

5.9. БЮДЖЕТНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕКУЩЕЙ ЛИКВИДНОСТИ БЮДЖЕТА

Сергиенко Н.С., доцент,
кафедра «Финансы и кредит»

*Калужский филиал Финансового университета
при Правительстве РФ, г. Калуга*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье раскрыт механизм предоставления бюджетных кредитов для покрытия кассовых разрывов региональных и местных бюджетов. Обобщен российский опыт кредитования публично-правовых образований Казначейством России, сделаны предложения по совершенствованию механизма.

Вектор и многоаспектность проводимых в последнее десятилетие бюджетных реформ направлены на повышение качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг и эффективности и результативности бюджетных расходов. Это в свою очередь вызывает необходимость совершенствования бюджетных технологий в процессе исполнения бюджетов.

В рамках реализации Концепции ликвидности единого счета органами Федерального казначейства в Российской Федерации создаются все условия для оперативного управления финансовыми ресурсами федерального бюджета [7, 8, 16]. Но единый казначейский счет (ЕКС), обеспечивая сведение всех финансовых потоков и средств в единый центр, не решает задачи повышения эффективности использования текущих активов и пассивов бюджета, а лишь создает предпосылки для этого [10, 11, 13]. Становится актуальной тема формирования эффективной модели кассового планирования и прогнозирования финансовых ресурсов, сконцентрированных на едином счете. Важнейшей составляющей этой модели является технология активного управления ежедневными кассовыми активами и пассивами, образующимися в процессе исполнения доходной и расходной частей бюджета [9]. Возникает возможность расширения инструментов финансового рынка [6, 12].

В условиях слабого роста бюджетных доходов и несбалансированности бюджетов приоритетным направлением в работе финансовых органов выступает обеспечение своевременного и полного исполнения принятых расходных обязательств публично-правового образования. Процесс исполнения бюджета выявляет все недостатки бюджетного планирования и должен обеспечить увязку имеющихся ресурсов с обязательствами, которые должны быть исполнены своевременно. Поэтому именно на регионы ложится бремя ответственности за реализацию социальных обязательств, в числе которых предусмотрены указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. В этой связи требуется минимизировать риски несбалансированности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Важно и тот факт, что, как показывают исследования, высокий уровень закредитованности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, характеризующийся проблемой несбалансированности бюджетов, обусловлен зачастую региональными и муниципальными особенностями бюджетной политики и качеством управления финансами на территориальном уровне [1, 2, 3, 4].

В условиях высокой зависимости отдельных территориальных бюджетов от банковского кредитования, что, как правило, становится причиной появления кассовых разрывов в процессе оперативного исполнения бюджетов, для решения текущих задач Министерство финансов РФ (Минфин РФ) предлагает в качестве помощи регионам и муниципальным образованиям для замещения коммерческих кредитов длинные бюджетные кредиты (сроком до трех лет). Одновременно Казначейство России для финансирования бюджетных кассовых разрывов, возникающих в сложных экономических условиях, предоставляет краткосрочные кредиты бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов с 2014 г. используются бюджетные кредиты субъектов РФ, а с 2015 г. такая практика введена и для муниципальных образований.

Предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется Федеральным казначейством. Данное полномочие закреплено за территориальными органами Федерального казначейства Бюджетным кодексом РФ и постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. №721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов)».

Минфином РФ и Федеральным казначейством разработаны и утверждены нормативные и методологические документы, содержащие порядок заключения и форму договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах субъектов РФ (местных бюджетов), механизм взыскания задолженности по бюджетному кредиту.

Базовые параметры предоставления бюджетных кредитов закреплены в ст. 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Механизм предоставления бюджетного кредита предусматривает, что бюджетный кредит предоставляется за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета 40105 «Средства федерального бюджета». Бюджетный кредит предоставляется территориальным органом Федерального казначейства субъекту РФ (муниципальному образованию) на основании договора, заключаемого между территориальным органом Федерального казначейства и субъектом РФ (муниципальным образованием). Форма указанного договора устанавливается Минфином РФ. Возврат кредитов должен произойти не позднее 25 ноября текущего финансового года.

Важным элементом такого кредитования выступает срок предоставления кредитов, который до 2016 г. составлял до 30 дней. Однако, как показала практика кредитования, для территориальных бюджетов

тов, зависящих от очень ограниченного перечня источников поступлений и зачастую привязанных к определенным датам, первоначально закрепленный срок был коротким. Поэтому с 2016 г. предоставление бюджетных кредитов осуществляется на срок, не превышающий 50 дней, что можно оценить как безусловный учет потребностей и возможностей регионов и муниципальных образований.

