

Технологии управления средствами единых счетов бюджетов

С.Е. Прокофьев, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, заслуженный экономист РФ, профессор, доктор экономических наук

Н.С. Сергиенко, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, кандидат экономических наук

В современной практике управления общественными финансами наблюдаются адаптация и внедрение лучших менеджерских практик корпоративного сектора в сферу деятельности органов публичной власти. При этом в процессе казначейского обслуживания исполнения бюджетов активно используются различные финансовые инструменты. Реформирование системы бюджетных платежей открывает качественно новый уровень управления бюджетными и внебюджетными ресурсами федерального и субфедерального уровней. Технологии управления единым счетом бюджетов (кэш-менеджмент) ориентированы не только на получение дополнительных доходов, но и на расширение инструментов, способных влиять на финансовую политику.

Расширение возможностей применяемых механизмов в кэш-менеджменте становится эффективным при условии высокоорганизованной системы управления рисками, постоянного учета изменяющихся трендов на финансовом рынке и готовности адаптировать под них бюджетные инструменты и технологии.

За период 2008–2018 гг. в доходную часть федерального бюджета от операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета (ЕКС) было получено около 0,5 трлн руб. (табл. 1). Особенно плодотворной работа была в последние 3 года: в 2016 г. на ЕКС поступило свыше 82 млрд руб., в 2017 г. – около 74 млрд руб., в 2018 г. – почти 86 млрд руб. Наибольшая доходность для федерального бюджета за счет использования механизмов

кэш-менеджмента была достигнута в прошлом году. Вместо доведенных плановых бюджетных назначений в сумме 80 млрд руб., объем которых поначалу в Федеральном казначействе оценивался как чрезвычайно высокий, особенно с учетом сложившегося на начало 2018 г. структурного профицита ликвидности на финансовом рынке, ведомство мобилизовало в федеральный бюджет на 5,7 млрд руб. больше.

При разработке новых продуктов кэш-менеджмента и совершенствовании действующих инструментов Федеральное казначейство тесно взаимодействует с Минфином России и Банком России. Практика совместного обсуждения финансистами условий и проблем развития финансового рынка позволяет достаточно быстро совершенствовать механизмы ранее разработанной технологии и внедрять новые инструменты.

Так, в 2018 г. был запущен механизм предоставления казначейских депозитов по плавающей процентной ставке. Его особенность состоит в том, что ставка размещения средств формируется и ежедневно изменяется на основе индекса RUONIA, являющегося индикатором совершения реальных сделок на финансовом рынке, а преимущество – в его гибкости. В условиях тренда на превалирующее снижение ключевой ставки ЦБ РФ предложение Казначейства России о размещении средств ЕКС по фиксированной ставке на длительный период, как правило, не вызывает интереса у коммерческих банков. Поэтому механизм размещения депозитов, где предметом торговли на бирже стал нисходящий

Таблица 1

Доходы от операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, млрд руб.

Показатель	Год										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Всего, в том числе:	16,2	18,9	4,9	19,6	22,5	30,6	49,1	75,1	82,7	73,8	85,7
от размещения средств по договорам РЕПО	-	-	-	-	-	-	-	-	27,9	28,8	16,4
от размещения средств по сделкам «валютный своп»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,06

Источник: составлено авторами по данным отчетности Федерального казначейства.

спред к индексу RUONIA, позволил поддержать интерес к нему со стороны участников финансового рынка. Это стало возможным только после оперативной доработки соответствующей нормативной базы и прикладного программного обеспечения Казначейства России, интегрированного в IT-систему торговой площадки на бирже. В результате поступления в федеральный бюджет, мобилизованные посредством данного механизма, составили в 2018 г. более половины совокупного объема процентных доходов от размещенных депозитов.

Другой новацией кэш-менеджмента в практике Федерального казначейства стал депозит «до востребования». Он принципиально отличается от традиционной схемы размещения денежных средств на основе итеративных тендерных процедур. При реализации данного механизма тендер по отбору уполномоченного банка, соответствующего определенным нормативно установленным критериям, производится однократно.

