

# Управление ликвидностью Единого казначейского счета и оценка рисков операций по управлению остатками средств на нем

Л.В. Шубина, заместитель начальника Управления финансово-бюджетных операций Федерального казначейства, кандидат экономических наук

**В** настоящее время проводится новый этап реформирования бюджетного процесса, направленный на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В 2013 г. принята Государственная программа управления государственными финансами (утверждена распоряжением Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р). В результате ее реализации должны быть созданы условия для повышения эффективности финансового управления в публично-правовых образованиях, в том числе совершенствование механизмов управления денежными средствами на едином счете федерального бюджета и обеспечение их высокой ликвидности.

В мировой практике под единым счетом бюджета или единым казначейским счетом понимают единый банковский счет или несколько взаимосвязанных счетов, посредством которых совершаются все платежи, связанные с доходами и расходами государственного бюджета. Эта единая структура также позволяет правительству получить общую картину имеющихся бюджетных ресурсов.

В Бюджетном кодексе РФ закреплено, что единый счет бюджета — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы

Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

В настоящее время в процессе исполнения федерального бюджета используется термин «единый счет федерального бюджета (единый казначейский счет)» (ЕКС), под которым подразумевается совокупность счетов, открытых Федеральному казначейству и его территориальным органам в валюте Российской Федерации и иностранной валюте.

Основным корневым счетом ЕКС является счет 40105 «Средства федерального бюджета». Источники его наполнения:

- доходы федерального бюджета, перечисленные со счетов 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации», открытых территориальным органам Федерального казначейства;
- ежедневное автоматизированное перечисление территориальными учреждениями Банка России неиспользованных остатков денежных средств со счетов 40105 «Средства федерального бюджета», открытых территориальным органам Федерального казначейства;
- концентрация временно свободных остатков средств, полученных федеральными бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности, и средств, поступающих в их временное распоряжение со счетов 40302 «Средства, поступающие во временное распо-



ряжение бюджетных учреждений», 40501 «Счета организаций, находящихся в федеральной собственности. Финансовые организации», открытых территориальным органам Федерального казначейства;

- доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;
- доходы от операций по управлению остатками средств на ЕКС;
- возвраты предоставленных Российской Федерацией кредитов и займов;
- восстановление кассовых расходов;
- другие поступления в федеральный бюджет в соответствии с действующим законодательством.

Основными направлениями расходов с ЕКС являются:

- кассовые расходы федерального бюджета;
- ежедневные подкрепления денежными средствами счетов территориальных органов Федерального казначейства, открытых на балансовых счетах 40105 «Средства федерального бюджета», 40302 «Средства, поступающие во временное распоряжение бюджетных учреждений», 40501 «Счета организаций, находящихся в федеральной собственности. Финансовые организации»;
- предоставление Российской Федерацией кредитов и займов;
- расходы на операции по управлению остатками средств на ЕКС;
- другие расходы из федерального бюджета в соответствии с действующим законодательством.

Повышение оборачиваемости бюджетных средств – важный элемент, влияющий на эффективность функционирования ЕКС. В настоящее время 83 из 84 территориальных органа Федерального казначейства включены в состав ассоциированных участников системы банковских электронных срочных платежей (БЭСП). Это позволяет сократить время проведения платежей в любой субъект Российской Федерации в среднем до 2 минут и повысить оперативность осуществления выплат за счет средств федерального бюджета.

Под ликвидностью ЕКС понимается способность в определенный момент финансового года произвести своевременную оплату денежных обязательств федерального бюджета.

Цель управления ликвидностью ЕКС – создание условий для более качественного и эффективного

управления бюджетными средствами, направленного на обеспечение безусловного исполнения денежных обязательств федерального бюджета по мере наступления сроков платежей по ним. Успешное достижение этой цели во многом зависит от состояния ЕКС, т.е. от наличия на нем достаточного для покрытия обязательств объема денежных средств. Недостаток денежных средств на ЕКС ведет к возникновению временного кассового разрыва, избыток – характеризуется наличием временно свободных денежных средств, образовавшихся вследствие разницы в сроках и объемах поступлений в федеральный бюджет и осуществления выплат с единого счета федерального бюджета.

С возникновением избытка денежных средств появляется возможность получать дополнительные поступления в федеральный бюджет за счет доходов от их размещения на финансовом рынке.

Решая эту задачу в рамках реализации функции по управлению операциями со средствами на едином счете федерального бюджета, Федеральное казначейство добилось за последние годы значительных результатов и продолжает развиваться в данном направлении.

По инициативе Федерального казначейства внесены значительные изменения в бюджетное законодательство в части создания правовой базы по управлению ликвидностью ЕКС. 7 мая 2013 г. вступили в силу поправки в Бюджетный кодекс РФ, которые определили состав операций по управлению остатками средств федерального бюджета, таких как:

- размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах;
- предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);
- привлечение и возврат средств организаций, учредителем которых является Российская Федерация и лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства;
- другие операции.