Ставка по указанному бюджетному кредиту утверждается в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Так, первоначально на 2014 г. в законе о федеральном бюджете ставка по кредитам была установлена в размере 1/4 ставки рефинансирования Центрального банка РФ. А изменениями, согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. №201-ФЗ, с 30 июня 2014 г. был закреплен размер платы за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в 0,1% годовых, которая была установлена и на 2015-й и 2016 гг.

Кроме того, условия также предусматривают, чтобы объем предоставления кредитов не превышал утвержденным законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год 1/12 объема доходов регионального или местного бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Таким образом, преимущество данного порядка состоит в том, что бюджетный кредит предоставляется без обеспечения.

В ст. 96.3 Бюджетного кодекса РФ содержатся и определенные ограничения на предоставление бюджетных кредитов:

- отказ в предоставлении кредита в случае наличия размещенных средств регионального или местного бюджета на банковских депозитах;
- не допускается реструктуризация обязательств (задолженности), заключение мировых соглашений по урегулированию задолженности по бюджетным кредитам;
- территориальные органы Федерального казначейства наделены правом взыскания задолженности субъекта РФ (муниципального образования) по бюджетному кредиту за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ (местный бюджет).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. №721 на территориальные органы Федерального казначейства также возложен контроль за своевременностью возврата кредита.

Порядок заключения договора о предоставлении бюджетного кредита, его форма и форма дополнительных соглашений к нему регламентируются приказом Минфина РФ от 26 июля 2013 г. №74н.

На этапе приема документов от субъектов РФ и муниципальных образований перед территориальными органами Федерального казначейства стоит задача по анализу представленных документов заемщика в части подтверждения его полномочий на получение кредита.

После положительного подтверждения прохождения контроля представленных заемщиком документов управление в срок не позднее 20-го рабочего дня со дня регистрации обращения о заключении

договора оформляет договор в двух экземплярах и устно информирует уполномоченный орган о необходимости подписания договора. На согласование и подписание основного договора отводится 28 рабочих дней.

В процессе исполнения договора на предоставление бюджетного кредита могут возникать ситуации, когда условия могут измениться, например: изменение лимита на кредитные средства в связи с внесением изменений в утвержденный ранее законом (решением) о региональном (местном) бюджете на текущий финансовый год объема доходов бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение; и другие. В этом случае заключается дополнительное соглашение к договору, где прописываются все основные изменения [5].

После подписания основного договора о предоставлении бюджетного кредита наступает следующий этап – заключение кредитного договора. На этом этапе уполномоченный орган от имени заемщика представляет в управление дополнительное соглашение к договору о предоставлении бюджетного кредита, или, другими словами, кредитный договор. При этом заемщик может представить в казначейство не более одного кредитного договора.

В кредитном договоре уполномоченный орган указывает сумму кредита, получаемого заемщиком, дату получения и дату возврата кредита, срок кредитования с учетом следующих основных ограничений:

- сумма кредита на дату получения кредита не должна превышать лимит на кредитные средства, установленный условиями основного договора;
- датой получения кредита является 4-й рабочий день, следующий за днем представления в Управление Федерального казначейства кредитного договора.

После проверки кредитного договора управление запрашивает в центральном аппарате Федерального казначейства средства федерального бюджета на сумму кредита. Ответственным подразделением в центральном аппарате Федерального казначейства является Управление финансово-бюджетных операций.

При наличии на едином счете федерального бюджета средств, которые могут быть предоставлены в виде кредитов, Управление финансово-бюджетных операций обеспечивает их перечисление на счет 40105 «Средства федерального бюджета», открытый управлению, в срок не позднее 12 часов 4-го рабочего дня со дня регистрации кредитного договора. В зависимости от наличия средств на едином счете федерального бюджета средства на счет управления 40105 могут перечисляться в полном объеме, запрашиваемом для совокупности кредитов, а также частично для отдельных кредитов. В случае отсутствия на едином счете федерального бюджета средств Управление финансово-бюджетных операций информирует об этом территориальный орган Федерального казначейства. При получении от Федерального казначейства средств, запрашиваемых под сумму кредита, управление в срок не позднее 12 часов 4-го рабочего дня со дня регистрации кредитного до-

говора повторно проверяет соответствие процентной ставки по кредиту условиям договора.

