

ФИНАНСОВЫЕ РЫНКИ FINANCIAL MARKETS

УДК 336.13
ББК 65.261.3-28
Ч 43

Б.Р. Чениб

Аспирант кафедры мировой экономики и менеджмента Кубанского государственного университета, г. Краснодар. Тел.: (918)673-67-28, e-mail: bella.rus@yandex.ru.

КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ — ЭФФЕКТИВНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖЕР (Рецензирована)

Аннотация. Главной и основополагающей целью функционирования органов Федерального казначейства является кассовое обслуживание исполнения бюджетов Российской Федерации. Исполнение роли главного кассира страны предполагает управление средствами на счетах бюджета. Однако государственные финансовые ресурсы требуют обеспечения высокой ликвидности. Эти требования ставят перед Федеральным казначейством задачу обеспечения постоянного положительного сальдо на Едином казначейском счете и его грамотного использования.

Ключевые слова: единый казначейский счет, ликвидность, бюджетный кредит, суверенные фонды, внебюджетные фонды.

B.R. Chenib

Post-graduate student of World Economy and Management Department, Kuban State University, Krasnodar. Ph.: (918)673-67-28, e-mail: bella.rus@yandex.ru.

RUSSIAN TREASURY AS AN EFFECTIVE FINANCIAL MANAGER

Abstract. The main and fundamental purpose of the Federal Treasury functioning is a cash service of budgets execution of the Russian Federation. Acting as the chief cashier of the country means funds management on the budget accounts. However, public financial resources require high liquidity insurance. These requirements put before the Federal Treasury the task of ensuring of positive balance in the single treasury account and its proper use.

Keywords: Treasury Single Account, liquidity, budgetary credit, sovereign wealth funds, extra-budgetary funds.

Проблема стратегического управления государственными финансами особенно актуальна для России, в которой имеет место бюджетная реформа 2011 г., осуществление указов Президента РФ от 07.05.12 г. и реализация антикризисного плана Правительства. Главной целью современных бюджетных преобразований является укрепление системы исполнения бюджета, создание достоверной отчетности о его исполнении, обеспечение внешне-

го и внутреннего контроля за исполнением бюджета, переход на среднесрочное и программное бюджетирование.

Формирование эффективной бюджетной системы является одной из приоритетных целей политики любого государства. В разных странах управление государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами является функцией специально созданных для этого организаций, таких, как Агентство Франс

Трезор во Франции, Финансовое агентство в ФРГ, Инвестиционное управление Абу-Даби в Объединенных Арабских Эмиратах, Китайская инвестиционная корпорация и других.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2013—2015 гг. была высказана идея о создании аналогичного Российского финансового агентства, которое будет осуществлять государственную политику в сфере управления Стабилизационными фондами, финансовыми активами и долговыми обязательствами Российской Федерации на финансовых рынках [1].

Основными функциями финансового агентства предлагались:

- размещение и учет средств суверенных фондов России — Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;

- размещение, выкуп, обмен, обслуживание, погашение и учет государственных долговых обязательств Российской Федерации;

- инвестирование и учет временно свободных средств федерального бюджета в рамках мер по совершенствованию управления ликвидностью Единого казначейского счета;

- размещение и учет средств пенсионных накоплений граждан Российской Федерации;

- развитие российского рынка услуг по профессиональному управлению финансовыми активами и долговыми обязательствами и применению новейших технологий и международной практики в данной области [2].

Рассмотрев законопроект во втором чтении, депутаты Госдумы пришли к единогласному выводу о том, что создание финансового агентства, распоряжающегося бюджетными средствами в такой организационно-правовой форме, как открытое акционерное общество, неприемлемо в связи с риском передачи контрольного пакета акций частным лицам при смене действующей власти. Решением парламентариев стало повышение эффективности функционирования действующей системы учета, хранения и управления средствами бюджета.

На современном этапе развития бюджетной системы РФ полномочия, предусматривавшиеся для финансового агентства, принадлежат Федеральному казначейству

и являются одними из приоритетных среди всех реализуемых им функций [3].

Средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации [4]. Также управление ими осуществляется путем размещения в финансовые активы. Доходы, поступившие от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, перечисляются Федеральным казначейством со счета по учету доходов федерального бюджета обратно на счета фондов, если это предусмотрено федеральным законом.

Одной из ключевых целей создания финансового агентства в РФ было предоставление возможности размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на фондовых биржах. Ввиду создания данных фондов для стабилизации экономики в случае дефицита бюджета и высокого риска размещения их средств на бирже Резервный фонд и Фонд национального благосостояния размещены на счетах Федерального казначейства. Необходимо подчеркнуть, что опыт зарубежных финансовых агентств не предусматривает управление ценными бумагами Стабилизационных фондов на фондовых биржах.

