

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 ноября 2010 года № 57К (759) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.16.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Предмет мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, приказы, методические документы федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации, регулирующие деятельность в сфере управления средствами федерального бюджета; отчетные, договорные, бухгалтерские и иные документы, отражающие движение средств федерального бюджета в финансовой системе Российской Федерации (в части, относящейся к анализируемой сфере деятельности); материалы и информация о результатах деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации в сфере управления средствами федерального бюджета; материалы и итоги проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации; информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

Цель мероприятия

Проанализировать механизм управления временно свободными средствами федерального бюджета и выработать рекомендации по его развитию.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Центральный банк Российской Федерации (по запросу).

Исследуемый период: 2008 год - 9 месяцев 2010 года.

Сроки проведения мероприятия: с 31 мая по 26 ноября 2010 года.

Результаты мероприятия

В посткризисный период сокращение дефицита федерального бюджета, а также создание условий для активной модернизации экономики страны являются ключевыми задачами финансово-бюджетной политики государства, сформулированными в программных документах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Это связано с тем обстоятельством, что дефицит федерального бюджета в среднесрочной перспективе сохранится на значительном уровне. Тем самым реализация ос-

новых стратегических приоритетов государственной политики будет осуществляться в условиях существенной ограниченности имеющихся бюджетных ресурсов. В этой связи актуализируется проблема поиска резервов для пополнения доходной базы федерального бюджета. Одним из таких резервов является повышение оборачиваемости и эффективности использования имеющихся на едином счете федерального бюджета временно свободных денежных средств.

Временно свободные денежные средства могут возникать в ходе исполнения бюджета любого публично-правового образования. В процессе исполнения федерального бюджета они образуются вследствие разницы в сроках и объемах кассовых поступлений и осуществления выплат с единого счета федерального бюджета, открытого Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации. Состояние единого счета федерального бюджета может характеризоваться как недостатком денежных средств, необходимых для оплаты всего объема предъявленных бюджетных обязательств, так и их избытком по отношению к указанному объему. При наличии избыточных средств в краткосрочной перспективе, образуются временно свободные средства федерального бюджета.

В настоящее время управление временно свободными средствами федерального бюджета осуществляется путем кассового прогнозирования движения средств на едином счете федерального бюджета в течение финансового года и размещения остатков средств федерального бюджета на банковские депозиты с целью получения дополнительных доходов в ходе исполнения федерального бюджета. При этом существенными условиями организации размещения являются обеспечение сохранности размещенных средств и минимизация рисков получения убытков.

В контексте проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия термин «механизм» используется применительно к сущности процесса управления временно свободными средствами федерального бюджета. Он представляет собой совокупность средств и методов управления, которые определяют возможность целенаправленного движения, функционирования и развития системы управления временно свободными средствами федерального бюджета.

В структуре механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета особое место занимают правовые нормы, на основании которых обеспечивается применение тех или иных средств и методов управления с учетом реально складывающейся обстановки. Поскольку любой управленческий механизм реализуется посредством функций управления, то при его анализе важное значение имеет вычленение основных особенностей на этапах планирования, организации, размещения, учета и контроля.

Формирование механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета связано с внесением изменений в 2007 году в статью 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации, когда ее запретительный характер о недопустимости размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передачи их в доверительное управление перестал распространяться на Российскую Федерацию и отдельные субъекты Российской Федерации. Он заработал после вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты», принятия соответствующего пакета приказов Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства, а также заключения договора об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты между Федеральным казначейством и Центральным банком Российской Федерации.

Значимость механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета определяется тем, что, наряду с обеспечением бюджетных доходов он может

быть использован в качестве дополнительного канала предоставления ликвидности банковской системе. В частности, это подчеркивается в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и период 2011 и 2012 годов, одобренных Советом директоров Банка России 11 ноября 2009 года.

В ходе проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия была использована информация, поступившая по запросам Счетной палаты Российской Федерации, в том числе:

- от 8 сентября 2010 года № ЗИ 08-01-37/08-01 - получен ответ из Министерства финансов Российской Федерации от 14 сентября 2010 года № 04-07-09/1944;

- от 14 сентября 2010 года № ЗИ 08-01-38/08-01 - получен ответ из Федерального казначейства от 24 сентября 2010 года № 42-3.3-11/662;

- от 21 сентября 2010 года № ЗИ 08-39/08-01 - получен ответ из Центрального банка Российской Федерации от 18 октября 2010 года № 01-07/4816.

Кроме того, были использованы документы из базы данных Счетной палаты Российской Федерации, поступающие на регулярной основе в соответствии с дополнительным соглашением от 6 февраля 2009 года № 5 к Соглашению об информационном взаимодействии между Министерством финансов Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации от 21 июля 2005 года. Также были проанализированы отчетные документы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, в которых в той или иной мере нашли отражение вопросы данного экспертно-аналитического мероприятия.

1. Анализ наличия и состояния нормативно-правового и методического обеспечения управления временно свободными средствами федерального бюджета

По результатам проведенного анализа установлено, что в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует определение понятия «временно свободные средства федерального бюджета». Вместе с тем в отдельных постановлениях Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации дано определение понятия временно свободных средств государственных корпораций и фондов, а также бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе:

- в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2008 года № 76 «О размещении временно свободных средств государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее - Фонд) понятие «временно свободные средства государственной корпорации - Фонда», определено как сумма остатков средств на банковских счетах Фонда за вычетом средств, необходимых для оказания финансовой поддержки;

- в постановлении Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 года № 198 «О порядке размещения в 2003 году временно свободных средств резерва бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации» определено, что временно свободные средства фонда - это временно свободные средства резерва бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, образовавшиеся сверх сумм, направляемых на обеспечение текущей сбалансированности и пополнение норматива оборотных денежных средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

- в постановлении правительства Москвы от 3 июня 2008 года № 486-ПП «О проведении открытого конкурса на право участия кредитных организаций в размещении временно свободных средств бюджета города Москвы на банковских депозитах» временно свободные средства бюджета города Москвы определены как средства бюджета города Москвы, находящиеся в остатках на едином счете бюджета города Москвы

сверх сумм, направляемых на обеспечение текущей сбалансированности бюджета города Москвы в соответствии с кассовым планом.

По нашему мнению, под временно свободными средствами федерального бюджета следует понимать сумму остатков средств на едином счете федерального бюджета после осуществления выплат с единого счета федерального бюджета для полного исполнения всего объема принятых бюджетных обязательств.

Управление временно свободными средствами федерального бюджета предполагает реализацию федеральными органами исполнительной власти соответствующих бюджетных полномочий, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации в рамках бюджетных полномочий, установленных статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), осуществляет управление государственными финансовыми активами Российской Федерации. В соответствии со статьей 96.11 Бюджетного кодекса Министерство финансов Российской Федерации управляет средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 241.1 Бюджетного кодекса при кассовом обслуживании исполнения бюджетов управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса под финансовыми органами понимаются: Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

В соответствии с пунктом 1 статьи 166.1 Бюджетного кодекса управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета осуществляет Федеральное казначейство в установленном им порядке. Порядок управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета утвержден приказом Федерального казначейства от 14 сентября 2009 года № 210. Согласно данному приказу единый счет федерального бюджета представляет собой совокупность счетов, открытых Федеральному казначейству на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета» в Центральном банке Российской Федерации и управлениям Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций - в кредитных организациях.

В соответствии со статьей 236 Бюджетного кодекса размещение бюджетных средств на банковских депозитах не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим кодексом. Действие указанной статьи не распространяется на Российскую Федерацию и на отдельные субъекты Российской Федерации. Статьей 236 Бюджетного кодекса установлены следующие особенности размещения бюджетных средств на банковские депозиты: во-первых, порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется, соответственно, Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации; во-вторых, требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства

бюджетов субъектов Российской Федерации должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты; в-третьих, максимальный срок размещения средств бюджетов субъектов Российской Федерации не может превышать шести месяцев, при этом ограничение максимального срока для размещения средств федерального бюджета не установлено; в-четвертых, ответственность за обеспечение возврата бюджетных средств несут, соответственно, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что за нарушение установленного порядка размещения бюджетных средств на банковских депозитах статьей 302 Бюджетного кодекса установлена ответственность в виде санкций: изъятие в бесспорном порядке размещенных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 227) средства федерального бюджета могут размещаться на банковские депозиты в кредитных организациях в случае их соответствия требованиям, установленным Правилами размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, утвержденными настоящим постановлением. При этом конкурсная процедура отбора кредитных организаций для заключения договоров о размещении средств федерального бюджета данным постановлением не предусмотрена.

Вместе с тем порядок проведения аналогичных операций в государственных корпорациях, фондах и субъектах Российской Федерации предусматривает конкурсную процедуру отбора кредитных организаций для заключения договоров о размещении временно свободных средств. Так, пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2008 года № 76 «О размещении временно свободных средств государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» установлено, что определение российских кредитных организаций и профессиональных участников рынка ценных бумаг, с которыми Фондом могут заключаться договоры в целях размещения временно свободных средств Фонда, осуществляется путем проведения торгов. Порядок и условия проведения таких торгов устанавливаются наблюдательным советом Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 года № 127 «О направлениях, порядке и условиях инвестирования, предельном размере инвестируемых временно свободных средств государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» определение организаций, выступающих в качестве агентов корпорации по инвестированию временно свободных средств корпорации, осуществляется путем проведения конкурса. Порядок и условия проведения конкурса устанавливаются правлением корпорации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, пунктом 1.1 распоряжения правительства Санкт-Петербурга от 10 сентября 2007 года № 125-рп «О размещении средств бюджета Санкт-Петербурга на банковских депозитах в 2008-2010 годах» комитету финансов Санкт-Петербурга было поручено провести открытый конкурс на право размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на банковских депозитах. Пунктом 1 постановления правительства Москвы

от 3 июня 2008 года № 486-ПП «О проведении открытого конкурса на право участия кредитных организаций в размещении временно свободных средств бюджета города Москвы на банковских депозитах» установлено проведение открытого конкурса на право участия кредитных организаций в размещении временно свободных средств бюджета города Москвы на банковских депозитах.

Таким образом, среди характерных особенностей действующего механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета, прежде всего, следует отметить особый порядок их размещения на банковские депозиты лишь в тех кредитных организациях, которые соответствуют требованиям, установленным Правилами размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. В частности, к ним относятся: наличие генеральной лицензии Центрального банка Российской Федерации на осуществление банковских операций; наличие собственных средств (капитала) в размере не менее 5 млрд. рублей; наличие рейтинга долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «ВВ-» по классификации рейтинговых агентств Fitch Ratings или Standard & Poor's, либо не ниже уровня «Вa3» по классификации рейтингового агентства Moody's Investors Service; отсутствие просроченной задолженности по ранее размещенным банковским депозитам; участие в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации. Объективная необходимость наличия данных требований объясняется тем, что они позволяют обеспечить полный и своевременный возврат бюджетных средств, размещенных на банковские депозиты без обеспечения.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 227 определены участники со стороны государства в процессе размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и их полномочия. Организация работы по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты осуществляется Министерством финансов Российской Федерации, размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты - Федеральным казначейством, которое привлекает для обеспечения размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты Центральный банк Российской Федерации на основании договора без вознаграждения.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации № 227 утверждены следующие приказы:

- Министерством финансов Российской Федерации: от 9 апреля 2008 года № 40н «Об утверждении Порядка расчета для кредитной организации лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» (с изменениями) (далее - Порядок расчета лимитов), от 9 апреля 2008 года № 41н «Об утверждении Порядка отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита и заключения с Федеральным казначейством договоров банковского депозита», от 9 апреля 2008 года № 42н «Об утверждении типовой формы генерального соглашения Федерального казначейства с кредитной организацией о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты и порядка его заключения», от 9 апреля 2008 года № 43н «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации с Федеральным казначейством при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты»;

- Федеральным казначейством от 5 июня 2008 года № 141 «Об утверждении порядка работы структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты»;

- Центральным банком Российской Федерации от 17 апреля 2008 года № ОД-274 «Об утверждении Регламента взаимодействия структурных подразделений Банка России при осуществлении Банком России отдельных полномочий по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты».

В ходе анализа установлено, что на момент становления действующего механизма размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты федеральные органы исполнительной власти не обладали соответствующей технической инфраструктурой и кадровым потенциалом. В этой связи Правительством Российской Федерации было принято решение, что размещение средств федерального бюджета на депозиты в кредитных организациях будет фактически осуществляться на технической базе и силами Центрального банка Российской Федерации. Это решение было отражено в постановлении Правительства Российской Федерации № 227, которым было предписано Федеральному казначейству в 5-дневный срок после утверждения соответствующих ведомственных нормативных правовых актов по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации заключить с Центральным банком Российской Федерации договор об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты.

Указанное решение Правительства Российской Федерации было выполнено в установленный срок, и между Федеральным казначейством и Центральным банком Российской Федерации был заключен Договор об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты от 14 апреля 2008 года № 42-7.1-19/3.3-15, предусматривающий совершение Банком России от имени Казначейства России следующих юридических и иных действий без вознаграждения: проверка соответствия кредитных организаций установленным требованиям, расчет для кредитных организаций лимитов размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, проведение отбора заявок, заключение с кредитными организациями договоров банковского депозита, а также информирование кредитных организаций о проведении и результатах отбора заявок.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 227 средства федерального бюджета размещаются на банковские депозиты в кредитных организациях, соответствующих установленным требованиям и заключивших с Федеральным казначейством генеральное соглашение о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты (далее - генеральное соглашение). Предметом генерального соглашения являются отношения сторон в процессе непосредственного размещения средств. Объем, срок и процентная ставка размещения не являются условиями генерального соглашения и устанавливаются договором банковского депозита. Генеральное соглашение заключается в порядке и по форме, определенными приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 42н «Об утверждении типовой формы генерального соглашения Федерального казначейства с кредитной организацией о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты и порядка его заключения».