В случае соответствия процентной ставки по кредиту условиям договора и перечисления Федеральным казначейством необходимых средств управление в срок не позднее 14 часов 4-го рабочего дня со дня регистрации кредитного договора подписывает его и информирует уполномоченный орган о предоставлении кредита и передает ему экземпляр подписанного кредитного договора. Затем управление в срок не позднее 17 часов 4-го рабочего дня со дня регистрации кредитного договора перечисляет на счет заемщика сумму кредита.

Кредит считается предоставленным с момента зачисления средств на счет заемщика.

Для принятия решения об объемах средств федерального бюджета, планируемых для предоставления бюджетных кредитов, используется система кассового планирования исполнения федерального бюджета и состояния единого счета федерального бюджета, отчетность об исполнении региональных и местных бюджетов. При этом принятию Федеральным казначейством указанного решения предшествует обмен информацией и согласование подходов в предоставлении бюджетных кредитов с Минфином РФ.

Кредит возвращается со счета заемщика на счет территориального органа Федерального казначейства 40105 заемщиком (уполномоченным органом) самостоятельно, при этом уплата процентов за пользование бюджетным кредитом производится со счета заемщика на счет 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ» по коду бюджетной классификации 1 11 03060 01 6000 120 «Проценты, полученные от предоставления за счет средств федерального бюджета бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) (федеральные государственные органы, Банк России, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ)» [15].

Важным моментом при взаимодействии выступает соблюдение должником условий кредитного договора. При нарушении должником срока возврата кредита и уплаты процентов за пользование кредитом территориальным органом Федерального казначейства должно осуществляться взыскание задолженности по кредиту, а также штрафов и пеней за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в региональный или местный бюджет в срок не позднее рабочего дня, следующего за днем издания приказа о взыскании кредитной задолженности.

В 2014 г. из федерального бюджета было выделено средств на предоставление 222 кредитов на сумму 521 610 945,0 тыс. руб. В 2015 г. было предоставлено 597 кредитов на сумму 916 776 109,1 тыс. руб. [18].

Сведения об объемах предоставленных бюджетных кредитов субъектам РФ на пополнение остатка средств представлены в табл. 1.

В 2015 г. из 68 субъектов РФ, которые заключили с территориальным органом Федерального казначейства договор о предоставлении бюджетного

кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ, обратились в Федеральное казначейство за получением бюджетного кредита и получили его. Таким образом, наблюдается рост количества субъектов РФ, принявших решение о заключении договора, на 19,3%, и тех, кто получал кредиты, – на 16%, что указывает на прямую потребность в такого рода кредитовании.

**Таблица 1
ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ НА ПОПОЛНЕНИЕ
ОСТАТКА СРЕДСТВ НА СЧЕТАХ БЮДЖЕТОВ
СУБЪЕКТОВ РФ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО
КАЗНАЧЕЙСТВА В 2014-2016 гг. [18]**

Отчетная дата	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	количество	сумма, млрд. руб.	количество	сумма, млрд. руб.	количество	сумма, млрд. руб.
1 февраля	2	3,6	9	23,2	28	81,7
1 марта	13	15,6	38	101,0	51	150,3
1 апреля	24	41,4	76	192,7	85	244,3
1 мая	39	71,4	109	282,2	115	319,3
1 июня	54	112,4	144	366,3	136	387,7
1 июля	85	168,9	181	467,3	–	–
1 августа	118	241,5	220	570,6	–	–
1 сентября	146	310,6	254	664,3	–	–
1 октября	177	386,2	292	748,1	–	–
1 ноября	211	475,4	336	837,2	–	–
1 декабря	222	521,6	349	869,6	–	–

В 2015 г. 52 региона получили бюджетный кредит от двух до десяти раз, этот показатель выше 2014 г. на 13%. Всего выдано было 349 бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ, что в 1,6 раза больше 2014 г. Объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление бюджетных кредитов субъектам РФ, составил 869,61 млрд. руб. Срок предоставления бюджетных кредитов составлял от 5 до 30 дней.