Реализация принципа единства кассы бюджетной системы РФ, предусматривающего зачисление всех доходов бюджета на единый счет казначейства и осуществляющего все предусмотренные Федеральным законом «О федеральном бюджете» [5] расходы с этого же счета, позволяет использовать свободные остатки средств на нем с целью получения дополнительных доходов, тем самым повышая уровень эффективности использования государственных финансов. Такой подход существенно упростил работу в межбюджетных отношениях системы и усовершенствовал бухгалтерский учет, отчетность и контроль за средствами.

Состояние единого счета характеризуется либо недостатком денежных средств для оплаты всего объема предъявленных обязательств, либо избытком средств по

отношению к ним. Положительное сальдо бюджетных средств, складывающееся в течение финансового года, пребывающее без движения на едином счете, в связи со своей низкой ликвидностью образует потерянные ресурсы. Создание казначейского счета предполагает управление Федеральным казначейством за государственными средствами, хранящимися на нем, с целью поддержания его ликвидности. Управление ликвидностью объединяет в себе обеспечение необходимого минимального уровня денежных средств на едином счете с целью своевременного исполнения расходных обязательств федерального бюджета в любой момент финансового года и получение дополнительных доходов за счет размещения временно свободных остатков средств [6].

Основным способом поддержания ликвидности ЕКС является механизм размещения свободных денежных средств на банковских депозитах. Данный механизм позволяет осуществлять отбор заявок от кредитных учреждений на биржевой основе (ОАО «Московская Биржа» и ЗАО «Санкт-Петербургская Валютная Биржа») на повышение процентной ставки депозита. Предусматриваются два вида договоров — срочный и с условием досрочного возврата средств по инициативе Федерального казначейства. С 2008 г. по 2013 г. общая прибыль от размещенных средств на банковские депозиты составила 112,64 млрд р.

Управление средствами бюджета предусматривает оплату бюджетных обязательств и строгий отбор в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты.

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах получило свое развитие после принятия Постановления Правительства РФ от 24 декабря 2011 г. №1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» [7]. Данное постановление в значительной мере сконцентрировало всю работу по организации и проведению размещения бюджетных средств в рамках деятельности одного учреждения — Федерального казначейства, повысив резуль-

тативность работы в условиях меняющейся конъюнктуры рынка.

Как было указано выше, управление ликвидностью предусматривает не только размещение временно свободных бюджетных средств с целью получения дополнительной прибыли, но и обеспечение необходимого лимита на едином счете для исполнения обязательств государства. Еще один немаловажный инструмент обеспечения ликвидности ЕКС — бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов — позволяет финансировать государственные расходы.

Механизм бюджетного кредитования счетов бюджетов регионов с января 2014 г. был внедрен Федеральным казначейством и имеет следующие параметры:

1. Источником предоставления бюджетных кредитов являются средства на Едином казначейском счете;
2. Максимальный размер кредита составляет одну двенадцатую доходов бюджета субъекта;
3. Предельный срок выдачи — 30 дней, окончательная дата возврата — 25 ноября текущего финансового года;
4. Плата за пользование кредитом устанавливается федеральным законом о бюджете (2015 г. — 0,1% годовых);
5. Лишение возможности получения кредита при наличии банковских депозитов;
6. Взыскание штрафов и пеней за несвоевременный возврат;
7. Возможность одновременной выдачи только одного кредита, отсутствие права реструктуризации задолженности [8].

Формирование подобной системы управления финансовыми обязательствами направлено на создание нового инструмента управления ликвидностью Единого казначейского счета, обеспечение сбалансированности бюджетов на региональном уровне, получение бюджетами субъектов альтернативных кредитных ресурсов по символической процентной ставке. Однако стоит отметить, что бюджетный кредит несет больше роль дотации, нежели кредита как такового, ввиду низкой процентной ставки, имеющей формальный характер.

Бюджетный кредит оказывает крупное содействие в решении проблемы сбалансированности региональных бюджетов. Политика межбюджетных отноше-

ний требует выявления дополнительных доходных источников. Но при этом следует сократить количество субсидий на среднесрочную перспективу, тем самым обеспечив самостоятельность субъектов. Таким образом, бюджетный кредит заменяет безвозмездные трансфертные выплаты федерального бюджета и поддерживает регионы и муниципалитеты доступными кредитами вместо аналогичных высокопроцентных коммерческих ссуд.

Результативное управление бюджетными средствами, повышение эффективности их расходования — основная задача Министерства финансов, особенно в нынешних условиях антикризисной политики. Предоставление средств на возвратной основе, с уплатой низких процентов, на короткий срок является выгодным методом решения проблемы внутреннего долга регионов.