При проведении операций по управлению остатками средств федерального бюджета Федеральное казначейство уделяет значительное внимание оценке и управлению рисками, связанными с финансовыми операциями, в частности процентным риском, риском несостоятельности контрагента, риском

неплатежа, операционными и информационными рисками, рисками расхождения прогнозов и исполнения.

Контроль рисков представляет собой сквозную деятельность, так как он касается совокупности осуществляемых Федеральным казначейством операций.

Остановимся подробнее на операциях по размещению средств на банковских депозитах.

Начиная с 2008 г. Федеральное казначейство совместно с Минфином России и Банком России на регулярной основе размещает средства федерального бюджета на банковские депозиты. В связи с неблагоприятной ситуацией, сложившейся на мировых финансовых рынках в середине 2008 и 2011 гг., по указанию Правительства Российской Федерации размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты было использовано в том числе и для реализации мер по поддержанию уровня ликвидности банковской системы России.

Всего, начиная с 2008 г., в банковской сектор было размещено более 8 трлн. руб. средств федерального бюджета, получен доход в размере около 90 млрд. рублей.

В 2012 г. Федеральное казначейство перешло на новый порядок размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах с применением биржевого механизма. Новый порядок отличается от прежнего тем, что, во-первых, вся работа по организации и проведению размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах осуществляется одной организацией – Федеральным казначейством.

Во-вторых, значительно сократилось количество этапов согласования решения о размещении средств и документооборот. Решение о параметрах отбора (объем средств федерального бюджета, минимальная процентная ставка, срок размещения и пр.) принимает Федеральное казначейство. В то же время Банк России направляет в Федеральное казначейство предложения о периоде проведения отборов заявок, объеме средств федерального бюджета, размещенном на банковских депозитах, сроке размещения и процентной ставке. Перед принятием указанного решения Федеральное казначейство обменивается информацией и согласовывает принципы определения основных параметров размещения средств с Минфином России. Для обеспечения согласованных действий при решении вопросов повышения качества

кассового планирования исполнения федерального бюджета и повышения эффективности управления остатками средств на едином счете федерального бюджета в 2011 г. создана Межведомственная комиссия по вопросам кассового планирования исполнения федерального бюджета.

В-третьих, повысилась периодичность проведения размещений средств. Отборы заявок кредитных организаций проходят два раза в неделю (до внедрения нового порядка – 1 раз в неделю), что дает сигналы финансовому рынку о стабильном и позитивном развитии ситуации с ликвидностью средств на едином счете федерального бюджета.

В-четвертых, отбор заявок кредитных организаций происходит на биржевой основе с привлечением ОАО «Московская Биржа» и ЗАО СПББ в открытом и закрытом режиме конкуренции, что позволило организовать торги по заявкам кредитных организаций и обеспечить размещение средств в режиме конкуренции между кредитными организациями на повышение процентных ставок.

Наконец, в-пятых, предложена разная по срокам линейка депозитов. В текущем году средства федерального бюджета размещались на банковские депозиты на срок от 7 до 182 дней.

Начиная с 2008 г., с момента запуска механизма размещения средств на банковские депозиты, кредитные организации своевременно и в полном объеме осуществляли возврат средств и уплату процентов за их использование. За 2012 г. Федеральное казначейство на операциях с депозитами заработало в доход федерального бюджета 22,5 млрд. руб., привлекло внебюджетных средств в объеме 30,7 млрд. рублей. Таким образом, при затратах на содержание Федерального казначейства в объеме 34,2 млрд. руб. экономический эффект составил 19 млрд. рублей.

В рамках проведения операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты Федеральное казначейство разработало целую систему мер управления рисками, к которой, в частности, относятся:

- ограничение количества кредитных организаций, имеющих доступ к получению средств федерального бюджета путем установления требований по их финансовой устойчивости, например, размеру капитала (5 млрд. руб.), наличию генеральной лицензии Банка России и др.;

- установление для кредитных организаций лимитов размещения у них средств федерального бюджета на банковские депозиты в зависимости от соответствия кредитных организаций международным рейтингам долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «ВВ-» по классификации рейтинговых агентств «Фитч Рейтингс» (Fitch Ratings) или «Стандарт энд Пурс» (Standard & Poor's), либо не ниже уровня «Вa3» по классификации рейтингового агентства «Мудис Инвесторс Сервис» (Moody's Investors Service);
- возможность досрочного возврата средств федерального бюджета, размещенных на банковских депозитах, по инициативе Федерального казначейства через введение двух видов договоров банковского депозита с различными условиями возврата средств — срочный и особый, который предусматривает досрочный возврат средств;
- обязанность кредитных организаций 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;
- создание системы внутреннего контроля при формировании и исполнении платежных операций по банковским депозитам в Федеральном казначействе;
- создание автоматизированных систем обработки и хранения данных об операциях по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты;
- определение Федеральным казначейством процентной ставки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты исходя из сложившейся конъюнктуры финансовых рынков;
- регулирование сроков размещения средств на банковские депозиты в зависимости от состояния ликвидности ЕКС с использованием инструмента прогнозирования и кассового планирования средств федерального бюджета.

