

Региональная практика управления остатками средств на единых счетах региональных и местных бюджетов

Р.Ш. Чениб, руководитель УФК по Республике Адыгея, кандидат экономических наук, доцент

Н.Х. Шеуджен, начальник отдела кассового обслуживания исполнения бюджетов УФК по Республике Адыгея

Одним из приоритетных стратегических проектов Казначейства России как системы управления государственными финансовыми ресурсами является управление финансовыми ресурсами для достижения следующих результатов:

1. Обеспечение прогнозирования движения средств на едином казначейском (банковском) счете.
2. Обеспечение управления остатками средств на едином казначейском счете.
3. Усовершенствование действующих и создание новых инструментов управления остатками средств на едином счете федерального бюджета.

С целью реализации указанных мероприятий в работе системы применяются различные механизмы таргетирования сальдо и финансовые инструменты для размещения временно свободных кассовых остатков единого счета федерального бюджета для управления его ликвидностью [1].

Управление ликвидностью единого счета федерального бюджета позволяет обеспечить требуемый минимальный объем средств на счете для своевременного и полного исполнения расходных обязательств с возможностью привлечения дополнительных средств в казну за счет эффективного использования временно свободных остатков на финансовом рынке. Тем

самым сбалансирование объемов денежных потоков и их синхронизация во времени пресекают риски образования кассовых разрывов на едином казначейском счете.

Особая ситуация складывается в процессе управления ликвидностью средств на счетах бюджетов регионального и местного уровней. Кассовый разрыв при их исполнении – достаточно часто встречающееся на практике и почти неизбежное явление, на которое оказывают влияние такие факторы, как неравномерность поступления доходов, сезонный характер расходов бюджетов, экономические спады и кризисы. Именно поэтому Управление Федерального казначейства по Республике Адыгея, осуществляющее кассовое обслуживание исполнения республиканского бюджета Республики Адыгея, и Министерство финансов Республики Адыгея одними из приоритетных совместных задач считают обеспечение ликвидности единого казначейского счета республиканского бюджета, управление остатками средств на едином счете республиканского бюджета Республики Адыгея.

В частности, из законодательно установленных механизмов и инструментов по управлению остатками средств на едином счете по учету средств бюджета субъекта Российской Феде-

рации и едином счете местных бюджетов в регионе активно применяются следующие (рис. 1).

Одна из ключевых функций – оперативное регулирование размера сальдо единых счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – реализуется посредством использования такого механизма централизации остатков, как привлечение и возврат средств организаций, учредителем которых является субъект Российской Федерации и лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства.

Внедрение в практику данного механизма происходило следующим образом. В 2015 г. УФК по Республике Адыгея вынесло на рассмотрение постоянно действующей рабочей группы по взаимодействию с Министерством финансов Республики Адыгея в вопросах кассового обслуживания исполнения республиканского и местных бюджетов предложение о заключении соглашения о перечислении остатков средств бюджетных и автономных учреждений в целях реализации положений приказа Министерства финансов Российской Федерации от 08.06.2012 № 76н. В результате совместного анализа положительных и отрицательных факторов 23.10.2015 было за-

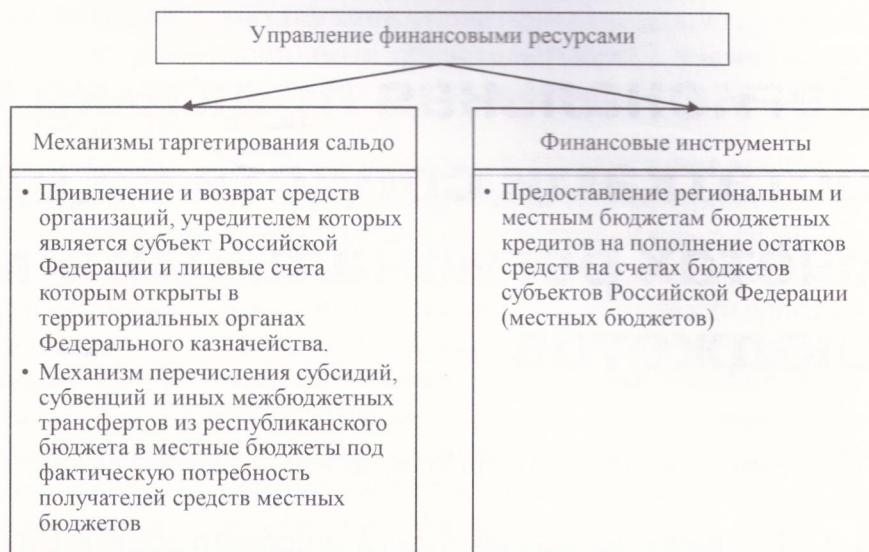


Рис. 1. Структура применяемых на региональном и местном уровнях механизмов и инструментов управления финансовыми ресурсами государства



