

## **ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ ЕДИНЫХ КАЗНАЧЕЙСКИХ СЧЕТОВ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ) И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Пролубникова О. Е.**

*Управление Федерального казначейства по Свердловской области, Екатеринбург, Россия (620144, Екатеринбург, ул. Фурманова, д.34), okejka@mail.ru*

Рассмотрены составляющие управления остатками средств на единых казначейских счетах (ЕКС), открытых органам Федерального казначейства в целях кассового обслуживания исполнения бюджетов, применительно к видам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Установлено, что проведение операций управления остатками на единых счетах способствует усилению ликвидной позиции бюджета. Проведено аналитическое исследование данных по применению указанных операций на уровне федерального бюджета, бюджета Свердловской области и местных бюджетов Свердловской области. В результате исследования установлено, что управление остатками средств на ЕКС субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) осуществляется недостаточно активно. Обозначены недостатки действующего порядка привлечения на ЕКС бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) средств сектора государственного управления и представлены пути их решения, требующие изменений на законодательном уровне.

Ключевые слова: единый казначейский счет (ЕКС), ликвидность ЕКС, управление остатками средств на ЕКС, привлечение средств сектора государственного управления.

## **PROBLEMS OF MANAGEMENT LIQUIDITY UNIFORM EXCHEQUER ACCOUNTS OF BUDGETS OF REGION (MUNICIPAL SUBJECTS OF REGION) AND WAYS OF THEIR DECISION**

**Prolubnikova O. E.**

*Board of the Federal Treasury in Sverdlovsk region, Yekaterinburg, Russia (620144, Yekaterinburg, street Furmanova, 34), e-mail: okejka@mail.ru*

Making managements of the rests of means on uniform exchequer accounts (UEA), opened to Federal Treasury with a view of cash service of execution of budgets with reference to types of budgets of budgetary system of the Russian Federation are considered. It is established, that carrying out of operations of management by the rests on uniform accounts assists strengthening of a liquid position of the budget. It is established, that carrying out of operations of management by the rests on uniform accounts assists strengthening of a liquid position of the budget. It is carried out analytical research of data on application of the specified operations at a level of the federal budget, the budget of Sverdlovsk region and municipal budgets of Sverdlovsk region. As a result of research it is established, that management of the rests of means on UEA subjects of the Russian Federation (municipal formations) is carried out insufficiently actively. Lacks of the operating order of attraction on UEA the budget of the subject of the Russian Federation (municipal formation) means of sector of the government are designated and ways their decisions requiring variations at a legislative level are presented.

Key words: the uniform exchequer account (UEA), liquidity UEA, Management of the rests of means on UEA, attraction of means of sector of the government.

Первоочередной задачей бюджета является способность проведения выплат с целью выполнения функций и задач соответствующих органов власти в пределах законодательного бюджетного плана. Одним из возможных направлений решения указанной задачи является повышение ликвидности единых казначейских счетов (далее – ЕКС) бюджета посредством проведения операций по управлению остатками средств на ЕКС. Ликвидность ЕКС – способность соответствующего ЕКС в определенный временной период произвести своевременные выплаты сектора государственного управления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает проведение операций по управлению остатками средств на ЕКС, открытых органам Федерального казначейства в целях кассового обслуживания исполнения бюджетов. В состав операций по управлению остатками на ЕКС включаются [1]:

- размещение средств на банковских депозитах и их возврат;
- предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на ЕКС других бюджетов и их возврат;
- привлечение и возврат средств организаций, учредителем которых является Российская Федерация (субъект Российской Федерации, муниципальное образование), лицевые счета которым открыты в пределах ЕКС;
- другие операции по управлению остатками средств на ЕКС.

Проведение таких операций способствует увеличению свободного остатка на ЕКС соответствующего бюджета, извлечению дополнительного дохода за счет размещения невостребованных средств бюджета на рынке, тем самым способствуя повышению ликвидной позиции бюджета.