Стоит отметить тот факт, что перевод государственных внебюджетных фондов на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства с 2014 г. привел к увеличению среднего остатка средств на едином счете, и как следствие его уровня ликвидности, повышению эффективности использования фондовых средств и качества их обслуживания. Данный шаг также способствовал переходу на более эффективную систему кассового обслуживания и формирования единого информационно-правового пространства публично-правовых образований в РФ [9].

Концентрация в рамках одного института перечисленных выше функций без нарушения текущей организационно-правовой системы исполнения бюджета создаст предпосылки для скоординированного управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами Российской Федерации, что оказывает свое влияние на реализацию бюджетной стратегии в кризисных условиях.

Ввиду текущей экономической ситуации в России распоряжение свободными денежными ресурсами требует иной направленности. Нестабильный валютный курс, уязвимый банковский сектор, низкие цены на энергоресурсы, приведшие к дефициту бюджета, требуют изменения размещения государственных финансов. В условиях антикризисной политики управление Резервным фондом и Фондом

национального благосостояния предполагает использование средств на погашение дефицита бюджета. Реализация мер Правительственного плана также возможна за счет средств Резервного фонда.

Лимит остатка средств на ЕКС может быть сокращен с целью увеличения объема размещаемых на депозитах средств и увеличения приносимого ими дохода либо для использования этих средств на покрытие бюджетных расходов. Идея увеличения бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов регионам является первоочередной в перечне мероприятий антикризисного плана РФ на 2015 г. [10]. Снижения расходов предполагается достичь увеличением доли бюджетных кредитов, имеющих существенно более низкую процентную ставку относительно коммерческих займов. В аналогичном порядке с 2015 г. Казначейством введена практика предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям.

Федеральное казначейство является одним из самых передовых органов исполнительной власти, постоянно внедряющим в свою работу наиболее прогрессивные и перспективные технологии развития. Дальнейшее развитие института управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами в рамках Федерального казначейства может предусматривать вложение части свободных бюджетных средств в отбираемые на конкурсной основе государственные инвестиционные проекты. Другим решением может стать предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам в рамках реализации целевых программ государственного бюджета. Подобное размещение свободных средств возможно на краткосрочной (30 дней) и долгосрочной основах (1—3 года) с целью дифференциации рисков поддержания ликвидности ЕКС.

Таким образом, мы можем констатировать факт, что Казначейство России является не просто кассиром, но и эффективным финансовым управляющим государства. Предложенные механизмы совершенствования финансового менеджмента в России обеспечат стабильную работу звеньев всего бюджетного процесса и будут способствовать благоприятной экономической обстановке в стране.

Примечания:

1. О бюджетной политике в 2013-2015 годах: бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 28.06.12 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/15786>.
2. О Российском финансовом агентстве: проект Федерального Закона. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/03/FZ_o_OAO_RFA.doc.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.98 г. №145-ФЗ: [в ред. от 26.12.14 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
4. О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.13 г. № 699: [ред. от 16.07.14 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
5. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федеральный закон от 01.12.14 г. №384-ФЗ: [в ред. от 20.04.15 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
6. О Федеральном казначействе: постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.04 г. № 703: [ред. от 27.12.14 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
7. О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах: Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.11 г. № 1121: [ред. от 11.04.15 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
8. Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год: постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.14 г. № 1567 // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.
9. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru>.
10. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.01.15 г. № 98-р // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

References:

1. On Budget Policy in 2013—2015: Budget Message of the President of the Russian Federation V.V. Putin, on 28.06.12. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/15786>.
2. On the Russian Financial Agency: Draft Federal Law. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/03/FZ_o_OAO_RFA.doc
3. Budget Code of the Russian Federation: the Federal law of 31.07.98, №145-FZ: [in an edition of 26.12.14] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
4. About carrying out of calculations and transfer of funds in connection with the formation and use of additional oil and gas revenues of the federal budget, the Reserve Fund and National Welfare Fund, as well as on the Annulment of Certain Acts of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation of 14.08.13, №699: [in an edition of 16.07.14] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
5. On the Federal Budget for 2015 and the planning period of 2016 and 2017: the Federal law of 01.12.14 №384-FZ: [in an edition of 20.04.15] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
6. On the Federal Treasury: Resolution of the Government of the Russian Federation of 01.12.04, №703: [in an edition of 27.12.14] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
7. On the procedure of placement of federal budget funds on bank deposits: Resolution of the Government of the Russian Federation of 24.12.11, №1121: [in an edition of 11.04.15] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
8. On approval of the Rules (the use, refund) from the federal budget to the budgets of subjects of the Russian Federation budget credits for 2015: Resolution of the Government of the Russian Federation of 27.12.14, №1567 // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
9. Official website of the Federal Treasury. URL: <http://www.roskazna.ru>.
10. On approval of a plan of priority measures to ensure the sustainable economic development and social stability in 2015: Order of the Government of the Russian Federation of 27.01.15, №98-p // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.