Рис. 2. Перечень и сроки действия соглашений, заключенных между УФК по Республике Адыгея и Министерством финансов Республики Адыгея по перечислению остатков средств государственных учреждений

ключено Соглашение о перечислении остатков средств бюджетных и автономных учреждений Республики Адыгея со счета № 40601, открытого УФК по Республике Адыгея в подразделении Центрального банка Российской Федерации, в республиканский бюджет Республики Адыгея, а также их возврате на указанный счет. Затем в марте 2016 г. было подписано новое Соглашение на

2016 г., однако ввиду введения в действие приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.03.2016 № 13н (согласно которому был расширен перечень счетов, участвующих в централизации остатков) [2] оно прекратило свое действие, и в июне 2016 г. было заключено новое Соглашение, действовавшее почти до конца года (до 29.11.2016) (рис. 2).

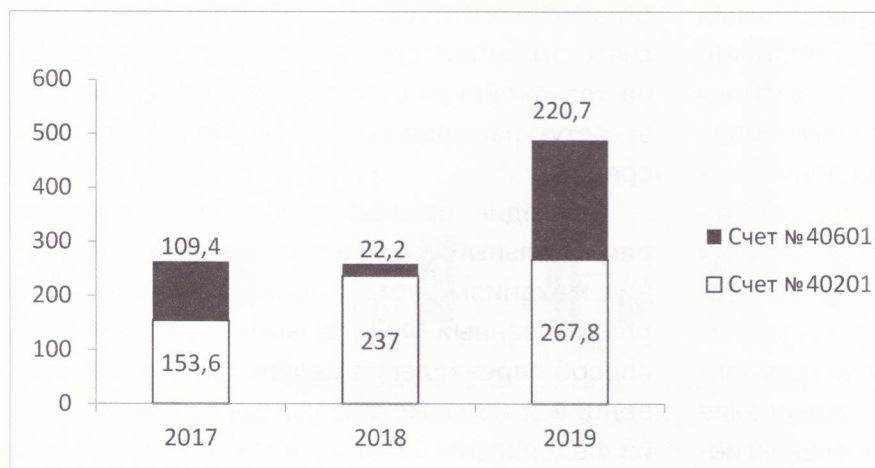


Рис. 3. Динамика объемов ежедневных остатков средств, накопленных в течение 2017, 2018 и 2019 гг. на счетах № 40601 и 40201 в Республике Адыгея, млрд руб.

Несмотря на то что следующее Соглашение, заключенное между УФК по Республике Адыгея и Министерством финансов Республики Адыгея, имело относительно небольшой срок действия (55 дней), на его примере можно проиллюстрировать эффективность использования данного механизма. Так, за неполный IV квартал 2017 г. удалось перечислить на единый счет республиканского бюджета 1,1 млрд руб. временно свободных средств бюджетных и автономных учреждений. В то же время за период действия Соглашения от 31.01.2018 в течение года на единый казначейский счет республиканского бюджета было привлечено остатков средств сектора государственного управления в сумме более 5 млрд руб., что существенно повысило платежеспособность регионального бюджета и снизило долговую

нагрузку на бюджет. В декабре 2018 г. после возврата остатков средств бюджетных учреждений на счет № 40601 по инициативе финансового органа Соглашение было расторгнуто. 2019 г. по своим финансово-экономическим показателям был весьма благополучным для региона, что позволило обойтись без дополнительного привлечения денежных средств для таргетирования сальдо республиканского бюджета.

Результаты применения механизма по привлечению остатков средств государственных учреждений на единый счет бюджета Республики Адыгея проиллюстрированы на рис. 3, на котором видна существенная разница в объеме ежедневных остатков, накопленных в течение 2017, 2018 и 2019 гг. на счетах № 40601 и 40201 в период действия соглашений (сравнительно

небольшой отрезок времени в 2017 г., почти полный 2018 г. – как следствие, минимальный объем неиспользуемых остатков на счетах учреждений и отсутствие заключенных соглашений в 2019 г.).

