

## РОЛЬ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ ГОСУДАРСТВА

©2014 Л.Н. Милова\*

**Ключевые слова:** ликвидность единого казначейского счета (ЕКС), размещение бюджетных средств на банковских депозитах, механизм кредитования бюджетов субъектов РФ.

В современных условиях органы Федерального казначейства, выполняя свои основные функции, связанные с процессом кассового исполнения федерального бюджета, начинают играть активную роль в системе управления финансовыми ресурсами государства с целью обеспечения ликвидности единого счета бюджета. В статье рассматриваются такие направления управления ликвидностью единого казначейского счета, как размещение бюджетных средств на банковских депозитах и предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ.

Одной из основных составляющих проведения эффективной бюджетной политики в области управления государственными финансами является деятельность Казначейства России в области кассового исполнения федерального бюджета. В рамках выполнения этой важнейшей функции перед Федеральным казначейством стоит ряд первостепенных задач. Среди них можно выделить следующие:

- ◆ повышение эффективности бюджетных расходов;
- ◆ формирование единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований РФ;
- ◆ повышение эффективности управления финансовыми ресурсами в рамках совершенствования системы бюджетного менеджмента.

Как отмечает профессор Т.М. Ковалева, «финансово-кредитные органы, осуществляющие функционирование финансовой системы, должны, исходя из финансовой политики, располагать диапазоном эффективных инструментов, чтобы избежать нарушений в работе финансовой системы»<sup>1</sup>. В данной связи на современном этапе приоритетным становится принципиально новое направление в работе Федерального казначейства - управление ликвидностью Единого казначейского счета (ЕКС). Управление ликвидностью ЕКС в РФ направлено на обеспечение безусловной возможности проведения операций по оплате предъявленных денежных обязательств, сохраняя в целом положительный баланс единого счета федерального бюджета

та. Это достигается путем использования действующих бюджетных инструментов: распределения объемов бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств, установления объема прав участников бюджетного процесса на принятие расходных обязательств на основе лимитов бюджетных обязательств и осуществления оплаты расходных обязательств через установление предельных объемов финансирования.

Основные вопросы использования бюджетных инструментов, а также регулирования бюджетных потоков регламентируются Бюджетным кодексом РФ. В соответствии со ст. 217.1 БК РФ под кассовым планом понимается прогноз поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году<sup>2</sup>. Составление и ведение кассового плана может осуществляться финансовым органом, а также делегироваться финансовым органом другому органу исполнительной власти. Министерство финансов РФ передает свои полномочия по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета Федеральному казначейству.

В современных условиях в РФ проблемы планирования и прогнозирования кассового исполнения федерального бюджета тесно связаны с вопросами привлечения в федеральный бюджет дополнительных доходов. В связи с этим необходимо отметить уже апробированный на практике процесс размещения свободных средств федерального бюджета на банковских депозитах. Его главная цель - созда-

\* Милова Лариса Николаевна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: Larisamilova2009@yandex.ru.

ние условий более качественного и эффективного управления бюджетными средствами, направленного на обеспечение своевременного исполнения расходных обязательств федерального бюджета по мере наступления сроков платежей по ним. Постановлением от 24 декабря 2011 г. № 1121 Правительство РФ утвердило порядок размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах<sup>3</sup>. На основе данного постановления Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством и Центральным банком России разработан и нормативно закреплён детализированный механизм размещения средств федерального бюджета, который определяет следующее:

1) средства федерального бюджета могут размещаться на банковских депозитах в кредитных организациях, соответствующих установленным требованиям;

2) кредитные организации, соответствующие предъявляемым требованиям, заинтересованные в размещении средств федерального бюджета, заключают с Федеральным казначейством генеральные соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах;

3) размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях, заключивших генеральные соглашения, осуществляется путем проведения отбора заявок кредитных организаций и заключения договоров банковского депозита.

Кредитные организации, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковских депозитах, согласно Постановлению № 1121 должны соответствовать следующим требованиям:

1) иметь генеральную лицензию Центрального банка России на осуществление банковских операций;

2) располагать собственными средствами (капиталом) в размере не менее 5 млрд руб. по имеющейся в Центральном банке России отчетности на день проверки соответствия кредитной организации требованиям;

3) иметь рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже определенного уровня по классификации рейтинговых агентств;

4) у кредитных организаций не должно быть просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в них за счет средств федерального бюджета;

5) быть участником системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ в соответствии с Федеральным законом “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации”.

Средства размещаются на депозитах без какого-либо обеспечения (залога) со стороны кредитных организаций, поэтому они должны находиться в кредитных организациях, имеющих самую высокую степень надежности. Наиболее значимыми с точки зрения оценки надежности кредитной организации, допускаемой к размещению средств федерального бюджета, являются величина собственного капитала и высокий рейтинг долгосрочной кредитоспособности.

Необходимо отметить, что требование наличия рейтинга долгосрочной кредитоспособности соответствует лучшей мировой практике. В США и Европе роль рейтингов очень высока: они отражают обоснованное и независимое мнение относительно способности и готовности кредитной организации своевременно и в полном объеме выполнять свои финансовые обязательства.

Анализируя опыт работы Казначейства России по размещению средств бюджета на банковских депозитах, можно отметить следующее. Создание механизма размещения бюджетных средств на депозитах кредитных организаций явилось для российской экономики своевременным и существенным шагом в достижении цели управления ликвидностью единого счета федерального бюджета. Результаты размещения бюджетных средств свидетельствуют об эффективности используемого механизма.

