

Бюджетная система

УДК 336.146

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОДДЕРЖКИ ЛИКВИДНОСТИ СЧЕТОВ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*А.И. ЛУКАШОВ,
кандидат экономических наук,
заместитель руководителя Управления
Федерального казначейства по Владимирской области
E-mail: ailuka@vladofk.elcom.ru*

Одной из приоритетных задач, стоящих перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, является обеспечение своевременного исполнения принятых расходных обязательств. В процессе исполнения может возникать ситуация, когда на едином счете бюджета недостаточно денежных средств, необходимых для кассовых выплат. В условиях, когда на регионы возлагается значительная ответственность за реализацию мер социального характера, в том числе предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012, риски несбалансированности бюджетов субъектов РФ должны быть исключены.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов используются различные инструменты. В статье рассмотрен один из них — бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный кредит, казначейство, уполномоченный орган, заемщик

Одним из бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации является осуществление государственных заимствований [1]. В результате формируется государственный долг. В течение 2013 г. объем государственного долга субъектов

Российской Федерации вырос более чем на 386 млрд руб. и составил 1 737,5 млрд руб.¹.

Среди причин заимствований можно отметить необходимость обеспечения сбалансированности бюджетов, а также покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит ограничения по возможному размеру дефицита бюджета субъекта РФ — он не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. При этом указанный законодательный акт нормативно не определяет величины минимально допустимого остатка средств на едином счете бюджета как гарантированного резерва исполнения принятых бюджетных обязательств.

Лучший зарубежный опыт показывает, что управление ликвидностью объединяет в себе обеспечение необходимого минимального уровня

¹ Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 04.03.2014).

денежных средств на едином счете и получение дополнительных доходов за счет размещения временно свободных остатков средств.

По первому направлению уже говорилось об отсутствии законодательно утвержденного норматива минимального остатка. В связи с этим каждое публично-правовое образование самостоятельно определяет данную величину в рамках кассового планирования.

Например, если рассматривать федеральный уровень, то до последнего времени нормативная величина неснижаемого остатка единого казначейского счета составляла 600 млрд руб. В текущем году данный параметр будет снижен до 200 млрд руб.

По второму направлению Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит условие, согласно которому субъект Федерации может размещать бюджетные средства на банковских депозитах, если расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета.

В настоящее время количество регионов, консолидированные бюджеты которых выдерживают указанное ограничение, составляет 37, или 45%. Вместе с тем помимо возможности получить дополнительные доходы от размещения средств на банковских депозитах не менее актуальной является задача обеспечения непрерывности кассового исполнения бюджета по расходам. Последнее достигается, в частности, за счет повышения ликвидности единого счета бюджета.

Общее снижение ликвидности единых счетов бюджетов субъектов Российской Федерации — объективный процесс, связанный в том числе с появлением новых типов государственных учреждений — бюджетных и автономных со статусом неучастников бюджетного процесса. В результате часть средств бюджета, ранее аккумулировавшаяся на едином счете, перечисляется в виде субсидий на отдельный банковский счет органа Федерального казначейства.

Задача по поддержке ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов была поставлена в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р [7].

Новым инструментом, позволяющим решать указанную задачу, должны стать краткосрочные бюджетные кредиты Федерального казначейства. В течение 2013 г. приняты все необходимые законодательные и нормативно-правовые акты по этому вопросу.

Федеральное казначейство 24.01.2014 дало старт процессу предоставления его территориальными органами (далее — ТОФК) бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (далее — бюджетный кредит)².

На официальном сайте Федерального казначейства в тот же день были размещены сведения о максимальном размере средств федерального бюджета, направляемых на предоставление бюджетных кредитов. Согласно указанной информации, максимальный размер средств федерального бюджета, направляемый на выдачу бюджетных кредитов, составляет 100 млрд руб. При этом лимит на кредитные средства по договору о предоставлении бюджетного кредита (далее — договор), заключенному ТОФК с субъектом Российской Федерации, составляет 100%, а срок кредитования является максимально возможным — 30 календарных дней.

Для сравнения: в соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в 2014 г. бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из федерального бюджета для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий, в сумме до 80 млрд руб. на срок до трех лет [4].

Публикация на официальном сайте Федерального казначейства данной информации связана с возможным превышением совокупной суммы лимитов на кредитные средства (одна двенадцатая утвержденного законом о бюджете субъекта Российской Федерации на финансовый год объема доходов бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих

² Официальный сайт Федерального казначейства URL: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 04.03.2014).

целевое назначение), установленных в договорах, над суммой свободного остатка средств на едином счете федерального бюджета, выделяемой для предоставления бюджетных кредитов [9].

При возникновении подобной ситуации Федеральное казначейство будет обеспечивать ТОФК средствами для предоставления бюджетных кредитов не в полном объеме, а пропорционально совокупной сумме лимитов на кредитные средства. Кроме того, возможно уменьшение срока предоставления бюджетных кредитов (менее 30 календарных дней).

Эта информация заблаговременно размещается на официальном сайте Федерального казначейства с указанием даты вступления в силу.