Процесс заключения генерального соглашения характеризуется следующими ключевыми моментами: во-первых, для заключения генерального соглашения кредитная организация представляет письменное обращение по установленной форме с приложением установленного набора документов; во-вторых, при заключении генерального соглашения Федеральное казначейство обращается в Центральный банк Российской Федерации для проведения проверки соответствия кредитной организации установленным требованиям; в-третьих, кредитной организации, не соответствующей установленным требованиям, будет отказано в заключении генерального соглашения.

Проверка соответствия кредитной организации требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 227, осуществляется Банком России в следующем порядке: проверка наличия собственных средств (капитала) в размере не менее 5 млрд. рублей осуществляется по имеющейся в Центральном банке Российской Федерации отчетности кредитной организации на день проверки; проверка нали-

чия рейтинга долгосрочной кредитоспособности осуществляется на основании данных информационных систем «Рейтерс» и «Блумберг», а в случае отсутствия в них данных о рейтинге, используются данные официальных сайтов рейтинговых агентств Fitch Ratings, Standard & Poor's или Moody's Investors Service.

Федеральное казначейство в срок не позднее 7 рабочих дней со дня обращения заключает с кредитной организацией генеральное соглашение. При выявлении несоответствия кредитной организации какому-либо из установленных требований Федеральное казначейство информирует кредитную организацию об отказе в заключении генерального соглашения.

Генеральное соглашение подлежит расторжению в случае двукратного неисполнения кредитной организацией обязательств по возврату средств федерального бюджета по заключенным с Федеральным казначейством договорам банковского депозита. В случае расторжения генерального соглашения Федеральное казначейство вправе отказать кредитной организации в заключении нового генерального соглашения в течение 6 месяцев, следующих за днем расторжения действовавшего генерального соглашения.

Следует отметить, что в целях минимизации риска невозврата кредитной организацией размещенных бюджетных средств в генеральных соглашениях предусмотрена обязанность заключения с Центральным банком Российской Федерации дополнительного соглашения к договору корреспондентского счета кредитной организации о предоставлении права Федеральному казначейству на списание Центральным банком Российской Федерации в пользу Федерального казначейства денежных средств с корреспондентского счета кредитной организации на основании поручения Федерального казначейства без распоряжения владельца счета в случае нарушения кредитной организацией обязательств по возврату депозита и по уплате начисленных на сумму депозита процентов и штрафных процентов (пени).

Заключению договоров банковского депозита предшествует проведение Центральным банком Российской Федерации отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита (далее - отбор заявок), который проводится в несколько этапов: подготовка к отбору заявок; проведение отбора заявок; заключение договоров банковского депозита и проведение расчетов по заключенным договорам. Минфин России по предложению Банка России определяет максимальный размер средств федерального бюджета, размещаемый на банковские депозиты, дату проведения отбора заявок, срок размещения и минимальную процентную ставку размещения.

Кроме того, на основании пункта 2.1 Порядка отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита и заключения с Федеральным казначейством договоров банковского депозита, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 41н (далее - Порядок отбора заявок и заключения договоров), Министерство финансов Российской Федерации для каждого отбора заявок определяет расписание отбора заявок кредитных организаций (по московскому времени), минимальный объем одной заявки и максимальное количество заявок от одной кредитной организации и информирует о принятом решении участников рынка путем размещения указанной информации на официальном сайте в сети Интернет в срок не позднее рабочего дня, предшествующего дате проведения отбора заявок.

В ходе анализа установлено, что Правилами размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от № 227, определением Министерством финансов Российской

Федерации расписания отбора заявок, минимального объема одной заявки кредитной организации и их максимального количества не предусмотрено.

Минфин России дает поручение о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты (далее - Поручение), которое является основанием для размещения Федеральным казначейством средств федерального бюджета на банковские депозиты. Размещение данных средств осуществляет Федеральное казначейство, привлекая для этого Центральный банк Российской Федерации, который организует проведение отбора заявок и размещает не позднее рабочего дня, предшествующего дню проведения отбора заявок, на своем сайте в сети Интернет информацию о проведении отбора заявок с указанием даты его проведения и параметров размещения, указанных в Поручении.

При подготовке к проведению отбора заявок кредитные организации, заключившие генеральные соглашения, вновь проверяются на соответствие установленным требованиям. В случае выявления несоответствия кредитной организации указанным требованиям кредитная организация, заключившая генеральное соглашение, не допускается к участию в отборе заявок.

Кроме того, Центральный банк Российской Федерации для каждой кредитной организации, в зависимости от размера ее собственных средств (капитала) и рейтинга долгосрочной кредитоспособности, рассчитывает лимит размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, включающий:

- максимально допустимую совокупную сумму, в пределах которой средства федерального бюджета могут размещаться на банковские депозиты в кредитной организации (лимит на средства);
- лимит, в пределах которого кредитная организация вправе подавать заявки в ходе проведения отбора заявок (лимит на заявки).

При этом необходимо отметить, чем выше рассчитанный рейтинг кредитной организации и размер собственных средств (капитала), тем больше средств федерального бюджета она имеет возможность привлечь на депозиты, что видно из следующей таблицы.

Сводная таблица рейтингов кредитных организаций для определения лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты:

Группы кредитных организаций	Рейтинг долгосрочной кредитоспособности кредитных организаций по классификации рейтинговых агентств		Размер собственных средств (капитала), млрд. руб.	Рейтинговый коэффициент, используемый для расчета лимита на средства
	Fitch-Ratings, Standard & Poor's	Moody's Investors Service		
1	не ниже BBB+	не ниже Baa1	не менее 90,0	1,0
2	не ниже BBB	не ниже Baa2	не менее 5,0	0,75
3	BBB-, BB+	Baa3 или Ba1	не менее 5,0	0,5
4	BB, BB-	Ba2, Ba3	не менее 5,0	0,25

Из представленных данных следует, что лимит размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты для кредитных организаций 1-й группы несопоставимо выше, чем у кредитных организаций 2-й, 3-й и 4-й групп, что позволяет им привлекать временно свободные средства федерального бюджета в значительно больших объемах. Так, по состоянию на 1 октября 2010 года размер собственных средств (капитала) ОАО «Сбербанк России» составлял 1163,5 млрд. рублей, значение лимита на средства - 1163,5 млрд. рублей; размер собственных средств (капитала) ОАО «Банк Москвы» - 142,8 млрд. рублей, лимит на средства - 142,8 млрд. рублей; размер собственных средств (капитала) ОАО «Альфа-Банк» - 125,5 млрд. рублей, лимит на средства - 62,7 млрд. рублей; размер собственных средств (капитала) ЗАО «Райффайзенбанк» - 68,0 млрд. рублей, лимит на средства - 51,0 млрд. рублей; размер собственных средств (капитала) ОАО «Уралсиб» составлял 56,5 млрд. рублей, лимит на средства - 14,1 млрд. рублей. При этом следует отметить, что рейтинг долгосрочной кредитоспособности кредитной организа-

ции по классификации рейтинговых агентств в отдельных случаях у кредитных организаций 2-й группы был выше, чем рейтинг кредитных организаций 1-й группы.

Расчет для кредитной организации лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты оформляется по форме согласно приложению № 1 к Порядку расчета лимитов. Федеральное казначейство в срок не позднее рабочего дня, предшествующего дню проведения отбора заявок, с помощью системы обмена сообщениями, подписанными электронно-цифровой подписью Некоммерческого партнерства «Национальный депозитарный центр» (далее - ЭДО НДЦ), направляет в кредитную организацию информацию о рассчитанных лимитах по форме согласно приложению № 2 к указанному Порядку.

При проведении отбора заявок кредитные организации направляют по каналам системы «Рейтерс-Дилинг» заявки в Банк России в виде электронных сообщений в формате, определенном приложением № 1 к Порядку отбора заявок и заключения договоров. Обязательными реквизитами заявки являются размер денежных средств и процентная ставка, которые кредитная организация предлагает в качестве существенных условий договора банковского депозита. Процентная ставка, указываемая в заявке, не может быть ниже минимальной процентной ставки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, установленной Министерством финансов Российской Федерации для данного отбора заявок. Совокупный объем денежных средств, указанный в заявках от одной кредитной организации, не должен превышать значения лимита на заявки. Заявки принимаются в порядке очередности поступления до момента исчерпания лимита на заявки в количестве, не превышающем максимальное количество заявок от одной кредитной организации, установленное для данного отбора заявок. Сумма денежных средств, указанная в заявке, не может быть меньше минимального объема одной заявки, установленного для данного отбора заявок. Если заявки подаются с нарушением установленных правил, они не принимаются. Кредитная организация вправе отозвать поданную заявку до времени окончания приема заявок путем направления по каналам системы «Рейтерс-Дилинг» соответствующего сообщения.

В ходе анализа установлено, что приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 41н определены дополнительные требования к заявкам кредитных организаций, в том числе: минимальный объем одной заявки (пункт 3.4) и максимальное количество заявок от кредитной организации для данного отбора заявок (пункт 3.3). Данные требования к заявкам кредитных организаций не соответствуют объему требований, содержащемуся в постановлении Правительства Российской Федерации № 227. При этом заявки, поданные с нарушением требований указанного приказа, не рассматриваются.

В соответствии с расписанием, по окончании приема заявок, Федеральное казначейство формирует сводный реестр заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договора банковского депозита по форме согласно приложению № 2 к Порядку отбора заявок и заключения договоров и передает его в Министерство финансов Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации на основании сводного реестра заявок устанавливает значение ставки отсечения. Заявки, в которых указаны процентные ставки ниже ставки отсечения, не удовлетворяются. В случае отсутствия заявок либо в случае, если процентные ставки, указанные во всех принятых заявках, ниже ставки отсечения, Министерством финансов Российской Федерации может быть принято решение о признании отбора заявок несостоявшимся.

В случае если Министерство финансов Российской Федерации приняло положительное решение по итогам отбора заявок, Центральный банк Российской Федерации в срок

не позднее рабочего дня, следующего за днем проведения отбора заявок, заключает с кредитными организациями договоры банковского депозита по расписанию с помощью ЭДО НДЦ. Типовая форма договора банковского депозита, заключаемого с кредитной организацией, утверждена приложением № 3 к Договору об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, в соответствии с которой Банк России от имени Казначейства России заключает договоры банковского депозита.

Заключение договоров банковского депозита с кредитными организациями является следующим этапом процедуры отбора заявок. Они заключаются путем направления кредитной организации оферты на заключение договора банковского депозита, подписанной электронно-цифровой подписью уполномоченного лица Банка России, по указанным в заявках процентным ставкам (не ниже ставки отсечения) и на суммы денежных средств, указанные в заявках. В случае если совокупный размер средств в заявках превышает максимальный объем средств, размещаемых на банковские депозиты, договоры банковского депозита заключаются на суммы денежных средств, рассчитанные пропорционально долям в общем объеме заявок, содержащих процентные ставки, равные ставке отсечения.

Акцепт оферты на заключение договора банковского депозита, полученной кредитной организацией, осуществляется путем ее подписания уполномоченным лицом кредитной организации и возврата к установленному в оферте сроку в Банк России. Договор банковского депозита считается заключенным с момента зачисления суммы депозита на корреспондентский счет кредитной организации, реквизиты которого указываются в генеральном соглашении. По итогам заключения с кредитными организациями договоров банковского депозита в срок не позднее рабочего дня, следующего за днем проведения отбора заявок, Федеральное казначейство представляет в Минфин России сведения о заключенных с кредитными организациями договорах банковского депозита по форме согласно приложению № 5 к Порядку отбора заявок и заключения договоров.

Проведение расчетов по заключенным договорам банковского депозита является заключительным этапом процедуры размещения бюджетных средств в кредитных организациях. Расчеты осуществляет Федеральное казначейство в срок не позднее рабочего дня, следующего за днем заключения договора банковского депозита, путем перечисления по системе многорейсовой обработки платежей в московском регионе на корреспондентский счет кредитной организации суммы депозитов. При этом первым рейсом перечисляются суммы депозитов по тем договорам, совокупная сумма которых не превышает разницу между лимитом на средства, рассчитанным на кредитную организацию, и общей суммой депозитов, уже размещенных в данной кредитной организации. Перечисление остальных сумм депозитов осуществляется со второго по четвертый рейс системы, включительно, по мере возврата кредитной организацией с первого по третий рейс сумм депозитов по договорам банковского депозита, предусматривающим исполнение кредитной организацией обязательств по возврату сумм депозитов в текущий день.

Возврат суммы депозита и уплата процентов на сумму депозита производятся кредитной организацией в день возврата средств, определенный условиями договора банковского депозита, на счета Федерального казначейства, открытые в Центральном банке Российской Федерации, в соответствии с реквизитами, указанными в генеральном соглашении. Обязательства кредитной организации считаются исполненными в момент зачисления суммы депозита и суммы процентов на счета Федерального казначейства. При этом частичное исполнение обязательств как со стороны Федерального казначейства, так и кредитной организации по договору банковского депозита не допускаются.

В случае нарушения кредитной организацией условий, связанных с возвратом сумм депозитов и уплатой начисленных на суммы депозитов процентов, кредитная организация обязана уплатить штрафные проценты (пени). Штрафные проценты уплачиваются кредитной организацией за каждый день просрочки возврата депозита и уплаты начис-

ленных на сумму депозита процентов, начиная со дня, следующего за днем возврата депозита и уплаты процентов на сумму депозита, определенного договором банковского депозита, до дня фактического исполнения обязательств по договору банковского депозита включительно. Штрафные проценты уплачиваются кредитной организацией в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы неисполненных обязательств по возврату депозита и уплаты начисленных на сумму депозита процентов. Уплата штрафных процентов не освобождает кредитную организацию от выполнения обязательств.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 43н утвержден Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации с Федеральным казначейством при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты (далее - Порядок взаимодействия). Документ регламентирует порядок работы и взаимодействия структурных подразделений (департаментов) Министерства финансов Российской Федерации внутри Министерства и с Федеральным казначейством на этапах подготовки к отбору заявок, проведения отбора заявок, заключения договоров банковского депозита и проведении расчетов по заключенным договорам. В приложениях к Порядку взаимодействия содержатся следующие формы: Поручение Министерства финансов Российской Федерации о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты; Сведения Федерального казначейства о максимальном размере средств федерального бюджета для размещения на банковские депозиты и максимальном сроке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты; Извещение об установлении ставки отсечения; Извещение о признании отбора заявок несостоявшимся; Сведения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты в отчетном году.