Предметом договора являются условия (в первую очередь – процентная ставка) и объем средств, направляемый банку Казначейством России с ЕКС без акцепта со стороны держателя депозита (на основе их последующего отзыва Казначейством России по принципу «до востребования»). Таким образом, особенность этого инструмента кэш-менеджмента состоит в отсутствии прямой зависимости от ежедневной волатильности общего спроса, и впоследствии он должен стать механизмом «тонкой настройки» параметров казначейской ликвидности.

Попытка в 2017 г. – первом полугодии 2018 г. реализовать такую технологию не имела успеха. Для участия в конкурсе кредитным организациям было сделано два предложения, которые не вызвали интереса с их стороны. Было важно выявить причины такого поведения участников финансового рынка. Полагаем, что невостребованность такого инструмента была обусловлена не только предложенным Банком России высоким уровнем процентной

ставки на остаток средств «до востребования», но и спецификой самого механизма. Доработанный механизм отбора кредитных организаций, предусматривающий наличие в течение всего срока действия договора определенного не снижаемого остатка депонируемых средств, был успешно реализован и будет запущен до конца I квартала текущего года

Другой абсолютно инновационный для бюджетной системы России инструмент кэш-менеджмента — валютный своп. Он был внедрен в конце 2018 г. Это условный аналог сделки РЕПО, который отличается от нее тем, что залогом при размещении в кредитных организациях части средств ЕКС выступает одна из резервных валют, а не облигации федерального займа. С помощью субъектов биржевой инфраструктуры Казначейство России депонирует валюту, оценивает и ежедневно переоценивает ее (если это форвардная операция). Это необходимо для гибкого реагирования на ситуацию на валютном рынке с учетом его волатильности. Валютный своп ориентирован на широкий круг коммерческих банков. Пока Федеральное казначейство принимает в залог только доллары США, но уже в текущем году предполагается, что будет начата работа с евро. При этом главными условиями при разработке и внедрении новых финансовых технологий по-прежнему являются сохранность средств ЕКС и бесперебойность бюджетных и внебюджетных расчетов, включая их полноту.

Предполагается, что новацией 2019 г. станет апробация технологии депозитов с центральным контрагентом (ЦК), который выполняет особые функции при залоговых сделках. Как правило, в роли ЦК выступает специализированное, высококапитализированное юридическое лицо, созданное в форме банковской либо небанковской кредитной организации, которое одновременно принимает от обоих участников сделки и объекты залога, и деньги, а также гарантирует исполнение обязательств обеими сторонами, формируя тем самым своего рода пространство взаимного финансового доверия. Для Казначейства России в его финансовых операциях с кредитными организациями ЦК выступит в роли обоюдопризнаваемого независимого гаранта по сделкам. Он обеспечит минимизацию рисков невыполнения обязательств участниками сделки при одновременном существенном расширении номенклатуры залоговых инструментов (включая, например, и корпоративные ценные бумаги).

В настоящее время в казначейских операциях по сделкам РЕПО объектом залога являются только облигации федерального займа разных выпусков и траншей в валюте РФ.

В 2019 г. планируется также расширить номенклатуру объектов залога за счет еврооблигаций, выпущенных Минфином России. Такой механизм находится пока в проектной проработке и в процессе согласования с Минфином и Банком России. Но базовым условием его эффективной реализации

является законодательно-нормативное и организационное формирование уполномоченного единого центра (внешнего по отношению к Казначейству России), который должен будет осуществлять оценку и котировки стоимости отечественных еврооблигаций. Для Федерального казначейства наличие такого института очень важно, так как при оценке залоговой массы у него появится возможность брать за основу исключительно данные, представленные этим органом (при условии, что это будет установлено в соответствующих нормативных правовых актах).

Наряду с федеральным уровнем системой кэш-менеджмента охвачены бюджеты ряда субъектов РФ, которые могут осуществлять размещение бюджетных средств согласно ст. 236 Бюджетного кодекса РФ. И такая практика имеет тенденцию к росту (табл. 2).