В текущем году с принятием ограничительных мер в производственных и иных отраслях, связанных с предупреждением распространения коронавируса, повлекших за собой всеобщий спад в экономике и, как следствие, снижение доходов бюджетов, Министерство финансов Республики Адыгея вновь обратилось с предложением о заключении соглашения о перечислении остатков средств бюджетных учреждений в бюджет Республики Адыгея, и только за истекший период текущего года – с марта по июнь – в республиканский бюджет было перечислено 2,8 млрд руб.

Перечисление остатков средств бюджетных учреждений на счет бюджета в целях повышения его ликвидности является значимым бюджетным инструментом, но опыт его применения приводит к выводу, что механизм требует более гибкого подхода по времени использования и алгоритму расчета их объемов. Например, действующим порядком определено, что сумма, перечисляемая на счет бюджета, рассчитывается ежедневно исходя из остатка средств на счете № 40601, уменьшенного на

сумму средств, необходимую для осуществления выплат бюджетных и автономных учреждений. На практике у счета бюджета не всегда есть потребность в рассчитанной сумме привлечения.

Особенно в нынешних условиях следует выделить необходимость исполнения в первую очередь платежей по заработной плате бюджетных учреждений, ввиду чего обоснована и целесообразна доработка в применяемом программном продукте алгоритма отбора платежных документов при формировании Заявки на подкрепление счета № 40601. Операция по перечислению необходимой для осуществления кассовых выплат бюджетных и автономных учреждений суммы со счета бюджета на счет № 40601 предполагает дополнительную банковскую транзакцию, что снижает оперативность проведения платежей. В текущем году, принимая во внимание, что выплаты бюджетных лечебных учреждений носят срочный характер и не могут откладываться на следующий операционный день в ожидании перечисления расчетной суммы средств со счета бюджета, УФК по Республике Адыгея опробовало механизм, при котором банковские транзакции по поступлению необходимых ресурсов на счет № 40601 и осуществлению выплат по расчетам бюджетных и автономных учреждений проводятся в течение одного операционного дня. Практика подтвердила эффективность такого подхода.

Таким образом, считаем целесообразным предусмотреть возможность регулирования сроков проведения операций и конкретный алгоритм расчета сумм привлечения соглашением между финансовым органом субъекта Российской Федерации и территориальным органом Федерального казначейства, что будет способствовать повышению эффективности данного механизма.

Также для снижения рисков образования кассовых разрывов возможно дальнейшее расширение перечня счетов, с которых можно привлекать средства, например применять аналогичный механизм к счету бюджета территориального фонда обязательного медицинского

страхования субъекта Российской Федерации, к счету, открытому для учета средств, переданных на казначейское сопровождение, на которых зачастую накапливаются значительные остатки средств.

Еще один, сравнительно новый, но вполне рациональный и эффективный в использовании механизм таргетирования сальдо – это реализованный Федеральным казначейством способ перечисления целевых субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) бюджету субъекта Российской Федерации (местному бюджету) в объеме фактической потребности получателей средств соответствующего бюджета на дату совершения платежа [3]. С момента его введения на федеральном уровне распоряжением Кабинета Министров Республики Адыгея оперативно были определены две субвенции и одна субсидия, полномочия по перечислению которых в местные бюджеты за счет собственных средств республиканского бюджета были переданы УФК по Республике Адыгея.

Таким образом, к моменту масштабированной передачи полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета по перечислению целевых субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов Российской Федерации органам Федерального казначейства УФК по Республике Адыгея и финансовые органы субъекта и муниципальных образований подошли с достаточным опытом.

В настоящее время все главные распорядители средств республиканского бюджета согласно принятым ими решениям передают УФК по Республике Адыгея полномочия по перечислению субсидий и иных межбюджетных трансфертов в местные бюджеты под подтвержденную на день совершения платежа потребность получателей средств местных бюджетов.

Главным итогом применения данного механизма стала минимизация остатков целевых



Рис. 4. Динамика привлечения коммерческих и бюджетных кредитов в разрезе единых счетов бюджета Республики Адыгея и бюджетов муниципальных образований Республики Адыгея в период с 2017 по 2020 г., млн руб.

средств на счетах местных бюджетов. До его применения на практике целевые межбюджетные трансферты перечислялись в местные бюджеты в начале финансового года и нередко в сумме годовой потребности, что оставляло их без движения и, как следствие, снижало ликвидность, а отвлечение средств из регионального бюджета на год вперед увеличивало риски кассовых разрывов.