Общая сумма доходов от размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах в 2008 г. составила 16,1 млрд руб., в 2009 г. - 18,9 млрд руб., в 2010 г. - 4,86 млрд руб., в 2011 г. - 19,62 млрд руб., в 2012 г. - 22,52 млрд руб. ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)).

Существенным резервом по расширению возможностей Казначейства России по управлению ликвидностью ЕКС является внедрение механизма кредитования бюджетов субъектов РФ. Необходимость внедрения такого механизма обусловлена следующим. При осуществлении финансовой деятельности на региональном уровне возникают ситуации, когда при исполнении расходных обязательств органов власти субъектов РФ обра-

зуются временные кассовые разрывы, т.е. возникает недостаточность в определенный период финансового года доходов для осуществления расходов, предусмотренных утвержденной бюджетной росписью.

Одной из основных причин возникновения кассовых разрывов при исполнении региональных бюджетов является неравномерность проведения значительной части бюджетных расходов, что вызвано рядом объективных обстоятельств. Это может быть обусловлено сезонным характером проведения мероприятий по финансированию досрочного завоза грузов для государственных нужд, выплатой отпускных, капитальными расходами, расходами в области сельского хозяйства. Кроме того, по мнению ученых-экономистов, в современных условиях нагрузка на расходную часть региональных бюджетов будет возрастать в связи с ежегодным увеличением размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, финансированием дорожного хозяйства и ежегодной индексацией расходов на социальное обеспечение населения<sup>4</sup>.

В этих условиях существенно увеличиваются долговые обязательства субъектов РФ. Негативной тенденцией в этом процессе является увеличение в их структуре краткосрочных займов от кредитных организаций по нефиксированным в течение всего года процентным ставкам.

На примере структуры долговых обязательств Самарской области видно (табл. 1), что 18%, практически одну пятую часть долговых обязательств, составляют дорогие ресурсы коммерческих банков, что существенно увеличивает долговую нагрузку региона.

Все вышеобусловленные проблемы субъектов РФ потребовали изменения законодательства и разработки нового механизма оказания оперативной финансовой помо-

щи из федерального бюджета в форме бюджетных кредитов.

В целях реализации Федерального закона от 7 мая 2013 г. №104-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса" было принято Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721, которым предусматривается установление правил предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)<sup>5</sup>.

Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляют территориальные органы Федерального казначейства за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета. Размер таких кредитов не должен превышать одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета). Кредиты предоставляются на возвратной и платной основе на срок до тридцати дней. Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) не предоставляется при наличии размещенных бюджетных средств на банковских депозитах.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) предоставляется субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) на основании договора, заключенного территориальным органом Федерального казначейства с субъектом Российской Федерации

Таблица 1

**Выписка из долговой книги об объеме государственного долга Самарской области по состоянию на 01.01.2014 г.\***

Сумма государственного долга, руб.	
Всего	39 639 697 915,77
Областные государственные гарантии	15 508 882,96
Кредиты коммерческих банков и международных финансовых организаций	7 250 000 000,00
Ссуды и кредиты из федерального бюджета	7 814 189 032,81
Ценные бумаги	24 560 000 000,00

\* minfin-samara.ru.

(муниципальным образованием), в порядке и по форме, которые установлены Министерством финансов Российской Федерации, с взиманием платы за пользование им по ставке, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

- ♦ оказать положительное влияние на сбалансированное развитие субъектов РФ;
- ♦ расширить систему управления ликвидностью ЕКС;
- ♦ обеспечить дополнительную доходность федерального бюджета от управления свободными остатками средств на ЕКС;

*Таблица 2*

**Информация о предоставлении территориальными органами Федерального казначейства бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) на 1 февраля 2014 г.,\* тыс. руб.**

	Количество кредитов	Сумма кредитов
Бюджеты субъектов РФ	2	3 600 000,0
Итого по бюджетам	2	3 600 000,0

\* www.roskazna.ru.

В соответствии со ст. 12 “Предоставление бюджетных кредитов в 2014 году” Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ “О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов” установлено, что в 2014 г. бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) предоставляются с взиманием платы в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита<sup>6</sup>.

Процесс предоставления кредитов бюджетам субъектов РФ отражается на официальном сайте Казначейства России (табл. 2).

Необходимо отметить, что механизм кредитования для поддержания ликвидности нижестоящих бюджетов успешно используется в зарубежных странах<sup>7</sup>.

В целом, совершенствование механизма предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета органами казначейства позволит:

- ♦ обеспечить полное покрытие временных кассовых разрывов, бесперебойно исполнять региональные бюджеты;
- ♦ устранить риски, возникающие у регионов при получении займов у кредитных организаций;

- ♦ повысить эффективность управления ресурсами федерального бюджета.

<sup>1</sup> Ковалева Т.М. Роль бюджетной политики в условиях глобализации // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 3. С 35-38.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (в ред. от 1 окт. 2013 г.).

<sup>3</sup> О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах”: постановление Правительства РФ от 24 дек. 2011 г. № 1121.

<sup>4</sup> Рябухин С.Н. Бюджет - инструмент решения стратегических задач // Бюджет. 2014. № 1. С. 26-27.

<sup>5</sup> См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ; Правила предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов): постановление Правительства РФ от 20 авг. 2013 г. № 721.

<sup>6</sup> О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: федер. закон от 2 дек. 2013 г. № 349-ФЗ.

<sup>7</sup> Милова Л.Н. Общие принципы и особенности функционирования органов казначейства в России и зарубежных странах // Вестник Самарского муниципального института управления. Самара, 2012. № 4 [23]. С. 78-79.

*Поступила в редакцию 06.02.2014 г.*