Наиболее активно такие операции проводятся на уровне федерального бюджета. Ежедневное привлечение на ЕКС федерального бюджета неиспользованных остатков с ЕКС, на которых открыты лицевые счета организаций, учредителем которых является Российская Федерация (далее – ЕКС доноры). Общий объем средств, перечисленных со счетов ЕКС, открытых для осуществления операций автономных и бюджетных учреждений федерального уровня, а также средств, полученных во временное распоряжение федеральных учреждений на счет ЕКС федерального бюджета в 2012 году составил 19 947,9 млрд рублей, что позволило в течение года использовать бесплатные ресурсы, не привлекая средства Резервного фонда и других источников финансирования дефицита бюджета, обеспечив бесперебойное кассовое обслуживание федерального бюджета [2].

Механизм размещения средств федерального бюджета на рынке с целью получения дополнительного дохода регламентируется Порядком работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах [5]. По состоянию на 01 июля 2013 года на банковских депозитах размещены средства федерального бюджета в объеме 599,09 млрд рублей. В доход федерального бюджета от размещения средств на банковских депозитах в 2013 году поступило 8,55 млрд рублей [7]. По состоянию на 01 января 2013 года на банковских депозитах размещены средства федерального бюджета в объеме 504,02 млрд рублей. В доход федерального бюджета от размещения средств на банковских депозитах в 2012 году поступило 22,52 млрд рублей [7].

Операции по управлению остатками средств на ЕКС бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) проводятся недостаточно активно. В основном это происходит «за счет отсутствия нормативной правовой базы, регулирующей механизмы повышения ликвидности ЕКС, инертности органов государственной власти субъектов Федерации органов местного самоуправления, а также из-за отсутствия информированности о возможных способах поддержания ликвидности ЕКС, позволяющих существенно повысить платежеспособность региональных и местных бюджетов и избежать возмездных займов, а также рисков, связанных с ними» [4].

Так, например, ни один из местных бюджетов Свердловской области не размещает свободные средства на рынке. Активную позицию в данном вопросе занимает бюджет Свердловской области. По данным бюджетной отчетности, сумма средств областного бюджета (Свердловской области), размещенная на банковских депозитах в 2012 году, составила 6 500 млн рублей [3].

Привлечение на ЕКС бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) средств сектора государственного управления также, как и размещение свободных средств на рынке, не находит активного практического применения. Только один из 94 местных бюджетов, расположенных на территории Свердловской области, применяет механизм привлечения средств сектора государственного управления на ЕКС местного бюджета. В течение первого полугодия 2013 года указанным бюджетом дважды привлекались средства автономных и бюджетных учреждений в общей сумме 33 млн рублей для покрытия кассовых разрывов. Вместе с тем, необходимость безвозмездного привлечения средств обоснована использованием бюджетами возмездных займов. Так, например, общий объем возмездных займов, привлеченных бюджетом Свердловской области и бюджетами муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, 3 730, 18 млн рублей, что свидетельствует о необходимости повышения ликвидности ЕКС соответствующих бюджетов. Сумма процентов за пользование бюджетными кредитами, привлеченными муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области, уплаченная за 2012 год, составила 91,65 млн рублей, соответственно на эту сумму увеличились и расходы бюджетов. Кроме того, отдельные бюджеты муниципальных образований, а также бюджет Свердловской области носят дефицитный характер. Например, общий объем доходов, поступивших в бюджет Свердловской области в 2012 году, составил 154 685, 91 млн рублей, проведенных расходов – 155 924,49 млн рублей, дефицит бюджета – 1 238,58 млн руб. [8].

Одной из возможных причин, по которой механизм привлечения на ЕКС бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) средств сектора государственного управления не находит практического применения, является недостаточно гибкая нормативная база. Обозначим недостатки Порядка перечисления остатков средств бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных и автономных учреждений) с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального Банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (Муниципальных бюджетных и автономных учреждений), в бюджеты субъектов Российской Федерации (местные бюджеты), а также их возврата на указанные счета [6], которым регулируется указанный механизм.