С 1 апреля 2015 г. аналогичные бюджетные кредиты предоставлялись Федеральным казначейством пилотным муниципальным образованиям, выбранным по согласованию с субъектами РФ. В 2015 г. в утвержденном перечне муниципальных образований по предоставлению бюджетных кредитов было 128 публично-правовых образований, из которых 39 муниципальных районов и 89 городских округов [17]. Бюджетные кредиты были предоставлены 80 муниципальным образованиям из 88 заключивших договор на предоставление бюджетного кредита. Количество предоставленных кредитов составило 248 на общую сумму 47,17 млрд. руб.

В 2016 г. в число участвующих в получении бюджетных кредитов входит 112 муниципальных обра-

зований из 77 субъектов РФ, в их числе 15 муниципальных районов и 97 городов и городских округов.

Таблица 2
СВЕДЕНИЯ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ НА ПОПОЛНЕНИЕ ОСТАТКА СРЕДСТВ НА СЧЕТАХ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2015-2016 гг.

Отчетная дата	2015 г.		2016 г.	
	количество	сумма, млрд. руб.	количество	сумма, млрд. руб.
1 февраля	0	0	8	1,4
1 марта	0	0	29	10,8
1 апреля	0	0	63	20,5
1 мая	10	1,4	93	27,9
1 июня	28	4,3	124	40,6
1 июля	67	10,2	–	–
1 августа	119	20,1	–	–
1 сентября	148	26,1	–	–
1 октября	194	36,6	–	–
1 ноября	234	45,5	–	–
1 декабря	248	47,2	–	–

Сведения об объемах предоставленных бюджетных кредитов местным бюджетам представлены в табл. 2. Таким образом, в 2015 г. общий объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление бюджетных кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям, составил 916,78 млрд. руб. (рис. 1). Всего было выдано 597 кредитов, а объем уплаченных в доходы федерального бюджета процентов составил 69,9 млн. руб.

Важно отметить, что за всю практику применения рассматриваемого механизма кредитования субъектами РФ и муниципальными образованиями обязательства по возврату средств федерального бюджета по предоставленным бюджетным кредитам и уплате процентов выполнены своевременно и в полном объеме.

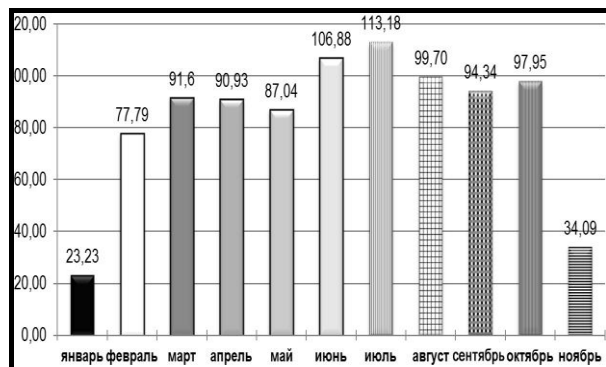


Рис. 1. Динамика объемов предоставленных бюджетных кредитов в 2015 г., млрд. руб.

Таким образом, современные казначейские технологии позволяют не только сократить уровень долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты, но и в части замещения коммерческих кредитов на бюджетные сократить издержки бюджетных фондов на выплаты процентов по займам для финансирования кассовых разрывов бюджетов

в условиях кризиса и недостаточной ликвидности единого счета бюджета.

Вместе с тем, требует решения вопрос разработки критериев для выбора субъектов РФ (муниципальных образований), обратившихся за кредитом, в случае недостаточности средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета. Потребность в таких кредитах высока, и это порождает проблему обоснования выбора публично-правового образования, которому преимущественно может быть предоставлен бюджетный кредит. Возможным направлением для решения такой задачи станет создание рейтинговой системы публично-правовых образований при предоставлении бюджетных кредитов.

Представляется вероятной разработка механизма финансовых гарантий субъектам РФ при предоставлении бюджетных кредитов.