В рамках совершенствования управления рисками и в целях обеспечения безусловной сохранности

размещаемых средств Федеральное казначейство совместно с Минфином России и Банком России разрабатывает механизм осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета *в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо с кредитными организациями.*

В рамках нового механизма средства федерального бюджета будут размещаться в кредитных организациях под обеспечение ценных бумаг — облигаций федерального займа. Причем круг кредитных организаций, имеющих доступ к такому постоянному финансовому ресурсу, как временно свободные остатки средства федерального бюджета, будет значительно расширен. Если в настоящее время в депозитных аукционах принимают участие 36 кредитных организаций, то планируется расширение до 300.

Еще одна новация — *предоставление краткосрочных бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на покрытие кассовых разрывов.* Эта мера стала ответным шагом Минфина России и Федерального казначейства в связи с изменением порядка предоставления бюджетных субсидий и субвенций, что привело к уменьшению остатка средств на счетах региональных и местных бюджетов.

Бюджетные кредиты будут предоставляться на срок до 30 дней с датой возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года. Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс РФ уже вступили в действие с 7 мая 2013 г.

Бюджетные кредиты будет предоставлять Федеральное казначейство по ставке, определяемой Законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год. В настоящее время поправка в Закон о федеральном бюджете на 2013 год уже внесена, ставка по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов определена как  $\frac{1}{2}$  ставки рефинансирования Банка России (8,25%), т.е. 4,13%.

В настоящее время определены три пилотных территориальных органа Федерального казначейства — по Саратовской и Калининградской области, Республике Северная Осетия-Алания, в которых в рамках эксперимента совместно с финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отработывается технология выдачи краткосрочных бюджетных кредитов.

Несмотря на достигнутые успехи, Федеральное казначейство выделяет ряд проблем, связанных с несовершенствами функционирования современ-

ной модели ЕКС и бюджетных платежей в целом. Это:

- проведение Казначейством России операций по счетам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с участием Банка России в рамках многочисленных счетов (более 50 тыс. счетов), открытых органам Казначейства России в Банке России;
- неиспользованный потенциал увеличения эффективности существующих механизмов управления свободными остатками средств единых счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- недостаточная оперативность распределения доходов в бюджетной системе Российской Федерации при использовании счетов, открытых Казначейству России в Банке России, и отражения на лицевых счетах администраторов доходов бюджета поступающих платежей (в отдельных случаях до трех рабочих дней);
- отсутствие у администраторов доходов бюджетов, а также у организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, оперативной информации о поступлении на счета денежных средств, в том числе информации по лицевым счетам, открытым в финансовых органах;
- значительный объем операций с наличными денежными средствами.

Необходимость совершенствования системы бюджетных платежей в условиях развития наличных и безналичных расчетов увеличивает актуальность реформирования системы бюджетных платежей и применения современных эффективных банковских платежных технологий в расчетах организаций сектора государственного управления.

В связи с этим разработана Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года в рамках реализации Государственной программы управления государственным финансами.

Концепция предназначена для планирования и координации деятельности структурных подразделений Федерального казначейства, осуществляемой в целях реформирования системы бюджетных платежей в условиях развития платежной системы Банка России в соответствии с Концепцией развития

платежной системы Банка России на период до 2015 года, одобренной решением Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (протокол от 16.07.2010 № 16).

Суть Концепции заключается в изменении современных механизмов расчетов в организации кассового устройства исполнения бюджетов с целью сосредоточения счетов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, участников бюджетного процесса, бюджетных учреждений и иных клиентов только в Федеральном казначействе с открытием ему в Центральном банке Российской Федерации одного счета.

Таким образом, Федеральное казначейство станет бюджетным банком для бюджетополучателей. При этом для контроля и отчетности при отслеживании всех отдельных транзакций нет необходимости держать отдельные банковские счета, а достаточно использовать соответствующие механизмы бухгалтерского учета.

Результатами реализации Концепции станут:

- ускорение распределения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и зачисление средств в бюджеты;
- упрощение и унификация документооборота;
- осуществление платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы Российской Федерации путем применения современных банковских и иных платежных технологий;
- обеспечение администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации персонализированной информацией о платежах каждого плательщика налогов, сборов и иных обязательных платежей;
- повышение эффективности управления средствами государственного сектора (в процессе размещения временно свободных средств государственного сектора на банковские депозиты и реализации возможности предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)).