Во-первых, установлено обязательное ежедневное проведение операций, связанное с привлечением средств на ЕКС соответствующего бюджета. Несмотря на то, что ежедневное проведение указанных операций обеспечивает наибольшую концентрацию остатков на ЕКС бюджета, экономическая целесообразность работы такого механизма обоснована при условии динамичного управления свободными остатками средств, аналогично процессам, происходящим на уровне федерального бюджета. При этом ежедневный остаток на ЕКС бюджета должен быть достаточен для осуществления кассовых выплат как с ЕКС бюджета, так и с ЕКС донора. Кроме того, ежедневное привлечение средств требует отдельных трудозатрат на осуществление систематического учета указанных средств и их возврата, при этом ряд дополнительных финансовых ресурсов может оказаться невостребованным.

Автор считает, что механизм привлечения средств должен быть более гибким по временным ограничениям и может применяться по мере наступления определенного события, вызывающего дефицит средств. Другими словами, основанием применения указанного механизма может являться критично низкий и неудовлетворительный уровень ликвидности ЕКС. В настоящее время для пополнения остатка ЕКС соответствующего бюджета применяются различные займы, в том числе возмездные, которые требуют от бюджета дополнительных затрат. Привлечение средств сектора государственного управления соответствующего уровня бюджета является эффективной альтернативой займам, не требующей дополнительных затрат. Второй причиной привлечения средств на ЕКС бюджета является возможность размещения свободных остатков на рынке с целью получения дополнительного дохода, что также положительно влияет на ликвидность ЕКС.

Во-вторых, действующим порядком устанавливается однозначный алгоритм расчета суммы привлечения. Сумма, перечисляемая с ЕКС для учета операций со средствами бюджетных и автономных учреждений уровня бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), рассчитывается исходя из остатка средств на указанном ЕКС, уменьшенного на сумму средств, необходимых для осуществления кассовых выплат с ЕКС донора. Автор считает, что алгоритм расчета должен быть более гибким, так как сумма привлечения, необходимая бюджету субъекта (местному бюджету), может быть меньше суммы, рассчитанной в соответствии с установленным порядком.

В-третьих, привлечение средств возможно только с ЕКС для учета операций со средствами бюджетных и автономных учреждений уровня бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Вместе с тем перечень ЕКС доноров, с которых возможно привлекать средства на ЕКС соответствующего бюджета, может быть более широким. Для эффективного управления бюджетными ресурсами в качестве ЕКС доноров также могут выступать, например, ЕКС для учета операций со средствами, полученными во временное распоряжение учреждений субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также ЕКС территориальных государственных внебюджетных фондов. В настоящее время такого порядка привлечения средств с указанных счетов не существует, соответственно существующий механизм привлечения средств с ЕКС доноров не является достаточно эффективным, так как не способен аккумулировать средства сектора государственного управления, учетные на ЕКС в полном объеме.

В-четвертых, согласно установленному порядку при недостаточности средств на ЕКС доноре для осуществления кассовых выплат проводится перечисление необходимой суммы на указанный ЕКС с ЕКС бюджета. Таким образом, осуществление кассовых выплат с ЕКС для учета операций со средствами бюджетных и автономных учреждений уровня бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) предполагает дополнительную банковскую транзакцию, что свидетельствует о снижении оперативности проведения платежей.

Основные предложения автора, позволяющие исключить указанные недостатки существующего порядка работы механизма управления ликвидностью ЕКС, предусматривающего привлечение средств с ЕКС доноров, сводятся к следующему.

1. Периодичность осуществления операций по привлечению средств ЕКС доноров на ЕКС бюджета должна регулироваться соответствующим финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в зависимости от конкретных экономических особенностей и (или) проблем. Кроме того, ежедневное привлечение средств в отдельных случаях может спровоцировать негативный экономический результат,

связанный с неспособностью перечисления средств с ЕКС бюджета на ЕКС донора, необходимых для осуществления кассовых выплат.