Указанный приказ Министерства финансов Российской Федерации в части подпункта «б» пункта 2 носит временной ограничительный характер, согласно которому Департаменту международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов Минфина России было предписано обеспечить внесение в установленном порядке соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета на 2008 год на суммы, необходимые для осуществления операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты. Вместе с тем аналогичные приказы Министерства финансов Российской Федерации в 2009 и 2010 годах не издавались.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации № 227 и приказов Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года №№ 40н, 41н, 42н и 43н приказом Федерального казначейства от 5 июня 2008 года № 141 утвержден Порядок работы структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты (далее - Порядок работы), которым определена последовательность выполнения операций структурными подразделениями центрального аппарата Федерального казначейства в процессе: заключения генеральных соглашений; отражения на лицевых счетах операций по доведению бюджетных ассигнований и предельных объемов финансирования, необходимых для размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты; подготовки к Отбору заявок; проведения операций по перечислению средств федерального бюджета на банковские депозиты; отражения операций по перечислению средств федерального бюджета на банковские депозиты в учете по исполнению федерального бюджета; представления Федеральным казначейством информации, связанной с размещением средств федерального бюджета на банковские депозиты. В приложениях к Порядку работы утверждены следующие формы: Сведения об осуществлении платежей по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты; Сведения

о прогнозируемом движении на едином счете федерального бюджета № 40105 средств федерального бюджета при их размещении на банковские депозиты; Сведения о размещении на депозиты в кредитных организациях средств федерального бюджета.

В целях осуществления Банком России отдельных полномочий по обеспечению размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 227 утвержден приказ Центрального банка Российской Федерации от 17 апреля 2008 года № ОД-274 «Об утверждении Регламента взаимодействия структурных подразделений Банка России при осуществлении Банком России отдельных полномочий по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты». Данным приказом проведение отбора заявок и заключение договоров банковского депозита возложено на Департамент операций на финансовых рынках Банка России, проверка соответствия кредитных организаций требованиям постановления Правительства Российской Федерации № 227 и расчет лимитов размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты для кредитных организаций - на Департамент обеспечения и контроля операций на финансовых рынках Банка России. Кроме того, для обеспечения процедуры проверки кредитных организаций установленным требованиям привлекается Департамент банковского регулирования и надзора, а также Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций. Взаимодействие указанных структурных подразделений Банка России осуществляется посредством обмена документами с запросами о выполнении определенных действий к установленному сроку.

Проведенный анализ наличия и состояния нормативно-правового и методического обеспечения управления временно свободными средствами федерального бюджета показал, что существующая нормативно-правовая база в целом позволяет размещать средства федерального бюджета на депозитах в кредитных организациях, заключивших с Федеральным казначейством генеральные соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, а также осуществлять их возврат.

В целях минимизации рисков установлены требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться указанные средства. Федеральное казначейство имеет право на списание Банком России в свою пользу денежных средств без распоряжения владельца счета, в случае невыполнения кредитной организацией обязательств по заключенному договору банковского депозита.

Однако имеют место отдельные недостатки, в том числе: отсутствие в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации определения понятия «временно свободные средства федерального бюджета» и управления ликвидностью единого счета федерального бюджета. В нормативных правовых актах отсутствует установленный порядок оценки эффективности размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты.

2. Анализ планирования, организации и размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты

В соответствии с бюджетным законодательством главный администратор доходов бюджета представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета. Для проведения операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты за Федеральным казначейством закреплены функции главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального

бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», а также главного администратора (администратора) источников внутреннего финансирования дефицита бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 01 06 06 01 01 0000 550 «Увеличение иных финансовых активов в федеральной собственности за счет средств федерального бюджета».

Во исполнение требований статей 160.1 и 160.2 Бюджетного кодекса и постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 «О Порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» для закрепления полномочий по осуществлению функций администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по главе 100 «Федеральное казначейство» Казначейством России издан приказ от 7 мая 2008 года № 117 (с изменениями).

Сведения об исполнении федерального бюджета Федеральным казначейством как главным администратором доходов бюджета за 2008-2009 годы и 9 месяцев 2010 года характеризовались нижеследующими данными.

Согласно Отчету об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503127) на 1 января 2009 года по главе 100 «Федеральное казначейство» в 2008 году кассовое исполнение доходов бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» составило 16240883,5 тыс. рублей. Доходы от размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты составили 16224562,3 тыс. рублей, или 99,9 % от общей суммы поступивших доходов по указанному коду.

Бюджетной росписью источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов (с изменениями) по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 01 06 06 01 01 0000 550 «Увеличение иных финансовых активов в федеральной собственности за счет средств федерального бюджета» были предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 6000000000,0 тыс. рублей. Всего за период с 17 апреля по 31 декабря 2008 года на депозиты в кредитных организациях было размещено 1785367000,0 тыс. рублей, что составило 29,8 % от утвержденных бюджетных назначений. Отклонение показателей фактического исполнения бюджетной росписи от плановых назначений связано с тем, что в тот же период Центральным банком Российской Федерации был запущен механизм беззалогового кредитования банков. В результате с ноября 2008 года было временно приостановлено проведение операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты (письмо Минфина России от 26 ноября 2008 года № 04-09-07/5046).

Следует отметить, что при формировании проекта федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов прогноз поступлений доходов по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» Федеральным казначейством не производился.

Согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503127) на 1 января 2010 года по главе 100 «Федеральное казначейство» в 2009 году кассовое исполнение доходов бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 1 11 02012 01 0000 12 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» 0 составило 18875015,1 тыс. рублей, в том числе доходы от размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты - 18865419,7 тыс. рублей, или 99,9 % от общей суммы поступлений по данному коду.

Бюджетной росписью источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов (с изменениями) по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 01 06 06 01 01 0000 550 «Увеличение иных финансовых активов в федеральной собственности за счет средств федерального бюджета» были предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 725000000,0 тыс. рублей. Всего в 2009 году использование бюджетных ассигнований составило 687100000,0 тыс. рублей, или 94,8 % от утвержденных бюджетных назначений. Неиспользованные бюджетные ассигнования составили 37900000,0 тыс. рублей, или 5,2 % от общего утвержденного объема, что связано со значительным сокращением спроса со стороны кредитных организаций в привлечении денежной ликвидности, начиная со второй половины 2009 года, за счет временно свободных средств федерального бюджета.

Согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503127) на 1 октября 2010 года по главе 100 «Федеральное казначейство» в 2010 году кассовое исполнение доходов бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» составило 3058022,7 тыс. рублей, в том числе доходы от размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты - 3057615,3 тыс. рублей, или 99,9 % от общей суммы поступлений по данному коду. По предварительным данным, ожидаемое поступление доходов от размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2010 году составит 4026100,0 тыс. рублей.

Первоначальный прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет на 2010 год по коду бюджетной классификации Российской Федерации 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещений, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», учтенный при формировании проекта федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов, составлял 10000000,0 тыс. рублей. В дальнейшем, в связи с внесением изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», предусматривающих изменение общей суммы доходов на 2010 год, Министерством финансов Российской Федерации были внесены изменения в прогноз доходов по указанному коду бюджетной классификации Российской Федерации, который составил 3336848 тыс. рублей.

В ходе анализа установлено, что утвержденная методика расчета прогноза поступлений доходов по процентам от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в Федеральном казначействе отсутствовала. Как неоднократно отмечала

Счетная палата Российской Федерации в заключениях на проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период в целях обеспечения обоснованности проектировок доходов федерального бюджета, Минфину России необходимо разработать и утвердить подробные методические указания по расчету прогнозных показателей поступления неналоговых доходов бюджетов Российской Федерации. Между тем, в отсутствие утвержденной методики невозможно установить обоснованность расчетов прогнозных показателей исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Федеральным казначейством при формировании прогноза исполнения федерального бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещений, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» на 2009 и 2010 годы были использованы следующие показатели: среднегодовой предельный объем размещенных средств федерального бюджета на банковские депозиты и средневзвешенная процентная ставка. При этом прогноз основывался на том, что при среднегодовом предельном объеме размещенных средств федерального бюджета в 100,0 млрд. рублей по средневзвешенной процентной ставке в 10,0 % доходы от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2010 году составят 10,0 млрд. рублей.

Согласно прогнозу на снижение планируемого объема доходов от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2010 году по сравнению с 2009 годом оказали влияние такие факторы, как: сокращение объема остатков временно свободных средств на едином счете федерального бюджета и, соответственно, ограничение объема их предложения кредитным организациям; снижение спроса на денежную ликвидность, обусловленное расширением спектра источников средств, привлекаемых кредитными организациями в результате преодоления последствий финансового кризиса; снижением уровня процентных ставок на денежном рынке, в том числе ставки рефинансирования Банка России.

Следует отметить, что при планировании поступлений доходов не производился анализ конкурентной среды на рынке предложения государственных средств для размещения на банковские депозиты и анализ рисков, связанных с размещением средств федерального бюджета на банковские депозиты. Кроме того, в основу планирования доходов от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты из года в год закладывается консервативный прогноз, предусматривающий, в том числе, сокращение временно свободных остатков средств на едином счете федерального бюджета, вплоть до их отсутствия. В то же время следует отметить, что в 2008-2010 годах объем свободных рублевых остатков имеет тенденцию к их сохранению. При этом в 2009 и 2010 годах сохранение остатков на едином счете федерального бюджета на значительном уровне произошло в основном за счет привлечения государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации, а также перевода средств из Резервного фонда.

Сведения об объемах остатков временно свободных средств федерального бюджета по данным Кассового плана исполнения федерального бюджета на едином счете федерального бюджета № 40105 (форма по ОКУД № 501043) в 2008-2010 годах характеризовались следующими данными:

Наименование показателя	(млн. руб.)						
	01.01.2008 г.	31.12.2008 г.	01.01.2009 г.	31.12.2009 г.	01.01.2010 г.	01.10.2010 г.	31.12.2010 г. (прогноз)
Остатки на едином счете федерального бюджета на начало периода	1045685,5	1045685,5	685804,5	685804,5	806631,6	806631,6	806631,6
Кассовые поступления, всего	542372,3	9575810,2	1069727,8	13560807,3	783617,9	7578764,4	11142812,6
Кассовые выплаты, всего	273924,6	9635969,3	958016,9	13520370,2	720352,5	7386404,6	11289250,3

Наименование показателя	01.01.2008 г.	31.12.2008 г.	01.01.2009 г.	31.12.2009 г.	01.01.2010 г.	01.10.2010 г.	31.12.2010 г. (прогноз)
Сальдо операций	268447,7	-60159,1	111710,9	40437,1	63265,5	192359,8	-146437,6
Размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты	-	-	-	687100,0	-	178800,0	178800,0
Возврат средств федерального бюджета из банковских депозитов	-	-	-	632100,0	55000,0	139000,0	233800,0
Остатки на едином счете федерального бюджета на конец периода	1314133,2	985526,4	797,515,4	671241,6	924897,1	959191,4	715194,0

Представленные в таблице данные свидетельствуют, что временно свободные остатки средств на едином счете федерального бюджета в анализируемом периоде присутствовали в значительных объемах. Так, по состоянию на 1 января 2008 года объем рублевых остатков составил 1045685,5 млн. рублей, на 1 января 2009 года - 685804,5 млн. рублей, а на 1 января 2010 года - 806631,6 млн. рублей. При этом объем указанных остатков по состоянию на 1 октября 2010 года составил 959191,4 млн. рублей, то есть увеличился еще на 152559,8 млн. рублей, или на 18,9 % по отношению к началу 2010 года. Среднемесячный объем остатков на едином счете федерального бюджета в 2008 году составлял 1616016,5 млн. рублей, в 2009 году - 847756,0 млн. рублей, а в течение 2010 года - 835398,5 млн. рублей.

Приведенные данные свидетельствуют о регулярном наличии в течение финансового года значительных объемов временно свободных средств на едином счете федерального бюджета и, следовательно, потенциальной возможности получения дополнительных бюджетных доходов от их размещения на финансовом рынке. По нашему мнению, это имеет практическое значение, поскольку с учетом неснижаемого остатка на счете № 40105 в сумме 450000,0 млн. рублей в среднем объеме предложения временно свободных средств федерального бюджета может составлять порядка 380000,0-400000,0 млн. рублей в месяц. В этой связи действующий механизм размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты играет ключевую роль в реализации на практике элементов управления ликвидностью единого счета федерального бюджета. При этом под ликвидностью единого счета федерального бюджета следует понимать способность в определенный временной период произвести полную и своевременную оплату всех принятых денежных обязательств за счет средств федерального бюджета.

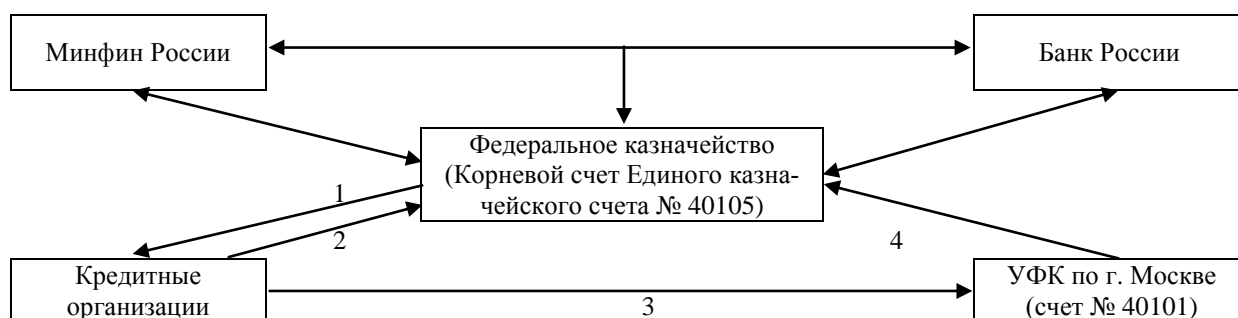
Для повышения эффективности управления временно свободными средствами единого счета федерального бюджета требуется дальнейшее совершенствование процедур прогнозирования и кассового планирования движения средств федерального бюджета, а также порядка взаимодействия между уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при проведении операций со средствами единого счета федерального бюджета.

