhivaniya k buhgalterskomu chetu organizacij sektora gosudarstvennogo upravlenija Rossijskoj Federacii]. *Finansy — Finance*. 2016, No. 3, pp. 4-8.
2. Maiorov S., Oksenoit G. Repo transactions on the government securities market [Operacii repo na rynke gosudarstvennyh cennyh bumag]. *Birzhi i instrument — Exchange and tools*, 2009, No. 2 (162), pp. 3-9.
3. Prokofiev S.E. Comprehensive cash flow management in the sphere of Russian state finances [Kompleksnoe upravlenie denezhnymi potokami v sfere rossijskih gosudarstvennyh finansov]. *Finansy — Finance*, 2014, No. 9, pp. 7-12.
4. Shubina L.V. liquidity Management of the Treasury Single account and risk management operations of Fund balances on it [Upravlenie likvidnost'ju Edinogo kaznachejskogo scheta i ocenka riskov operacij po upravleniju ostatkami sredstv na nem]. *Finansy — Finance*, 2013, No. 8, pp. 17-19.
5. Official website of the Federal Treasury. URL: <http://www.roskazna.ru>.