2. Алгоритм расчета должен быть более гибким. Предлагается установить объем привлеченных средств с ЕКС донора в размере, не превышающем сумму, необходимую для осуществления кассовых выплат учреждений. Реализация указного предложения позволит предотвратить возможные негативные риски, при этом предоставить возможность привлечения средств в необходимом объеме, не превышающем значение, рассчитанное в соответствии с действующим порядком.

3. В целях повышения оперативности осуществления платежей необходимо предусмотреть возможность проведения кассовых выплат учреждений текущим операционным днем. Для этого необходимо внести изменения в алгоритм расчета и (или) сроков исполнения операций по привлечению средств. При ежедневном привлечении средств банковские транзакции по поступлению необходимых ресурсов на ЕКС донора и осуществлению выплат по расчетам организаций целесообразно проводить в течение одного банковского дня. Избежать излишних банковских операций возможно также при формировании достаточного резерва на ЕКС доноре, необходимого для осуществления с него кассовых выплат.

4. В целях повышения эффективности рассматриваемого механизма необходимо расширить спектр возможных ЕКС доноров.

5. Периодичность, сроки проведения операций, конкретный алгоритм расчета сумм привлечения средств, а также перечень ЕКС, с которых может осуществляться привлечение средств, целесообразно урегулировать не порядком, установленным Федеральным казначейством, а соответствующим соглашением, заключенным между территориальным органом Федерального казначейства и финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Регламентация указанных позиций с учетом мнения конкретного финансового органа способствует укреплению принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, минимизации негативных экономических рисков и более качественному исполнению бюджетов.

Предложения автора, направленные на оптимизацию существующего порядка функционирования механизма управления ликвидностью ЕКС, способствуют более гибкому управлению неиспользованными остатками сектора государственного управления, что позволяет адаптировать операции механизма применительно к конкретному бюджету субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Таким образом, предложения автора направлены на создание более гибкого механизма, позволяющего аккумулировать свободными остатками, исходя из экономических условий, потребностей и

задач конкретного субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в целях укрепления финансовой устойчивости бюджетов.

### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 94,95,96.
2. Доклад Федерального казначейства «О результатах работы Федерального казначейства в 2012 году и основных задачах на 2013 год» [Электронный ресурс] //Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <http://roskazna.ru/normativnyye-dokumenty/?yearselected=2013&month=march> (дата обращения 14.08.2013).
3. Консолидированный отчет о кассовых поступлениях и выбытиях ф.0503152 по бюджету Свердловской области, составленный по состоянию на 01.01.2013 [Электронный ресурс]. // Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <http://sverdlovsk.roskazna.ru/page/14261/>(дата обращения 23.07.2013).
4. Пантелеев А. Ю., Пролубникова О. Е. Вопросы реформирования системы бюджетных платежей // Финансы. – 2013. – № 5. – С.30.
5. Порядок работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства № 3н от 20.03.2012.
6. Порядок перечисления остатков средств бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных и автономных учреждений) с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального Банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (Муниципальных бюджетных и автономных учреждений), в бюджеты субъектов Российской Федерации (местные бюджеты), а также их возврата на указанные счета, порядок, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 07.07.2012 № 76н.
7. Статистика результатов работы Федерального казначейства по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/informatsiya-o-razmeshchenii-sredstv-federalnogo-byudzheta-na-bankovskie-depozity/statistika-rezultatov-raboty-federalnogo-kaznacheystva/> (дата обращения 23.07.2013).

**Рецензенты:**

Князева Е.Г., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой страхования Высшей школы экономики и менеджмента (ВШЭМ) ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», г. Екатеринбург.

Юзвович Л.И., д.э.н., доцент кафедры страхования Высшей школы экономики и менеджмента (ВШЭМ) ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», г. Екатеринбург.