В частности, при проведении операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство осуществляют взаимодействие в соответствии с Порядком взаимодействия, утвержденным приказом Минфина России от 9 апреля 2008 года № 43н. При этом порядок организации работы структурных подразделений Федерального казначейства при заключении генеральных соглашений с кредитными организациями, отражении на лицевых счетах операций по доведению бюджетных ассигнований и предельных объемов финансирования, необходимых для размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, подготовке к отбору заявок, проведении операций по перечислению бюджетных средств на депозиты в кредитные организации, их отражении в бухгал-

терском учете и отчетности об исполнении федерального бюджета, а также при представлении информации о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты регламентирован приказом Федерального казначейства от 5 июня 2008 года № 141.

В соответствии с договором об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты от 14 апреля 2008 года № 42-7.1-19/3.3-15 проверку соответствия кредитных организаций установленным требованиям, расчет для кредитных организаций лимитов размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, проведение отбора заявок, заключение с кредитными организациями договоров банковского депозита, а также информирование кредитных организаций о проведении и результатах отбора заявок от имени Федерального казначейства, выполнял Центральный банк Российской Федерации. При этом положительную роль играет созданная Рабочая группа в составе Комитета Банка России по денежно-кредитной политике, на которую возложены полномочия по определению предельных и рекомендуемых параметров в отношении предстоящего отбора заявок, включая: максимальный размер средств федерального бюджета для размещения на банковские депозиты, максимальный срок размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, минимальную процентную ставку размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, а также даты проведения отбора заявок, минимальный объем одной заявки, максимальное количество заявок от одной кредитной организации и расписание отбора заявок.

Размещение временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты представлено на схеме:



- 1 - перечисление средств федерального бюджета на банковские депозиты;
- 2 - возврат сумм депозитов;
- 3 - перечисление процентов, начисленных на суммы депозитов, а также штрафных процентов (пени) за несвоевременный возврат средств;
- 4 - зачисление процентов в доход федерального бюджета.

При подготовке к размещению Центральный банк Российской Федерации направляет в Департамент государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации (далее - Уполномоченный департамент) предложения по определению даты проведения отбора заявок, сведения о максимальном размере средств федерального бюджета для размещения на банковские депозиты, максимальном сроке и минимальной процентной ставке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, а также рекомендации по минимальному объему одной заявки кредитной организации на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита. При получении предложений Уполномоченный департамент определяет дату проведения отбора заявок и сообщает о ней и о предложениях Центрального банка Российской Федерации Федеральному казначейству. При этом дата проведения отбора заявок должна быть согласована Уполномоченным департаментом с Центральным банком Российской Федерации.

Федеральное казначейство представляет в Уполномоченный департамент сведения Федерального казначейства о максимальном размере средств федерального бюджета для размещения на банковские депозиты и максимальном сроке их размещения по ус-

тановленной форме (далее - Сведения). Уполномоченный департамент не позднее 11.00 следующего рабочего дня со дня получения от Федерального казначейства Сведений определяет: минимальную процентную ставку размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты на основании предложений Банка России; расписание отбора заявок, минимальный объем одной заявки и максимальное количество заявок от одной кредитной организации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации; максимальный объем и срок размещения путем отбора минимальных значений из предложений Банка России и Сведений Федерального казначейства.

После определения параметров размещения Уполномоченный департамент готовит Поручение Министерства финансов Российской Федерации о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты по установленной форме и представляет его в Федеральное казначейство не позднее чем за 2 рабочих дня до даты проведения отбора заявок. Поручение служит основанием Федеральному казначейству для осуществления операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты.

На основании Поручения Банк России проводит отбор заявок на заключение договоров банковского депозита в соответствии с расписанием. Заявки принимаются строго в установленное время, по его окончанию формируется Сводный реестр заявок и передается в Уполномоченный департамент с использованием средств факсимильной связи. Уполномоченный департамент на основании Сводного реестра заявок готовит решение об установлении значения процентной ставки отсечения и (или) признании отбора заявок несостоявшимся и доводит это решение до Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства путем направления соответствующих извещений по установленной форме с использованием средств факсимильной связи. Взаимообмен перечисленными документами на бумажном носителе происходит между Уполномоченным департаментом, Центральным банком Российской Федерации и Федеральным казначейством в срок не позднее следующего рабочего дня после проведения отбора заявок.

Информирование кредитных организаций об установленной ставке отсечения и (или) о факте признания проведения отбора заявок несостоявшимся осуществляется федеральными органами исполнительной власти и Банком России на своих официальных сайтах в сети Интернет в соответствии с расписанием в день проведения отбора заявок.

На основании извещения Уполномоченного департамента об установлении ставки отсечения Центральный банк Российской Федерации заключает с кредитными организациями договоры банковского депозита и в срок не позднее третьего рабочего дня, следующего за датой проведения отбора заявок, представляет в Уполномоченный департамент Сводный реестр договоров банковского депозита, заключенных с кредитными организациями, и Сведения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты по установленным формам.

Перечисление средств федерального бюджета в кредитные организации осуществляется Федеральным казначейством в соответствии с заключенными договорами банковского депозита в пределах поступивших заявок и рассчитанных Банком России лимитов на средства. Отражение операций по перечислению средств федерального бюджета на банковские депозиты в учете по исполнению федерального бюджета осуществляется на лицевом счете Федерального казначейства № 08951001000 по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 01 06 06 01 01 0000 550 «Увеличение иных финансовых активов в федеральной собственности за счет средств федерального бюджета». Возврат сумм депозитов кредитными организациями отражается по коду бюджетной классификации Российской Федерации 100 01 06 06 01 01 0000 650 «Уменьшение иных финансовых активов в федеральной собственности за счет средств федерального бюджета», поступающих на счет № 40105810800000012900 Федерального казначейства в ОПЕРУ-1 Банка России.

Следует отметить, что действующий механизм размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты предусматривает, что суммы процентов, уплачиваемые кредитными организациями по исполненным договорам, а также суммы штрафных процентов (пени) за несвоевременный возврат средств поступают на счет № 40101810800000010041, открытый Управлению Федерального казначейства по г. Москве в Отделении 1 Московского ГТУ Банка России, и отражаются по кодам бюджетной классификации Российской Федерации, соответственно, - 100 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» и 100 1 16 90010 01 0000 140 «Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в федеральный бюджет». Поступление указанных доходов в федеральный бюджет подтверждается выписками из лицевого счета администратора доходов бюджета № 04731001000, открытого Федеральному казначейству в Управлении Федерального казначейства по г. Москве.

Функции по составлению и ведению отчетов о результатах размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковских депозитах возложены на Казначейство России. Так, приказом Федерального казначейства от 5 июня 2008 года № 141 (с изменениями) установлено, что Управление финансового прогнозирования и управления единым казначейским счетом в срок не позднее третьего рабочего дня после проведения отбора заявок направляет в Уполномоченный департамент следующую информацию: копию Сводного реестра договоров банковского депозита, заключенных с кредитными организациями; Сведения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты по форме согласно приложению № 5 к приказу Минфина России от 9 апреля 2008 года № 43н; Сведения о неиспользованных бюджетных назначениях и объемах финансирования, предусмотренных для размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Управление финансового прогнозирования и управления единым казначейским счетом ежемесячно в срок до 5 числа месяца, следующего за отчетным, и по результатам проведения операций по перечислению средств федерального бюджета на банковские депозиты в срок не позднее третьего рабочего дня, следующего за датой проведения отбора заявок, также подготавливает и представляет руководителю Федерального казначейства и заместителю руководителя Федерального казначейства Сведения о размещении на депозиты в кредитных организациях средств федерального бюджета, а также ежемесячно - информацию о результатах размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в виде служебной записки.

Проведенный анализ показал, что действующий механизм размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты имеет ряд элементов, ограничивающих его эффективность и вызывающих риски недостижения положительного результата от размещения. Так, размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты фактически инициируется Казначейством России на основании данных Кассового плана исполнения федерального бюджета, а не Банком России. При этом Минфин России не всегда соглашается с Казначейством России и не принимает решение о размещении, в результате чего временно свободные средства федерального бюджета не размещаются. Действующий механизм является сложным и длительным: подготовка к размещению занимает, как правило, 6 рабочих дней в связи со значительным документооборотом и трехсторонним согласованием между отдельными ведомствами, а также между их структурными подразделениями. За это время ситуация на финансовом рынке может существенно измениться. В результате размывается ответственность за качественное и своевременное исполнение управленческих решений, падает привлекательность механизма для участников рынка, возрастают риски отсутствия спроса при проведении отбора заявок.

С организационной точки зрения ключевая роль в действующем механизме принадлежит Министерству финансов Российской Федерации, так как именно оно принимает решение проводить или не проводить размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты, и по какой ставке. Однако механизм не предусматривает возможности отказа от размещения из-за отсутствия временно свободных средств на едином счете федерального бюджета. Кроме того, не установлен порядок определения ставки отсечения. При этом Минфин России принимает решение о проведении (непроведении) размещения и определяет ставку отсечения уже после направления заявок от кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита.

Казначейство России исполняет принятые Минфином России решения в отношении средств федерального бюджета, находящихся на едином счете федерального бюджета. Оно ведет Кассовый план исполнения федерального бюджета и обладает информацией об объемах временно свободных средств на едином счете бюджета. При определении параметров размещения Казначейство России дает предложения по объемам размещаемых средств, а также перечисляет средства кредитным организациям.

Вместе с тем Федеральное казначейство проводит операции со средствами на едином счете федерального бюджета, а также осуществляет полномочия главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета по коду бюджетной классификации Российской Федерации 1 11 02012 01 0000 120 «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния». Таким образом, действующий механизм размещения бюджетных средств на банковские депозиты имеет организационное противоречие, которое заключается в том, что принятие решения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты закреплено за одним федеральным органом исполнительной власти, а ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности в части операций, осуществляемых при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, - за другим федеральным органом исполнительной власти.

Центральный банк Российской Федерации выполняет системообразующую роль в данном механизме. Именно он дает Минфину России информацию об условиях размещения бюджетных средств на банковские депозиты, включая: максимальный объем и срок размещения (по данным Федерального казначейства), минимальную процентную ставку, а также минимальный объем одной заявки и их максимальное количество от одной кредитной организации. При этом годовой график проведения размещений с разбивкой по месяцам и кварталам отсутствует, в связи с чем нет предсказуемости и стабильности в проведении отборов заявок. Проведенный анализ показал, что порядок определения Банком России условий размещения бюджетных средств на банковские депозиты действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации не регламентирован. Зачастую Банк России устанавливал процентные ставки существенно выше рыночных. Между тем он сам осуществляет операции беззалогового кредитования на финансовом рынке, в результате, существует конфликт интересов. В этой связи необходимо отметить, что поручения Министерства финансов Российской Федерации о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты с условиями размещения, подготовленные на основании предложений Банка России, принимались в отсутствие методики их обоснования.

Банк России, действуя от лица и по поручению Федерального казначейства, проводит сбор заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита и представляет письмом в Минфин России Сводный реестр заявок. При этом процесс отбора заявок закрытый, а отсутствие информации и торговой системы не дает возможности участникам торговаться за бюджетные средства. Банк России на основании ставки отсечения заключает депозитные договоры с кредитными организациями

и представляет в Федеральное казначейство Сводный реестр договоров (письмом через фельдъегеря). Следует отметить, что в существующем механизме Банк России действует как агент, выполняя не свойственные ему технические функции.

При анализе действующего механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета целесообразно обратиться к зарубежному опыту, где подобный механизм функционирует уже длительное время. Например, во Франции также действует модель из 3 участников, а именно: Казначейства Франции, Центрального банка Франции и специализированной финансовой организации, что позволяет полностью консолидировать имеющиеся в распоряжении государства денежные средства, обладать информацией об их состоянии, контролировать поступление и выбытие денежных средств, а также обеспечивать поступление дополнительных доходов бюджета за счет размещения временно свободных остатков.

Во Франции размещение бюджетных средств на банковские депозиты осуществляет Агентство «Франс Трезор» (далее - Агентство), входящее в состав Министерства бюджета, государственных счетов и государственной службы Франции. Ежедневно Агентство получает из Казначейства Франции кассовый план, актуализированный по данным предыдущего операционного дня, а из Банка Франции - данные об остатке на едином счете. На основании данных графика размещения Агентство самостоятельно принимает решение о размещении свободных средств на банковские депозиты, в первую очередь, на 1 день без залога. В отличие от российской практики «Франс Трезор» специально не выбирает коммерческие банки для размещения средств на депозиты, а работает с 17 банками, отобранными для размещения ценных бумаг. Непосредственно к размещению привлекается меньшее число банков от указанного количества. Принятие решения основывается на оценке наивысшей надежности каждого из банков. На рейтинг банка также влияет результативность его работы по оказанию Агентству консультационных услуг при размещении государственных ценных бумаг.

С 9.30 до 10.00 часов Агентство предлагает банкам разместить определенный объем средств, проводит сбор заявок банков и подведение итогов. При этом процентная ставка размещения средств на депозиты предлагается банками, а не Агентством. При неполном спросе со стороны банков на однодневный депозит в 10.15 принимается решение о проведении дополнительного размещения на более длительный срок, в случае если это позволяют показатели кассового плана. Размещение на большее, чем 1 день, количество дней осуществляется под залог государственных ценных бумаг. До 11.00 часов проводится дополнительное размещение и подводятся общие итоги, которые оформляются заявкой на кассовый расход. Все результаты размещения, указанные в заявке, включая общие итоги размещения, предложения банков, данные кассового плана, проходят дополнительную проверку в Агентстве «Франс Трезор». Заявка на кассовый расход передается Агентством в операционное подразделение Казначейства Франции для перечисления средств.