Внедрение в практику механизма перечисления межбюджетных трансфертов под фактическую потребность в Республике Адыгея позволило за 5 лет снизить остатки неиспользованных целевых средств на счетах местных бюджетов почти на 98% – с 29,7 млн руб. за 2015 г. до 0,6 млн руб. в 2019 г. На основе приведенных сведений можно оценить

механизм передачи средств в местные бюджеты под фактическую потребность как однозначно эффективный, однако необходимо выделить частные моменты, требующие дополнительного урегулирования.

Так, например, при предоставлении из бюджета муниципального района в бюджет поселения субсидии или иного межбюджетного трансферта, а также при предоставлении субсидии бюджетному учреждению санкционируется расход получателя средств местного бюджета на основании соглашения о предоставлении субсидии или иного межбюджетного трансферта, и зачастую средства оседают на счете бюджета поселения или на лицевом счете бюджетного учрежде-

ния. В результате средства из соответствующего бюджета перечислены, но их фактическое использование конечным получателем происходит недостаточно оперативно – не в день совершения платежа из бюджета, предоставившего субсидию или иной межбюджетный трансферт.

Особую роль в поддержании ликвидности счетов бюджета субъекта и бюджетов муниципальных образований и покрытии периодически возникающих временных кассовых разрывов на них играют краткосрочные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетах) [4].

Размер кредитов определяется в зависимости от доходных поступлений бюджета-заемщика, не превышая 1/12 от их объема. Сумма предельного максимального размера займа устанавливается ежегодно. Оптимальный срок кредитования до 180 дней и низкая процентная ставка в 0,1% годовых по данному кредиту делают данный финансовый инструмент весьма привлекательным для субъектов Российской Федерации, что привело к сокращению величины коммерческих займов, привлекаемых финансовыми органами в бюджеты регионов и муниципальных образований, снизив уровень внутреннего государственного долга страны.

На примере Республики Адыгея на рис. 4 отражена отрицательная динамика прироста коммерческих кредитов, привлекаемых с целью пополнения регионального и местных бюджетов при ежегодном (кроме 2019 г.) увеличении доли бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетах). Исключением стал 2020 г. ввиду возникшего в стране экономического спада в связи с приостановлением деятельности предприятий и, как следствие, снижения доли налоговых поступлений и увеличения дополнительных расходов.

Однако следует отметить, что критерии отбора, применяемые к муниципальным образованиям, делают данный вид кредита недоступным даже для достаточно финансово устойчивых муниципальных образований. Так, за все время их применения в Республике Адыгея бюджетные кредиты привлекались только для муниципального образования «Город Майкоп». В настоящее время рассматривается одно дополнительное соглашение с муниципальным образованием «Тахтамукайский район» на сумму 25 млн руб. (на рис. 4 не учтено).

Более приемлемым вариантом отбора муниципальных образований нам представляется первоначальный, когда финансовый орган субъекта определял муниципальные образования в пределах установленного для субъекта лимита, которые могли бы претендовать на получение кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов (местных бюджетов), при этом нормативно закрепив необходимость предоставления гарантии финансового органа субъекта Российской Федерации при обращении за кредитом муниципального образования из числа, предложенных им.

Применение в работе региональных управлений Казначейства России проанализированных механизмов и инструментов продемонстрировало их достаточную эффективность в реальных условиях функционирования системы, а их дальнейшее совершенствование позволит более оперативно и качественно достичь установленных в стратегических проектах Федерального казначейства результатов в части управления финансовыми ресурсами страны.

Литература:

1. Прокофьев С.Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения // Финансы. 2019. № 5. С. 25–28.
2. Приказ Минфина России от 01.03.2016 № 13н «О Порядке перечисления остатков средств бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных и автономных учреждений), а также средств, поступающих во временное распоряжение казенных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных казенных учреждений), с соответствующих счетов, открытых территориальным органам Федерального казначейства в подразделениях Центрального банка Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации (местные бюджеты), а также их возврата на указанные счета» (в ред. от 15.03.2018).
3. Приказ Федерального казначейства от 25.02.2020 № 10н «О порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства полномочий получателя средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) по перечислению межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) бюджету субъекта Российской Федерации (местному бюджету) в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение».
4. Приказ Минфина России от 26.07.2013 № 74н «О порядке заключения и форме Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» (в ред. от 16.04.2020).