В перечень регионов, постоянно размещающих свободные бюджетные средства с 2008 г., входят Ленинградская, Московская, Тюменская, Самарская области, города Москва и Санкт-Петербург, Республика Башкортостан. С 2010 г. в этом списке появился Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. В 2013 г. такая

практика была успешно начата в Сахалинской области, а в 2018 г. после длительного перерыва эта деятельность была возобновлена в Республике Татарстан. Субъекты РФ практически повсеместно используют депозитные инструменты управления ликвидностью временно свободными остатками бюджетных и внебюджетных средств. Управление этой ликвидностью позволяет им обеспечивать поддержание минимально необходимого уровня денежных средств на их единых счетах, что, в конечном итоге, приводит к повышению эффективности использования средств и снижению долговой нагрузки на соответствующие субъекты. При этом муниципальные образования пока практически не вовлечены в процесс использования подобных технологий кэш-менеджмента.

В то же время эффективным механизмом кэш-менеджмента являются краткосрочные (до 90 дней) бюджетные кредиты, предоставляемые Казначейством России субъектам РФ и муниципальным образованиям на пополнение остатка ликвидности их счетов. Общий объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление подобных

Таблица 2

Доходы бюджетов субъектов РФ от размещения свободного остатка бюджетных средств в 2013–2018 гг., млрд руб.

	Год					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Всего	34,3	47,9	95,0	96,5	99,4	91,3

Источник: составлено авторами по данным официального сайта Федерального казначейства www.roskazna.ru

* Оперативные данные.

Таблица 3

Доходы федерального бюджета по краткосрочным кредитам, предоставленным субъектам РФ и муниципалитетам, млн руб.

Публично-правовые образования	Год					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Субъекты РФ	-	273,7	66,2	91,3	91,3	98,0
Муниципальные образования	-	-	3,7	11,6	14,2	16,4
Всего		273,7	69,8	103,0	105,6	114,4

Источник: составлено авторами по данным отчетности Федерального казначейства.

бюджетных кредитов в 2018 г., составил 559,2 млрд руб. Используя данный механизм, 55 субъектов РФ и 142 муниципальных образования резко снизили вероятность возникновения кассовых разрывов и сократили уровень долговой нагрузки на соответствующие бюджеты за счет льготной процентной ставки (0,1% годовых). Тем не менее в доход федерального бюджета от использования бюджетных кредитов в 2018 г. было получено около 114 млн руб. (табл. 3).

Представляется целесообразным перенос перспективного вектора развития кэш-менеджмента в регионах и муниципалитетах (в части размещения условно избыточной ликвидности их счетов) на федеральный уровень через передачу таких полномочий органам Федерального казначейства. При этом полагаем необходимым соблюдение следующих условий:

- сохранение возможности для региональных финансовых органов на использование собственных технологий кэш-менеджмента;
- возможность реализации механизма по передаче части доходов, полученных Казначейством России за счет размещения привлеченных средств субфедеральных и местных бюджетов соответствующим

публично-правовым образованиям.

Это потребует формирования новых современных подходов, в том числе – в кассовом планировании на региональном и местном уровнях. Консолидация усилий Федерального казначейства и финансовых органов позволит в значительно большем объеме реализовать соответствующие направления реформирования системы бюджетных платежей.

Литература:

1. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования бюджетных платежей. Монография / Под общей ред. Р.Е. Артюхина, Т.А. Касторновой. М. 2015. 76 с.
2. Артюхин Р.Е. Управление ликвидностью единого казначейского счета в современных условиях // Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 190. № 1. С. 238–244.
3. Прокофьев С.Е. Операции репо со средствами единого казначейского счета Федерального казначейства // Финансы. 2015. № 10. С. 21–25.
4. Прокофьев С.Е. Основные направления развития расходно-операционного блока Казначейства России в 2018 году // Финансы. 2018. № 4. С. 15–22.
5. Прокофьев С.Е., Шубина Л.В. Предоставление Федеральным казначейством бюджетных кредитов / Модернизация банковского сектора и рынка ценных бумаг в интересах повышения эффективности национальной экономики. М.: Издание Государственной Думы. 2018. 320 с.
6. Шубина Л.В. Развитие операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, осуществляемых Федеральным казначейством // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 1. № 1. С. 60–65.
7. Официальный сайт Федерального казначейства: www.roskazna.ru