Проведенный анализ показал, что действующий механизм управления временно свободными средствами федерального бюджета требует совершенствования в направлении оперативности принятия и исполнения управленческих решений его участниками на этапах планирования, организации и размещения бюджетных средств на банковские депозиты, а также снижения документооборота и повышения степени прозрачности в определении параметров размещения.

3. Оценка результатов деятельности по управлению временно свободными средствами федерального бюджета

Оценка результатов деятельности по управлению временно свободными средствами федерального бюджета осуществлена по следующим количественным и качественным показателям: количество заключенных генеральных соглашений, количество проведенных отборов заявок на заключение договоров банковского депозита, ставка отсечения (мини-

мальная ставка размещения), срок и объем размещения бюджетных средств, объем поступивших доходов федерального бюджета от размещения бюджетных средств.

В течение 2008-2009 годов и 9 месяцев 2010 года в Федеральное казначейство всего обратилось 59 кредитных организаций с намерением заключить генеральное соглашение о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, из них: в 2008 году заключено 33 генеральных соглашения, из которых 1 генеральное соглашение было расторгнуто; в 2009 году заключено 2 и расторгнуто 2; в 2010 году заключено 1 генеральное соглашение.

Таким образом, по состоянию на 1 октября 2010 года действуют 33 генеральных соглашения, заключенные в 2008-2010 годах.

Сведения о кредитных организациях, заключивших с Федеральным казначейством генеральные соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, по состоянию на 1 октября 2010 года приведены в таблице:

Отчетный период	Наименование кредитной организации	Номер и дата генерального соглашения
2008 г.	«Газпромбанк» (открытое акционерное общество) (ГПБ (ОАО))	№ 42-7.1-19/3.3-16 от 15 апреля 2008 года
	Закрытое акционерное общество «Банк Русский Стандарт» (ЗАО «Банк Русский Стандарт»)	№ 42-7.1-19/3.3-17 от 15 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Коммерческий банк «Петрокоммерц» (ОАО «Банк «Петрокоммерц»)	№ 42-7.1-19/3.3-18 от 15 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Альфа-Банк» (ОАО «Альфа-Банк»)	№ 42-7.1-19/3.3-19 от 15 апреля 2008 года
	Банк Зенит (открытое акционерное общество) (ОАО «Банк Зенит»)	№ 42-7.1-19/3.3-21 от 16 апреля 2008 года
	Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации (открытое акционерное общество) («Сбербанк России» ОАО)	№ 42-7.1-19/3.3-22 от 16 апреля 2008 года
	Закрытое акционерное общество «Кредит Европа Банк» (ЗАО «Кредит Европа Банк»)	№ 42-7.1-19/3.3-23 от 16 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Банк «Санкт-Петербург» (ОАО «Банк «Санкт-Петербург»)	№ 42-7.1-19/3.3-24 от 16 апреля 2008 года
	Банк ВТБ 24 (закрытое акционерное общество) (ЗАО «ВТБ 24»)	№ 42-7.1-19/3.3-25 от 16 апреля 2008 года
	Банк ВТБ (открытое акционерное общество) (ОАО «Банк ВТБ»)	№ 42-7.1-19/3.3-26 от 16 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «ТрансКредитБанк» (ОАО «ТрансКредитБанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-27 от 16 апреля 2008 года
	Закрытое акционерное общество «ЮниКредитБанк» (ЗАО «ЮниКредитБанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-28 от 16 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Номос-банк» («Номос-банк» (ОАО))	№ 42-7.1-19/3.3-29 от 16 апреля 2008 года
	Ханты-Мансийский банк открытое акционерное общество (ОАО Ханты-Мансийский банк)	№ 42-7.1-19/3.3-30 от 16 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Нордеа Банк» (ОАО «Нордеа Банк»)	№ 42-7.1-19/3.3-31 от 16 апреля 2008 года
	Акционерный коммерческий банк «Банк Москвы» (открытое акционерное общество) (ОАО «Банк Москвы»)	№ 42-7.1-19/3.3-32 от 16 апреля 2008 года
	Закрытое акционерное общество «Райффайзенбанк» (ЗАО «Райффайзенбанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-33 от 16 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Банк Уралсиб» (ОАО «Банк Уралсиб»)	№ 42-7.1-19/3.3-34 от 16 апреля 2008 года
	Акционерный коммерческий банк «Еврофинанс моснарбанк» (открытое акционерное общество) (ОАО АКБ «Еврофинанс моснарбанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-38 от 17 апреля 2008 года
	Открытое акционерное общество «Промсвязьбанк» (ОАО «Промсвязьбанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-39 от 22 апреля 2008 года
Акционерный коммерческий банк «Абсолют Банк» (закрытое акционерное общество) (АКБ «Абсолют Банк» (ЗАО))	№ 42-7.1-19/3.3-40 от 22 апреля 2008 года	
Открытое акционерное общество «Российский Сельскохозяйственный банк» (ОАО «Россельхозбанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-41 от 23 апреля 2008 года	

Отчетный период	Наименование кредитной организации	Номер и дата генерального соглашения
	Открытое акционерное общество «Банк ВТБ Северо-Запад» (ОАО «Банк ВТБ Северо-Запад»)	№ 42-7.1-19/3.3-43 от 26 мая 2008 года
	Открытое акционерное общество «ОТП Банк» (ОАО «ОТП Банк»)	№ 42-7.1-19/3.3-48 от 4 июня 2008 года
	Акционерный коммерческий банк «Росбанк» (открытое акционерное общество) (ОАО АКБ «Росбанк»)	№ 42-7.1-19/3.3-49 от 4 июня 2008 года
	Акционерный коммерческий банк «АК БАРС» (открытое акционерное общество) (ОАО «АК БАРС» банк)	№ 42-7.1-19/3.3-58 от 7 июня 2008 года
	«ИНГ Банк «Евразия» ЗАО» (закрытое акционерное общество)	№ 42-7.1-19/3.3-71 от 18 сентября 2008 года
	Открытое акционерное общество Банк «Возрождение» (Банк «Возрождение» (ОАО))	№ 42-7.1-19/3.3-72 от 29 сентября 2008 года
	Коммерческий акционерный банк «Банк Сосьете Женераль Восток» (закрытое акционерное общество) (ЗАО «БСЖВ»)	№ 42-7.1-19/3.3-88 от 4 декабря 2008 года
	Коммерческий банк «Юниаструм банк» (общество с ограниченной ответственностью) (КБ «Юниаструм банк» (ООО))	№ 42-7.1-19/3.3-89 от 5 декабря 2008 года
2009 г.	Открытое акционерное общество «МДМ банк» (ОАО «МДМ банк»)	№ 42-7.4-22/14 от 7 октября 2009 года
	Закрытое акционерное общество Коммерческий банк «Глобэкс» (ЗАО «Глобэксбанк»)	№ 42-7.4-22/20 от 23 октября 2009 года
9 мес. 2010 г.	Закрытое акционерное общество «ДжиН Мани Банк» (ЗАО «ДжиН Мани Банк»)	№ 42-7.4-22/2 от 3 сентября 2010 года

В течение 2008-2009 годов и 9 месяцев 2010 года всего было проведено 83 отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита, в том числе: в 2008 году - 37 отборов заявок; в 2009 году - 20; с 1 января по 30 сентября 2010 года - 26, из них 16 отборов заявок признаны несостоявшимися в связи с отсутствием спроса со стороны кредитных организаций. Общее количество заключенных договоров банковского депозита за указанный период составило 748, в том числе: в 2008 году - 638, в 2009 году - 63, с 1 января по 30 сентября 2010 года - 47.

В 2008 году 29 кредитных организаций принимали участие в отборах заявок. Максимальное количество кредитных организаций, принявших участие, - 22, а минимальное - 2. Количество кредитных организаций, регулярно принимавших участие в отборах заявок, - 3, а именно: ОАО «Банк ВТБ», ОАО «Альфа-Банк» и «ВТБ 24» (ЗАО). По итогам 2008 года ОАО «Россельхозбанк» ни разу не принял участие в отборах заявок.

Значение ставки отсекающей, определяемой Министерством финансов Российской Федерации, устанавливалось в 2008 году следующим образом: по 28 отборам заявок было равно минимальной ставке размещения; по 3 отборам заявок - ее превышало; по 3 отборам заявок ставка отсекающей была равна минимальной ставке, предложенной кредитными организациями, в связи с тем, что спрос на средства федерального бюджета со стороны кредитных организаций превышал предложение; 3 отбора заявок, проведенные 1 июля, 24 сентября и 1 октября 2008 года, были признаны несостоявшимися по причине отсутствия заявок от кредитных организаций.

В сентябре-октябре 2008 года вступили в силу приказы Министерства финансов Российской Федерации от 16 сентября 2008 года № 97н и от 7 октября 2008 года № 108н «О внесении изменений в Порядок расчета для кредитной организации лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 40н». В соответствии с указанными приказами увеличены коэффициенты, используемые в расчете лимитов на средства кредитных организаций, что позволило существенно увеличить объем указанных лимитов.

Использование лимита на средства кредитными организациями по итогам всех отборов заявок в 2008 году характеризовалось следующими данными:

Группы кредитных организаций	Коэффициент, используемый для расчета лимита на средства	Количество организаций	Среднее значение использования лимита на средства, %	Размещено средств федерального бюджета		Получено доходов от размещения	
				млн. руб.	%	млн. руб.	%
1 группа	1	3	39,4	1060040,0	59,37	11062,36	68,18
2 группа	0,75	10	37,9	438250,0	24,55	2728,01	16,81
3 группа	0,5	5	45,1	155801,0	8,73	1278,91	7,88
4 группа	0,25	12	51,1	131276,0	7,35	1155,28	7,12

В 2008 году заключено 638 договоров банковского депозита с кредитными организациями и проведено аналогичное количество операций по перечислению средств федерального бюджета кредитным организациям для размещения на банковские депозиты. Из них 409 договоров банковского депозита заключены с кредитными организациями в сентябре-октябре 2008 года, что объясняется увеличением количества проведения отборов заявок и увеличением спроса на средства федерального бюджета со стороны кредитных организаций.

В сентябре-октябре 2008 года Министерство финансов Российской Федерации увеличило количество отборов заявок до 3 раз в неделю. Кредитным организациям предлагалось размещать средства федерального бюджета на 7 и 35 дней. Кроме того, в этот период был проведен отбор заявок, по итогам которого средства федерального бюджета были размещены на 92 дня.

Следует отметить, что в соответствии с письмом Банка России от 12 ноября 2008 года № 05-19-1/6253 Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство приостановили проведение операций по размещению временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты в связи с началом проведения операций беззалогового кредитования Центральным банком Российской Федерации в октябре 2008 года.

Возобновление операций по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты произошло по инициативе Федерального казначейства, которому на 2009 год как администратору доходов было установлено бюджетное задание обеспечить поступление доходов от указанных операций в объеме 20000,0 млн. рублей. В связи с этим Казначейство России письмом от 6 марта 2009 года № 42-3.0-06/120 обратилось в Банк России для рассмотрения возможности возобновления депозитных операций с временно свободными средствами федерального бюджета. Центральный банк Российской Федерации в письме от 17 марта 2009 года № 05-19-1/1310 согласился с данным предложением Федерального казначейства и с учетом сложившейся ситуации избыточной ликвидности на денежном рынке предложил провести размещение средств федерального бюджета на депозиты в кредитных организациях в объеме 300000,0 млн. рублей.

Вместе с тем в 2009 году по результатам проведенных отборов заявок на банковские депозиты было размещено 687100,0 млн. рублей, что меньше на 61,5 % по сравнению с объемом средств федерального бюджета, размещенных в 2008 году.

В 2009 году участие в отборах заявок принимали 10 кредитных организаций: ОАО «Банк ВТБ», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Альфа-Банк», ОАО «Банк ВТБ Северо-Запад», ОАО АКБ «Росбанк», «Номос-Банк» (ОАО), ОАО «Банк Уралсиб», ОАО «Газпромбанк», ОАО «Банк Москвы», ЗАО «Банк Русский Стандарт». При этом ОАО «Банк ВТБ» принял участие в 9 отборах заявок и разместил на банковские депозиты наибольший объем средств (46,7 %) от общей суммы средств федерального бюджета, размещенных на банковские депозиты в кредитных организациях по итогам всех отборов заявок.

В 2009 году минимальная ставка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты постепенно снижалась (с 15,0 % годовых для первого отбора заявок до 9,25 % годовых для двадцатого отбора заявок). Ставка отсека за 2009 год уста-

навливалась Минфином России следующим образом: по 2 отборам заявок была равна минимальной ставке размещения, а также минимальной ставке, предложенной кредитными организациями; по 2 отборам заявок была установлена выше минимальной ставки размещения, а также выше минимальной ставки, предложенной кредитными организациями, по причине превышения спроса на средства федерального бюджета со стороны кредитных организаций над предложением; по 12 отборам заявок ставка отсечения также превышала минимальную ставку размещения. В указанных отборах заявок ставка отсечения была равна минимальной ставке, предложенной кредитной организацией, то есть все заявки кредитных организаций полностью или частично были удовлетворены. Четыре отбора заявок, проведенные 18 августа, 27 октября, 3 ноября и 29 декабря 2009 года, были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок от кредитных организаций.

В 2009 году заключены 63 договора банковского депозита с кредитными организациями и проведено аналогичное количество операций по перечислению средств федерального бюджета кредитным организациям для размещения на банковские депозиты. При этом сроки размещения средств федерального бюджета в кредитных организациях составляли 28, 29, 35, 42, 91 и 92 дня.

Использование лимита на средства кредитными организациями в 2009 году характеризовалось следующими данными:

Группы кредитных организаций	Коэффициент, используемый для расчета лимита на средства	Количество организаций	Среднее значение использования лимита на средства, %	Размещено средств федерального бюджета		Получено доходов от размещения	
				млн. руб.	%	млн. руб.	%
1 группа	1	5	11,24	468100,0	68,13	13607,06	69,96
2 группа	0,75	7	10,83	88100,0	12,82	2052,85	10,55
3 группа	0,5	5	8,59	90000,0	13,10	2650,59	13,63
4 группа	0,25	15	9,49	40900,0	5,95	11140,19	5,86

В 2009 году минимальный объем одной заявки Министерство финансов Российской Федерации устанавливало в размере 10000,0 млн. рублей и 5000,0 млн. рублей, тогда как для отборов заявок, проведенных в 2008 году, указанный объем составлял 200,0 млн. рублей. Вследствие увеличения Министерством финансов Российской Федерации минимального объема одной заявки с 200,0 млн. рублей до 10000,0 млн. рублей и 5000,0 млн. рублей в 2009 году у кредитных организаций, входящих в состав 4 группы, значительно снизилась возможность привлечения средств федерального бюджета на банковские депозиты по сравнению с 2008 годом. При этом у 4 группы наблюдалось наибольшее использование лимита на средства - 51,1 процента.