Литература

1. Балынин И.В. Комплексная модель оценки рисков несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в контексте социально-экономического развития регионов [Текст] / И.В. Балынин // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – №3. – С. 316-319.
2. Балынин И.В. Оценка долговой политики субъектов Приволжского федерального округа Российской Федерации в условиях несбалансированности региональных бюджетов [Текст] / И.В. Балынин // Theoretical & Applied Science. – 2013. – №12. – С. 101-104.
3. Балынин И.В. Рейтинговая оценка субъектов Российской Федерации по уровню риска несбалансированности региональных бюджетов (на основе разработанной модели) [Текст] / И.В. Балынин // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2014. – №3. – С. 104-109.
4. Иванова Е.В. Механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов в современных условиях [Текст] / Е.В. Иванова // Результаты науч. иссл. науч.-педагогических работников Сибирского ин-та бизнеса и информационных технологий. – Омск, 2015. – С. 24-41.
5. Лукашов А.И. О предоставлении бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов [Текст] / А.И. Лукашов // Финансы. – 2014. – №4. – С. 19-23.
6. Марков С.Н. Развитие финансового рынка как фактор экономического развития в условиях глобализации [Текст] / С.Н. Марков // Двадцать первые апрельские экон. чтения : мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. / Омский филиал Финансового ун-та при Правительстве РФ ; под ред. В.В. Карпова, А.И. Ковалева. – 2015. – С. 198-203.
7. Прокофьев С.Е. Кассовое обслуживание расходной части федерального бюджета [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2013. – №4. – С. 14-15.
8. Прокофьев С.Е. Комплексное управление денежными потоками в сфере российских государственных финансов [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2014. – №9. – С. 7-12.
9. Прокофьев С.Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого казначейством России [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы и кредит. – 2015. – №10. – С. 2-11.
10. Прокофьев С.Е. Развитие системы взаимодействия Федерального казначейства и Банка России [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2010. – №12. – С. 25-27.
11. Прокофьев С.Е. Расходно-операционный блок Казначейства России: итоги и перспективы [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2016. – №4. – С. 29-35.
12. Прокофьев С.Е. Управление ликвидностью счета бюджета: региональный опыт [Текст] / С.Е. Прокофьев,

Н.С. Сергиенко // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №1-1. – С. 352-355.

13. Саранцев В.Н. Оптимизация потоков движения доходов и средств федерального бюджета через организацию функционирования генерального казначейского счета [Текст] / В.Н. Саранцев // Вестн. Самарского госуд. экон. ун-та. – 2015. – №4. – С. 107-112.
14. Сергиенко Н.С. Банковские технологии Федерального казначейства [Текст] / Н.С. Сергиенко // Двадцатые апрельские экон. чтения : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В.В. Карпова, А.И. Ковалева. – Омск, 2014. – С. 101-105.
15. Сергиенко Н.С. Бюджетный кредит как инструмент поддержки ликвидности единого счета территориального бюджета [Текст] / Н.С. Сергиенко // Новая экономика и региональная наука. – 2015. – №1. – С. 90-95.
16. Сергиенко Н.С. Банковские технологии в системе управления государственными финансами [Текст] / Н.С. Сергиенко // Наука сегодня : сб. науч. тр. по мат-лам междунар. науч.-практ. конф. ; Научный центр «Диспут». – Вологда, 2014. – С. 84-85.
17. Сергиенко Н.С. Бюджетные кредиты для муниципальных образований [Текст] / Н.С. Сергиенко // Актуальные вопросы развития экономики : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. д.э.н., проф. В.В. Карпова и д.э.н., проф. А.И. Ковалева. – Омск, 2015. – С. 105-110.
18. Федеральное казначейство [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

Ключевые слова

Бюджет; бюджетный кредит; сбалансированность бюджета; кассовый разрыв; казначейство; единый счет.

Сергиенко Наталья Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы. Современные экономические условия требуют совершенствования бюджетных технологий, направленных на преодоление дефицита бюджета в процессе исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поиск новых возможностей при решении проблемы кассовых разрывов обусловлен высоким уровнем долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. С целью поддержки регионов и муниципальных образований им через Федеральное казначейство предоставляются краткосрочные бюджетные кредиты. Исследование такой практики вызывает безусловный интерес у специалистов финансовой сферы.

Научная новизна и практическая значимость. В рецензируемой статье раскрыты теоретические и практические аспекты механизма казначейского кредитования. В работе сделан анализ практики Федерального казначейства по предоставлению краткосрочных бюджетных кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям. Сделаны отдельные предложения по возможным перспективным направлениям указанных бюджетных процедур.

Замечания. В качестве недостатка можно отметить отсутствие примера конкретного субъекта РФ, принимающего участие в краткосрочном кредитовании с целью покрытия кассовых разрывов. Однако указанное замечание не снижает ценности исследования.

Заключение. Работа актуальна, заслуживает положительной оценки, отвечает предъявляемым требованиям к публикациям в научных изданиях и может быть рекомендована к опубликованию.

Зуева И.А., д.э.н., доцент, кафедра «Менеджмент и маркетинг», Калужский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, г. Калуга.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