По результатам отборов заявок, проведенных в период с 1 января по 30 сентября 2010 года, на банковские депозиты были размещены средства федерального бюджета в объеме 178800,0 млн. рублей, что на 74,0 % меньше, чем объем размещенных средств в 2009 году, и на 90,0 % меньше, чем объем средств федерального бюджета, размещенных в 2008 году. При этом заключены 47 договоров банковского депозита с кредитными организациями и проведено аналогичное количество операций по перечислению средств федерального бюджета на банковские депозиты.

В январе-сентябре 2010 года в отборах заявок принимали участие 11 кредитных организаций, в том числе: ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Банк Москвы», ОАО «Банк «Санкт-Петербург», ОАО «Банк ВТБ Северо-Запад», ЗАО «Кредит Европа Банк», ОАО «Банк Зенит», ОАО «Банк ВТБ», «Газпромбанк» (ОАО), «Номос-Банк» (ОАО), ОАО «Ханты-Мансийский банк», ОАО «ОТП Банк». При этом ОАО «Банк Москвы» в 2010 году привлек на депозиты наибольшую часть (30,8 %) от общей суммы размещенных средств федерального бюджета в кредитных организациях по итогам всех отборов заявок.

В январе-сентябре 2010 года минимальная ставка размещения постепенно снижалась с 7,25 % до 4,40 % годовых. Динамика изменения минимальной ставки размеще-

ния обуславливалась снижением среднерыночных ставок и ставки рефинансирования Банка России. В результате к октябрю 2010 года ставки достигли абсолютного минимума за весь период функционирования механизма, и на отборе заявок, проведенном 5 октября 2010 года, ставка отсечения составила 3,90 % годовых. Сроки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты по проведенным в 2010 году отборам заявок составили: 14, 28, 35, 90, 91, 112, 119, 140, 182, 189, 203, 210 и 224 дня.

Общий объем размещенных средств федерального бюджета на банковские депозиты в течение 2008-2009 годов и 9 месяцев 2010 года составил 2651267,0 млн. рублей, из них наибольший объем был размещен в 2008 году - 1785367,0 млн. рублей (67,3 %), в 2009 году - 687100,0 млн. рублей (25,9 %), за 9 месяцев 2010 года размещено 178800,0 млн. рублей (6,8 процента).

Доходы от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, поступившие в федеральный бюджет в течение 2008-2009 годов и 9 месяцев 2010 года, составили 38147,6 млн. рублей, в том числе: в 2008 году - 16224,6 млн. рублей (42,5 %), в 2009 году - 18865,4 млн. рублей (49,5 %), в 2010 году - 3057,6 млн. рублей (8,0 %). По состоянию на 1 октября 2010 года ожидаемые к зачислению в федеральный бюджет дополнительные доходы от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты до конца 2010 года составляют 1540,3 млн. рублей, а общий объем поступлений за 2010 год может составить 4597,9 млн. рублей. Таким образом, доходы федерального бюджета от указанных операций за 2008-2010 годы составят всего 39687,9 млн. рублей.

Необходимо отметить, что случаи невозврата или несвоевременного возврата средств федерального бюджета с депозитных счетов кредитными организациями в ходе анализа не установлены.

Показатели, характеризующие результаты деятельности по управлению временно свободными средствами федерального бюджета, приведены в таблице:

Период размещения	Количество заключенных генеральных соглашений	Количество проведенных отборов заявок	Ставка отсечения, %	Срок размещения, дней	Объем размещенных средств, млн. руб.	Доходы федерального бюджета от размещения, млн. руб.
2008 г.	32	37	от 7,25 до 9,50	от 7 до 98	1785367,0	16224,6
2009 г.	2	20	от 9,27 до 15,00	от 28 до 92	687100,0	18865,4
9 мес. 2010 г.	-1	16	от 4,43 до 7,25	от 14 до 224	178800,0	4597,9*
Итого	33	73	-	-	2651267,0	39687,9

* В том числе ожидаемые доходы.

Согласно представленным данным в анализируемом периоде отмечалось сокращение количества проведенных отборов заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита, обусловленное снижением спроса со стороны кредитных организаций на денежную ликвидность за счет такого дорогого источника ее пополнения, как временно свободные средства федерального бюджета. Так, за истекший период 2010 года количество проведенных отборов заявок сократилось более чем в 2 раза по сравнению с 2008 годом, когда спрос на рынке денежной ликвидности достиг своего пика под влиянием кризисной ситуации на внешних финансовых рынках в условиях недостатка у Банка России возможностей для ее стабилизации посредством имевшихся на тот момент в его распоряжении инструментов рефинансирования.

Значение минимальной процентной ставки отсечения, определяемой Минфином России с учетом рыночной ситуации и ставки рефинансирования Банка России за истекший период колебалось в пределах от 4,43 % до 15,00 % годовых. В результате, в связи с приближением окончания финансового года и низким спросом со стороны кредитных организаций в октябре 2010 года уровень процентных ставок при размещении бюджетных средств на банковские депозиты достиг минимального значения за весь анализируемый период и составил 3,9 % годовых (размещение проведено 5 октября

2010 года). При этом срок размещения средств федерального бюджета в 2008 и 2009 годах составлял от 7 до 92 дней, а в 2010 году максимальный срок составил 224 дня.

В анализируемом периоде прослеживается динамика уменьшения объемов размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты. Так, в 2008 году было размещено более 67,0 % от общего объема размещенных средств за весь период. В 2009 году объем размещения сократился на 38,5 %, при этом доходы федерального бюджета выросли на 16,3 % по сравнению с 2008 годом. Такая динамика объясняется высоким уровнем процентных ставок, увеличением сроков размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и дефицитом денежной ликвидности банковского сектора под влиянием мирового финансового кризиса. В 2010 году (из расчета по состоянию на 1 октября 2010 года) объем размещенных временно свободных средств федерального бюджета снизится на 74,0 %, при этом доходы федерального бюджета упадут более чем в 4 раза по сравнению с 2009 годом. Причиной такого падения является ослабление интереса кредитных организаций, допущенных к размещению, к такому источнику ликвидности, как краткосрочные депозиты на фоне общего снижения процентных ставок на рынке и стабилизации экономической ситуации в мире. К тому же, за последнее время значительно обострилась конкуренция на рынке предложения временно свободных средств со стороны субъектов Российской Федерации, а также государственных корпораций и фондов, при этом предлагаемые ими условия размещения зачастую являются более привлекательными для банков, чем параметры размещения на банковские депозиты средств федерального бюджета, рекомендованные Банком России. Так, в ходе анализа статистики размещения временно свободных средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на депозиты в кредитных организациях за период с 1 января по 1 апреля 2010 года установлено, что минимальная ставка размещения средств Фонда колебалась от 1,0 % до 5,1 % годовых, при этом временно свободные средства федерального бюджета в аналогичный период размещались под 6,5-7,3 % годовых; общий объем размещенных средств Фонда за указанный период составил 50940,0 млн. рублей, общий объем размещенных средств федерального бюджета - 52000,0 млн. рублей; срок размещения средств Фонда составлял от 12 до 145 дней, а срок размещения средств федерального бюджета - от 14 до 182 дней.

Проведенный анализ показал, что при достигнутом в 2010 году среднегодовом уровне процентных ставок на рынке в 3,0-4,0 % годовых, чтобы зарабатывать на банковских депозитах 20000,0 млн. рублей в год, необходимо вовлекать в оборот порядка 650000,0 млн. рублей. Кроме того, увеличение срока размещения средств федерального бюджета положительно сказывается на привлекательности механизма для банков и, следовательно, уровне процентных ставок. Результаты размещения свидетельствуют, что оптимальный тандем этих двух показателей обуславливает достижение наилучшего результата от размещения временно свободных средств федерального бюджета. В этой связи для максимизации доходов федерального бюджета бюджетные средства следует размещать с учетом следующих принципов: во-первых - вовлекая в оборот наибольший объем временно свободных остатков на едином счете федерального бюджета за вычетом неснижаемого остатка; во-вторых - на максимально длительный срок; в-третьих - на регулярной основе.

4. Направления развития механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета

В процессе функционирования действующего механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета путем их размещения на банковские депозиты отмечается несколько этапов.

На первом этапе, в период с апреля по октябрь 2008 года, механизм использовался в целях частичного сглаживания дисбалансов в движении бюджетных средств, а также

в качестве дополнительного канала пополнения ликвидности банковского сектора в условиях недостатка у Банка России имевшихся в тот момент в его распоряжении инструментов рефинансирования. Параметры размещения в этот период определялись Банком России исходя из текущей оценки ситуации на денежном рынке и динамики автономных факторов формирования ликвидности банковского сектора, в том числе: прогноза движения средств на едином счете федерального бюджета, ожидаемого исполнения вторых частей сделок по операциям Центрального банка Российской Федерации по предоставлению и абсорбированию ликвидности кредитным организациям, и прогноза операций Банка России на внутреннем валютном рынке.

Второй этап охватывает период с ноября 2008 года по апрель 2009 года. В соответствии с письмом Центрального банка Российской Федерации от 12 ноября 2008 года № 05-19-1/6253 Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством с ноября 2008 года размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты было приостановлено. Размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты в этот период не проводилось в связи с тем, что Банком России было получено право предоставления кредитным организациям кредитов без обеспечения.

Третий этап начался в апреле 2009 года и продолжается до настоящего времени. Следует отметить, что в ответ на письмо Федерального казначейства от 6 марта 2009 года № 42-3.0-06/120 Центральный банк Российской Федерации в письме от 17 марта 2009 года № 05-19-1/1310 согласился с предложением Федерального казначейства о возобновлении в 2009 году размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты в связи с тем, что в 2009 году Федеральному казначейству как администратору доходов было необходимо обеспечить поступление в федеральный бюджет доходов от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в объеме 20 млрд. рублей. В данном письме указывалось, что в 2009 году на денежном рынке складывались условия для формирования избыточной рублевой ликвидности. Дефицит государственного бюджета, финансируемый средствами Резервного фонда, обеспечит дополнительный объем рублевой эмиссии в размере около 3 трлн. рублей. Банку России необходимо было обеспечить частичную стерилизацию избыточной бюджетной эмиссии, в том числе с помощью сокращения объемов операций по рефинансированию банковской системы. В связи с этим предлагалось проводить отбор заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита в объеме, не превышающем величины задолженности, погашаемой кредитными организациями по беззалоговым кредитам Банка России, что ограничивало возможности получения дополнительных доходов федерального бюджета от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты.

Важно отметить, что размещение временно свободных средств федерального бюджета на депозитах в коммерческих банках было включено в состав основных мероприятий Правительства Российской Федерации и Банка России по оздоровлению российской экономики в 2009 году. В настоящее время размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты осуществляется в первую очередь в целях обеспечения дополнительных бюджетных поступлений. При этом объемы размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты являются незначительными и, по оценке Банка России, не несут рисков для денежно-кредитной политики страны.

Необходимость модернизации сложившегося механизма размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты обусловлена наметившейся в последнее время тенденцией к снижению доходов федерального бюджета, что обусловлено несколькими факторами. Во-первых, в связи со стабилизацией ситуации на денежном рынке снизился спрос на ликвидность со стороны кредитных организаций, допущенных к участию в размещении бюджетных средств на банковские депозиты. Во-вторых, зна-

чительно сократились доходы федерального бюджета от указанных операций, что обусловлено общим снижением ставок на рынке, включая ставку рефинансирования Банка России, и отсутствием иных разрешенных финансовых активов для размещения временно свободных средств федерального бюджета. В-третьих, участие 3 государственных органов в процедуре размещения, с одной стороны, и ограниченного круга банков, с другой стороны, снижает эффективность механизма. В-четвертых, проведение операций по размещению бюджетных средств на финансовом рынке связано с высокими рисками, для минимизации которых к процессу целесообразно привлекать соответствующие ресурсы и модернизировать технологии размещения. В-пятых, значительно возросла конкуренция на рынке предложения временно свободных средств бюджетной системы Российской Федерации, а также денежных средств государственных корпораций и фондов, при этом на более привлекательных для банков условиях размещения.

По нашему мнению, пути развития действующего механизма размещения бюджетных средств на банковские депозиты могут охватывать: изменение количества участников процесса и перераспределение возложенных на них полномочий, расширение допустимого спектра инструментов и развитие применяемых технологий. Все предлагаемые варианты требуют объективной и всесторонней оценки как с точки зрения потенциала для развития процедур управления ликвидностью единого счета федерального бюджета, так и возникновения дополнительных бюджетных рисков. При выборе путей перспективного развития механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета необходимо всесторонне учитывать накопленный отечественный и зарубежный опыт.

В частности, анализ зарубежного опыта формирования системы управления ликвидностью единого счета бюджета позволяет констатировать, что эффективность достигается в том случае, когда планирование кассового исполнения бюджета осуществляется на всех уровнях и всеми участниками бюджетного процесса, при этом привлечение денежных средств для оплаты принятых бюджетных обязательств осуществляется во взаимосвязи с текущим состоянием остатков средств на едином счете бюджета, а управление ликвидностью средств единого счета бюджета объединяет в себе функции по обеспечению минимально необходимого уровня денежных средств на счете и получению дополнительных доходов бюджета за счет размещения временно свободных остатков, а также позволяет контролировать риски.

Кроме того, следует руководствоваться принципиальным положением, что полномочия по принятию решений о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, о параметрах размещения, планирование поступлений доходов, проведение указанных операций, ведение бухгалтерского учета и отчетности должны быть закреплены бюджетным законодательством за одним уполномоченным в данной сфере деятельности федеральным органом исполнительной власти.

В этой связи главным направлением развития механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета является совершенствование места и роли каждого из его участников со стороны государства: Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации. В настоящее время указанные государственные органы работают в направлении поиска более совершенных технологий и процедур управления временно свободными средствами федерального бюджета.

В первую очередь изменения должны коснуться места и роли Центрального банка Российской Федерации в действующем механизме размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Так, в письме от 28 апреля 2010 года № 05-19-1/1998 Первого заместителя Председателя Центрального банка Российской Федерации на имя Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов

Российской Федерации сообщается о целесообразности изменения действующего порядка размещения временно свободных денежных средств федерального бюджета на депозиты в кредитных организациях и перевода на биржевые технологии процесса организации отбора заявок с внесением соответствующих поправок в действующие нормативные правовые акты. При этом, по мнению Банка России, обеспечивается возможность более гибкого использования данного инструмента и повышается его привлекательность для банков.

Кроме того, для реализации предложений Банка России потребуется перезаключить Договор об обеспечении размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты между Федеральным казначейством и Центральным банком Российской Федерации, сохранив за последним функции представителя Казначейства России по проверке соответствия кредитных организаций требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 227.

В целях развития действующего механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета Федеральное казначейство письмом от 19 марта 2010 года № 42-3.3-11/183 направило в Министерство финансов Российской Федерации свои предложения по совершенствованию порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты и переходу на размещение средств на биржевой основе. Указанные предложения включали проекты нормативных правовых актов, предусматривающие наделение Казначейства России бюджетными полномочиями по управлению ликвидностью единого счета федерального бюджета, а также определение уровня процентной ставки размещения средств торговым (биржевым) способом в соответствии с текущими рыночными ставками. Кроме того, предполагалось, что организация и проведение размещения, заключение депозитных договоров и перечисление средств кредитным организациям будут осуществляться Федеральным казначейством. По мнению Федерального казначейства, в результате предложенных им мер количество этапов согласования решения о размещении средств федерального бюджета значительно сократится, снизится документооборот, поскольку все указанные функции будут централизованы в одном государственном органе. На момент проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия Министерством финансов Российской Федерации решение по представленным Федеральным казначейством предложениям не принято.

Следует отметить, что использование биржевых технологий при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты дает возможность федеральным органам исполнительной власти проводить указанные операции и определять параметры размещения без привлечения Банка России. Биржа предоставляет техническую возможность осуществлять следующие действия: доведение до кредитных организаций лимитов размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты; проведение отбора заявок; заключение с кредитными организациями договоров банковского депозита; информирование кредитных организаций о проведении и результатах отбора заявок.

Отбор заявок может проводиться в электронном виде с использованием компьютерной системы, предоставленной биржей. При этом к отбору заявок допускаются кредитные организации, удовлетворяющие требованиям, установленным Правилами размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, заключившие с Федеральным казначейством генеральное соглашение и подключенные к компьютерной системе биржи. Биржа за оказание услуг в процессе проведения отбора заявок взимает комиссионное вознаграждение с кредитных организаций за использование компьютерной системы.

Биржа позволяет проводить отбор заявок в открытой или закрытой форме. При проведении отбора заявок в открытой форме кредитные организации могут видеть параметры всех заявок, направленных кредитными организациями без указания наименования

кредитной организации. При проведении отбора заявок в закрытой форме кредитные организации могут видеть параметры только собственных заявок.

Заключение договоров банковского депозита осуществляется в соответствии списанием, с помощью компьютерной системы биржи. Для этого кредитной организации через биржу направляется оферта, подписанная электронной цифровой подписью лица, уполномоченного подписывать договоры банковского депозита. Акцепт оферты, полученной кредитной организацией, осуществляется путем ее подписания электронной цифровой подписью уполномоченного лица кредитной организации и направляется через биржу к установленному в оферте сроку.

Использование биржевых технологий, прежде всего, позволяет значительно упростить процедуру размещения бюджетных средств на банковские депозиты, сократить межведомственные согласования и документооборот. Вместе с тем доходы федерального бюджета от проведения таких операций могут значительно возрасти в связи с тем, что обеспечивается конкуренция между кредитными организациями, которые вступают в торги за бюджетные средства. При этом процентная ставка должна определяться банками исходя из предложенного объема и срока размещения бюджетных средств на банковские депозиты, но не ниже установленного ориентира.

В соответствии с Планом-графиком реализации мероприятия «Развитие механизмов управления ликвидностью на едином казначейском счете» в рамках стратегической задачи «Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации» основных мероприятий на 2010 год по реализации Стратегической карты Казначейства России на 2010-2015 годы Федеральным казначейством подготовлены предложения по реализации механизмов управления ликвидностью единого счета федерального бюджета с использованием технологической (торговой) инфраструктуры. В частности, по мнению Федерального казначейства, для эффективного функционирования указанного механизма потребуется использование электронной торговой системы, аналогичной применяемой в биржевой торговле. При этом выбор такой системы должен осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Указанная электронная система должна использоваться в Федеральном казначействе при размещении бюджетных средств на банковские депозиты, предоставлении юридическим лицам бюджетных кредитов, обеспеченных ценными бумагами, а также при покупке (продаже) ценных бумаг по сделкам РЕПО. Система с применением электронной цифровой подписи позволит обеспечить проведение торгов по заявкам участников, заключение сделок, проведение расчетов, а также хранение сертификатов ценных бумаг, учет прав собственности на ценные бумаги и прохождение всего необходимого документооборота.

Кроме того, по мнению Федерального казначейства, для проведения операций с временно свободными средствами федерального бюджета в структуре центрального аппарата Федерального казначейства может быть создано отдельное структурное подразделение. Рассмотрение вопросов и принятие решений по проведению размещения и определению параметров размещения предлагается возложить на вновь созданную комиссию по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты при руководителе Федерального казначейства, куда войдут представители от Минфина России и Банка России.

По мнению Федерального казначейства, создание подобной организационной инфраструктуры позволит в короткие сроки приступить к непосредственной реализации усовершенствованного порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты на «биржевой» основе, а также расширить допустимый спектр

инструментов для размещения временно свободных средств федерального бюджета. В частности, такими инструментами могут стать бюджетные кредиты, а также размещение средств федерального бюджета на условиях залога.

Одним из перспективных инструментов размещения временно свободных средств федерального бюджета является институт бюджетных кредитов. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса бюджетный кредит - это денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р, на федеральном уровне должны быть созданы необходимые предпосылки для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего, путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания устойчивых стимулов для соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее наращиванию. Для этого, в частности, предлагается создать механизм поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, основанный на предоставлении Федеральным казначейством из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям краткосрочных бюджетных кредитов, в том числе беспроцентных, на покрытие временных кассовых разрывов.

В этой связи Федеральным казначейством подготовлены предложения о внесении дополнений в Бюджетный кодекс, предусматривающие возможность предоставления Федеральным казначейством субъектам Российской Федерации краткосрочных бюджетных кредитов на покрытие временного кассового разрыва (далее - бюджетный кредит) за счет остатков средств федерального бюджета на едином счете федерального бюджета. Предполагается, что плата за пользование бюджетным кредитом устанавливается федеральными законами (решениями) о бюджете, и бюджетные кредиты могут предоставляться органом Федерального казначейства субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию при соблюдении определенных условий, в том числе: кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляется в соответствии с частью 2 статьи 241.1 Бюджетного кодекса; отсутствие просроченной задолженности по ранее предоставленному бюджетному кредиту; остатки средств на едином счете федерального бюджета превышают уровень, необходимый для обеспечения расходных обязательств федерального бюджета. Обеспечением по бюджетному кредиту, предоставленному муниципальному образованию, является поручительство соответствующего субъекта Российской Федерации по исполнению обязательств по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных договором. Право требования от имени Российской Федерации погашения задолженности по бюджетному кредиту, образовавшейся перед Российской Федерацией, предоставляется органу Федерального казначейства. Условия предоставления бюджетного кредита устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Одним из стимулов для развития рынка государственного долга является продажа государственных ценных бумаг с целью последующей передачи в залог государства под размещаемые денежные средства в кредитной организации. Учитывая постепенную стабилизацию ситуации в банковском секторе, начавшееся оживление экономики и планы Правительства Российской Федерации покрывать дефицит федерального бюджета в 2011-2013 годах за счет заимствований на внутреннем долговом рынке, представляется целесообразным дополнить банковские депозиты сделками под залог государствен-

ных ценных бумаг. В этом случае принципиально важной особенностью механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета станет возможность допуска более широкого круга контрагентов, по сравнению с перечнем банков, допущенных к участию в размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты. При этом представляется целесообразным идти по пути постепенного расширения перечня финансовых активов, которые коммерческие банки могут использовать в качестве обеспечения при размещении средств федерального бюджета на условиях залога, а также совершенствования процедуры оценки данных финансовых активов с целью минимизации бюджетных рисков.

Перспективным направлением совершенствования механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета является использование сделок РЕПО. При этом следует опираться на опыт Центрального банка Российской Федерации в области проведения данных операций. Банк России заключает сделки прямого РЕПО с кредитными организациями при соблюдении определенных условий, в том числе: наличие у Банка России заключенного с кредитной организацией генерального соглашения; наличие у Банка России права на списание денежных средств с корреспондентского счета (субсчета) кредитной организации, открытого в подразделении расчетной сети Банка России, банковских счетов, открытых в Расчетной палате Московской межбанковской валютной биржи на основании инкассовых поручений Банка России без распоряжения владельца счета в сумме неисполненных обязательств, определяемой в соответствии с генеральным соглашением; отсутствие у кредитной организации просроченных денежных обязательств перед Банком России, недовзноса в обязательные резервы, неуплаченных штрафов за нарушение нормативов обязательных резервов, непредставленного расчета размера обязательных резервов.

Опыт Банка России при проведении операций РЕПО свидетельствует, что использование этого инструмента может обеспечить поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет, а также дополнительно контролировать риски, поскольку держатель ценных бумаг, предоставленных в качестве обеспечения под размещаемые в кредитной организации денежные средства, становится их собственником и имеет право в любой момент произвести их отчуждение. При этом под ценными бумагами могут пониматься государственные ценные бумаги Российской Федерации (облигации федерального займа, облигации Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте) либо иные ценные бумаги, включенные в Ломбардный список Банка России, утвержденный указанием Центрального банка Российской Федерации от 27 ноября 2008 года № 2134-У. По нашему мнению, проведение сделок РЕПО позволит значительно повысить поступление доходов от операций по размещению средств федерального бюджета на финансовом рынке и снизить бюджетные риски.

Следует отметить, что в отсутствие решения Минфина России в отношении направленных ему предложений Федерального казначейства по совершенствованию действующего механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета переход на полноценную систему управления ликвидностью единого счета федерального бюджета значительно затрудняется. Во многом это определяется собственной позицией Министерства финансов Российской Федерации в отношении перспектив развития действующего механизма размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Мнение Минфина России основывается на изучении зарубежного опыта функционирования такой системы. Так, во многих экономически развитых странах помимо казначейств существуют специализированные финансовые организации, непосредственно отвечающие за управление размещением бюджетных средств на финансовых рынках, в том числе «Финансовое агентство ФРГ» и Агентство «Франс Трезор».

Основные функции таких организаций отражают их роль как агента государства и не совмещаются ни с какими другими функциями, в том числе функциями кредитных организаций. Роль такой организации в управлении ликвидностью средств единого счета бюджета обусловлена экономической эффективностью и направлена на минимизацию сопутствующих рисков. При этом управление ликвидностью единого счета бюджета позволяет полностью консолидировать имеющиеся в распоряжении государства денежные средства и контролировать их поступление и выбытие.

Министерством финансов Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона о создании ОАО «Российское финансовое агентство» (далее - Росфинагентство) и направлен на согласование в Правительство Российской Федерации в марте 2010 года. Проектом предусматривалось, что Росфинагентство будет наделено функциями по размещению и учету государственных финансовых активов, размещению, выкупу, обмену, обслуживанию, погашению и учету государственных долговых обязательств Российской Федерации. Перечисленные функции будут выполняться на основе договоров, заключаемых с Министерством финансов Российской Федерации. Категории соответствующих государственных финансовых активов Российской Федерации, а также государственных долговых обязательств Российской Федерации будут устанавливаться Правительством Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту говорилось, что в большей степени реализация указанных функций Росфинагентством актуальна в отношении Фонда национального благосостояния. Это объясняется тем, что в настоящее время средства Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах Федерального казначейства в Банке России в иностранной валюте и инвестируются в составе золотовалютных резервов. При этом возможности Банка России по инвестированию золотовалютных резервов и средств Фонда национального благосостояния жестко ограничены. Законодательство Российской Федерации не предусматривает проведение Банком России операций с акциями и корпоративными облигациями, определенными Бюджетным кодексом в качестве разрешенных финансовых активов для размещения средств Фонда национального благосостояния. Кроме того, в пояснительной записке к данному законопроекту указывалось, что к полномочиям Росфинагентства может быть отнесено размещение (инвестирование) и учет временно свободных средств федерального бюджета в рамках мер по совершенствованию управления ликвидностью единого казначейского счета, а также размещение и учет средств пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия установлено, что законопроект о создании ОАО «Российское финансовое агентство» был отклонен в ходе правовой экспертизы Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Министерством финансов Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 96.11, 101 и 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния предполагается осуществлять на основе законодательно установленного права Министерства финансов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации, для выполнения функций по размещению средств данных фондов привлекать специализированную финансовую организацию, учреждаемую Правительством Российской Федерации в форме открытого акционерного общества, в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов Российской Федерации с указанной организацией. При этом в данном законопроекте отсутствуют предложения о наделении указанной организации полномочиями по управлению временно свободными средствами федерального бюджета.

Федеральным казначейством подготовлены предложения по возможному распределению функций, по проведению операций на финансовом рынке между Федераль-

ным казначейством и Российским финансовым агентством, которое может осуществляться на основе принципа разграничения долгосрочного и краткосрочного управления средствами федерального бюджета, что представлено в следующей таблице:

	Федеральное казначейство	Росфинагентство
Субъекты проведения операций	Минфин России и Казначейство России	Минфин России и Росфинагентство
Сроки операций	До 1 года	Свыше 1 года
Цели операций	Обеспечение краткосрочного управления кассовой ликвидностью единого казначейского счета федерального бюджета № 40105	Эффективное управление государственным долгом и государственными активами в долгосрочной перспективе
Инструменты	<ul style="list-style-type: none"> - краткосрочные обеспеченные и необеспеченные депозиты в кредитных организациях; - краткосрочные бюджетные кредиты; - кредиты на условиях залога государственных ценных бумаг и сделки РЕПО; - привлечение краткосрочных кредитов 	<ul style="list-style-type: none"> - управление средствами Фонда национального благосостояния; - эмиссия ценных бумаг; - привлечение долгосрочных займов (кредитов)

Следует отметить, что Министерство финансов Российской Федерации на предложения Федерального казначейства по совершенствованию механизма управления ликвидностью единого счета федерального бюджета на момент окончания данного экспертно-аналитического мероприятия официально не отреагировало.

По нашему мнению, при выработке предложений по развитию механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета целесообразно исходить из поэтапного подхода к этому процессу. В первую очередь целесообразно сосредоточить усилия на решении тех проблем, которые накопились в действующем механизме размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Ключевая роль в их решении должна принадлежать Министерству финансов Российской Федерации, что вытекает из законодательно установленных бюджетных полномочий. Важное значение данного этапа заключается в практической отработке порядка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты с использованием биржевых технологий, базируясь на ресурсном потенциале Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. Кроме того, следует расширить перечень допустимых инструментов размещения средств федерального бюджета на финансовом рынке, включая краткосрочные обеспеченные депозиты в кредитных организациях, сделки РЕПО и краткосрочные бюджетные кредиты, в том числе на условиях залога.

Последующие этапы могут предполагать передачу функций по размещению временно свободных средств федерального бюджета специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации, в соответствии с договорами, заключенными Министерством финансов Российской Федерации с указанной организацией. При этом данный вопрос требует дополнительной проработки с точки зрения ответственности за эффективное управление средствами федерального бюджета, а также возникновения дополнительных бюджетных рисков.

Выводы

Существующая нормативно-правовая база в том числе положения Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты», в целом, определяет возможность размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и обеспечивает минимизацию рисков их невозврата посредством установления жестких требований к кредитным организациям, в которых средства федерального бюджета могут размещаться на банковские депозиты. При этом в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствуют определения временно свободных средств федерального бюджета

и ликвидности единого счета федерального бюджета, не установлен неснижаемый остаток на едином счете федерального бюджета, а также отсутствует установленный порядок оценки эффективности размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Кроме того, принятые нормативные правовые акты определяют возможность размещения средств федерального бюджета только на банковские депозиты, что не позволяет использовать иные финансовые инструменты для более полного учета изменений, происходящих на финансовом рынке.

В анализируемом периоде планирование и размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты федеральными органами исполнительной власти и Центральным банком Российской Федерации осуществлялось в соответствии с бюджетным законодательством и утвержденными Правительством Российской Федерации Правилами размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Вместе с тем выявлено, что отсутствуют методические указания по расчету прогноза поступлений доходов по процентам от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и графики размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты. Установленные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 41н требования к заявкам кредитных организаций, в том числе минимальный объем одной заявки и максимальное количество заявок от кредитной организации, не соответствуют требованиям к заявкам, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты».

В течение 2008, 2009 годов и 9 месяцев 2010 года 36 кредитных организаций заключили с Федеральным казначейством генеральные соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, из которых 3 были расторгнуты. По состоянию на 1 октября 2010 года действуют 33 генеральных соглашения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты. Всего проведено 83 отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита, из которых 23 - признаны несостоявшимися в связи с отсутствием спроса со стороны кредитных организаций. Заключено в общей сложности 748 договоров банковского депозита с кредитными организациями, в том числе: в 2008 году - 638 договоров, или 85,3 % от их общего количества; в 2009 году - 63 договора, или 8,4 %; за 9 месяцев 2010 года - 47 договоров, или 6,3 %. В анализируемом периоде отсутствовали нарушения кредитными организациями условий генеральных соглашений о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, а также факты невозврата или несвоевременного возврата средств федерального бюджета, размещенных на банковские депозиты.

В результате размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в период с 1 января 2008 года по 1 октября 2010 года в доход федерального бюджета поступило 38147,6 млн. рублей, в том числе; в 2008 году - 16224,6 млн. рублей, в 2009 году - 18865,4 млн. рублей, в 2010 году - 3057,6 млн. рублей. Наибольшая доля доходов за анализируемый период приходится на 2009 год и составляет 49,5 %. При этом в 2008 году отмечался пик спроса на средства федерального бюджета при среднем уровне процентных ставок, в 2009 году на рынке преобладали высокие процентные ставки размещения, но начал падать спрос, в 2010 году был низкий спрос со стороны кредитных организаций на фоне низких процентных ставок на денежном рынке.

Под влиянием мирового финансового кризиса наибольший спрос со стороны кредитных организаций на привлечение средств федерального бюджета на банковские депозиты отмечался в сентябре-октябре 2008 года. В последующий период данный спрос постепенно снижался под воздействием таких основных факторов, как внедрение Центральным банком Российской Федерации механизма беззалогового кредитования

банков и выход на рынок денежной ликвидности государственных корпораций и фондов. После преодоления пика мирового финансового кризиса произошло наибольшее снижение спроса при одновременном снижении процентных ставок, что послужило одной из главных причин значительного сокращения доходов в 2010 году по сравнению с 2008 и 2009 годами. При этом в настоящее время отсутствуют действенные инструменты стимулирования соответствующего спроса со стороны кредитных организаций.

Механизм размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в исследуемом периоде сыграл важную роль в обеспечении сбалансированности при исполнении федерального бюджета. Одновременно с получением процентных доходов федерального бюджета данный механизм использовался в целях частичного сглаживания дисбалансов в движении бюджетных средств, а также в качестве дополнительного канала пополнения ликвидности банковского сектора на фоне сохранявшейся напряженности на мировых финансовых рынках в условиях недостатка у Центрального банка Российской Федерации возможностей для нормализации ситуации посредством имевшихся на тот момент в его распоряжении инструментов рефинансирования.

Проведенный анализ показал, что на едином счете федерального бюджета в течение финансового года находится значительный объем остатков, который в среднемесечном выражении в 2008 году составил 1616016,5 млн. рублей, в 2009 году - 847756,0 млн. рублей, в 2010 году - 835398,5 млн. рублей, что отражает высокую потенциальную возможность получения дополнительных бюджетных доходов от их размещения на финансовом рынке. Вместе с тем в 2008 году было размещено на банковские депозиты 1785367,0 млн. рублей, в 2009 году - 687100,0 млн. рублей, за 9 месяцев 2010 года - 178800,0 млн. рублей, что свидетельствует о недостаточном уровне реализации данного потенциала в последнее время.

Наряду с той положительной ролью, которую сыграл механизм размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты на первоначальном этапе его функционирования, в настоящее время его эффективность значительно снизилась. Во многом это определяется тем обстоятельством, что в нем накопилось большое количество проблемных вопросов, которые требуют оперативного решения. Прежде всего это касается сложившегося порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты, который имеет ряд элементов, ограничивающих его эффективность и вызывающих риски недостижения положительного результата от размещения. В частности, не установлен порядок определения минимальной процентной ставки размещения, уровень которой, как правило, выше рыночной, и порядок определения Министерством финансов Российской Федерации ставки отсечения. Центральный банк Российской Федерации выполняет несвойственные ему технические функции, в том числе по заключению депозитных договоров с кредитными организациями, а в применяемых им электронных системах отсутствуют элементы торга за бюджетные средства между кредитными организациями.

В связи с трехсторонним согласованием параметров размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты подготовка к нему занимает длительное время, что не позволяет оперативно реагировать на динамично изменяющуюся ситуацию на финансовом рынке. Процедура размещения сопровождается обширным документооборотом, что снижает оперативность принятия управленческих решений. Расчет лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, осуществляемый в соответствии с установленным порядком, исходя из размера собственных средств (капитала) кредитной организации не всегда соответствует высокому рейтингу долгосрочной кредитоспособности кредитной организации, что создает предпосылки повышения рисков размещения бюджетных средств.

Среди факторов, определяющих объективную необходимость развития сложившегося механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета,

первостепенное значение имеет снижение спроса на денежную ликвидность со стороны кредитных организаций, допущенных к участию в размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, общее снижение процентных ставок на денежном рынке, высокий уровень рисков при проведении операций по размещению средств федерального бюджета, а также отсутствие иных разрешенных финансовых инструментов размещения временно свободных средств федерального бюджета на финансовом рынке.

По нашему мнению, пути развития механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета могут охватывать совершенствование действующего порядка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, включая изменение количества участников процесса и перераспределение возложенных на них полномочий, расширение допустимого спектра финансовых инструментов и развитие применяемых технологий. В контексте развития данного механизма наиболее существенное значение имеет развитие процесса управления ликвидностью единого счета федерального бюджета, включая выработку и реализацию действенных мер по дальнейшей концентрации бюджетных средств. Выбор оптимальных вариантов развития должен базироваться на объективной и всесторонней оценке их эффективности и возникновения дополнительных рисков.

Ключевым вопросом перспективного развития механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета является перераспределение функций между Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством и Центральным банком Российской Федерации, в том числе по определению параметров размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, проведению отбора заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита и заключению данных договоров, а также по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности в части операций, осуществляемых при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты. Однако в настоящее время согласованная позиция Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации по данному вопросу не выработана.

В условиях восстановления ликвидности банковской системы и нормального функционирования механизмов ее перераспределения представляется обоснованной позиция Центрального банка Российской Федерации о целесообразности изменения действующего порядка и переводе на биржевые технологии процесса организации отбора заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита с внесением соответствующих поправок в действующие нормативные правовые акты. Осуществление этого процесса с использованием биржевых технологий будет способствовать значительному повышению его гибкости и привлекательности для банков.

Предложения Федерального казначейства по совершенствованию механизма размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты направлены на изменение порядка принятия решения о размещении и проведения размещения, в соответствии с которым уровень процентной ставки размещения устанавливается торговым (биржевым) механизмом; размещение средств федерального бюджета инициируется Федеральным казначейством, и оно же проводит всю работу по организации и проведению размещения, заключению депозитных договоров, а также перечислению средств кредитным организациям. Кроме того, в рамках развития механизма управления ликвидностью единого счета федерального бюджета предлагается осуществлять размещение средств федерального бюджета на условиях залога, предоставление и привлечение краткосрочных бюджетных кредитов. При этом функции по проведению операций на финансовом рынке предлагается разграничить исходя из сроков размещения и используемых инструментов.

Разработанные Федеральным казначейством с целью реализации подходов и предложений по совершенствованию механизма управления временно свободными средствами федерального бюджета проекты нормативных правовых актов, включая проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 6 и 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации», проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» и проект правил размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, утверждаемых данным постановлением, а также проект приказа Федерального казначейства «О порядке работы по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты», Министерством финансов Российской Федерации не согласованы.

Подготовленный Министерством финансов Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 96.11, 100 и 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации» направлен на совершенствование управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и предполагает законодательное установление права Министерства финансов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации для выполнения функций по размещению средств данных фондов привлекать специализированную финансовую организацию, учреждаемую Правительством Российской Федерации, в форме открытого акционерного общества в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов Российской Федерации с указанной организацией. При этом в данном законопроекте отсутствуют предложения по управлению временно свободными средствами федерального бюджета.

Очевидно, что отсутствие единого мнения и скоординированных действий Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации по совершенствованию порядка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты с использованием биржевых технологий, а также определенности в использовании иных инструментов размещения средств федерального бюджета на финансовом рынке не способствуют повышению качества и эффективности управления временно свободными средствами федерального бюджета.

Предложения

Рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации:

- подготовить предложения о внесении дополнений в бюджетное законодательство Российской Федерации в части определения понятий временно свободных средств федерального бюджета, ликвидности единого счета федерального бюджета и установления неснижаемого остатка на едином счете федерального бюджета;

- привести в соответствие требования к заявкам кредитных организаций, установленные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 апреля 2008 года № 41н «Об утверждении Порядка отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита и заключения с Федеральным казначейством договоров банковского депозита» с аналогичными требованиями, содержащимися в постановлении Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты»;

- разработать и утвердить методические указания по расчету прогноза поступлений доходов по процентам от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты;

- разрабатывать графики размещения временно свободных средств федерального бюджета на банковские депозиты;

- разработать и утвердить методику расчета параметров размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и методику оценки эффективности размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты.

В интересах совершенствования порядка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации подготовить предложения по переводу на биржевые технологии процесса организации отбора заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита, в том числе по разработке соответствующего регламента размещения средств федерального бюджета.

Для выработки предложений по определению параметров размещения временно свободных средств федерального бюджета на финансовом рынке рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации создать рабочую группу, в состав которой могли бы входить представители Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации.

В целях повышения качества и эффективности управления временно свободными средствами федерального бюджета Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть вопросы о целесообразности:

- передачи Министерству финансов Российской Федерации полномочий по заключению договоров банковского депозита с кредитными организациями, а также ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности в части операций, осуществляемых при размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты;

- использования при размещении средств федерального бюджета на финансовом рынке таких инструментов, как краткосрочные обеспеченные депозиты в кредитных организациях, сделки РЕПО и краткосрочные бюджетные кредиты;

- разработки порядка размещения средств федерального бюджета на условиях залога и определения критериев, которым должны соответствовать ценные бумаги, под залог которых могут быть размещены средства федерального бюджета;

- подготовки предложений по созданию механизма краткосрочного заимствования денежных средств на финансовом рынке на покрытие возможных временных кассовых разрывов;

- более активного привлечения Федерального казначейства для решения задач по совершенствованию управления ликвидностью единого счета федерального бюджета.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. МОВЧАН