Важным является также то, что в течение 2014 г. бюджетные кредиты будут выдаваться только субъектам Российской Федерации. Это связано с прогнозируемыми показателями кассового планирования исполнения федерального бюджета и прогнозируемым состоянием остатков средств на едином счете федерального бюджета в текущем финансовом году [8].

Законодательную и нормативно-правовую основу предоставления бюджетных кредитов составляют:

1) Бюджетный кодекс Российской Федерации;
2) Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее — Закон № 349-ФЗ);

3) постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)»;

4) приказ Минфина России от 26.07.2013 № 73н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» (далее — приказ № 73н);

5) приказ Минфина России от 26.07.2013 № 74н «О порядке заключения и форме Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)».

Рассмотрим ключевые моменты указанных законодательных и нормативно-правовых актов.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 93.6) [1] содержатся основные параметры предоставления бюджетных кредитов:

— источник средств — за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета;

— стороны договора — ТОФК и уполномоченный орган субъекта Российской Федерации (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или финансовый орган субъекта Российской Федерации);

— максимальный размер (лимит) — одна двенадцатая утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

— максимальный срок выдачи — 30 календарных дней;

— окончательная дата возврата — 25 ноября текущего финансового года;

— плата за пользование — устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

— обеспечение — отсутствует;

— ответственность за несвоевременный возврат — штрафы и пени, расторжение договора;

— возможность реструктуризации задолженности — не допускается;

— другие ограничения — отсутствие размещенных бюджетных средств на банковских депозитах.

Закон № 349-ФЗ (п. 5 ч. 2 ст. 12) [4] установил плату за пользование бюджетным кредитом в 2014 г. в размере 1/4 ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита. В настоящее время ставка рефинансирования составляет 8,25% годовых. Соответственно, ставка по бюджетному кредиту равна 2,06% годовых.

Постановление № 721 [6] определяет общие условия предоставления бюджетных кредитов. Среди них можно выделить требование по содержательной части договора:

— цель и предмет;

— условия предоставления и возврата бюджетного кредита;

— сумма бюджетного кредита;

— размер платы за пользование бюджетным кредитом;

- срок пользования бюджетным кредитом;
- дата возврата бюджетного кредита;
- ответственность сторон за нарушение условий договора, порядок разрешения споров;
- права и обязанности сторон, порядок их взаимодействия при реализации договора.

В приказе № 73н [5] определен механизм взыскания задолженности по бюджетному кредиту. В целях взыскания с заемщика указанной задолженности руководитель ТОФК издает приказ, копия которого направляется уполномоченному органу в день издания. ТОФК взыскивает в доход федерального бюджета задолженности по бюджетному кредиту за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в соответствующий бюджет.

Удержанные средства перечисляются на счет ТОФК, открытый на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета», в части суммы задолженности по бюджетному кредиту и на счет ТОФК, открытый на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» (далее — счет № 40101), в части задолженности по уплате процентов. Взыскание штрафов и пеней также осуществляется на основании приказа руководителя ТОФК на счет № 40101 [5].

В соответствии с условиями договора в случае невозврата либо несвоевременного возврата бюджетного кредита, а также в случае неперечисления либо несвоевременного перечисления платы за пользование бюджетным кредитом заемщик обязан уплатить ТОФК штрафы и пени [3].

Важно обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 239 «Иммунитет бюджетов» Бюджетного кодекса Российской Федерации обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в том числе по основаниям, предусмотренным ст. 93.6 [1].

Кроме того, в соответствии со статьями 15.15, 15.15.1 и 15.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за указанные нарушения предусмотрена ответственность в виде административного штрафа [2].

Приказ № 74н содержит форму договора, а также порядок его заключения.

Взаимодействие заемщика и ТОФК в части выдачи (получения) бюджетного кредита реализуется следующим образом.

Уполномоченный орган от имени заемщика (субъекта Российской Федерации) направляет в ТОФК обращение о заключении договора, к которому прикладываются документы, подтверждающие полномочия как должностных лиц, так и самого уполномоченного органа, выписка из закона о бюджете заемщика, карточка образцов подписей и оттиска печати [3].

Максимальный срок рассмотрения ТОФК обращения о заключении договора составляет 20 рабочих дней. Результатом является либо отказ в заключении договора, либо его подготовка и заключение. В последнем случае ТОФК оформляет договор и информирует уполномоченный орган о необходимости его подписания. Максимальный срок получения уполномоченным органом в ТОФК договора, а также его подписания и возврата составляет восемь рабочих дней.

Таким образом, процедура заключения договора не должна превышать 28 рабочих дней, а сам документ является скорее заявлением о намерениях.

Конкретная сумма бюджетного кредита, дата его получения и возврата, срок кредитования, ставка, а также сумма процентов, начисляемая на сумму бюджетного кредита и подлежащая уплате, устанавливаются в дополнительном соглашении к договору. Другими словами, дополнительное соглашение играет роль кредитного договора. Оно составляется уполномоченным органом и предоставляется в ТОФК за три рабочих дня до предполагаемой даты получения бюджетного кредита [3].

Перечисление средств для предоставления бюджетного кредита осуществляется Федеральным казначейством не позднее 12 часов четвертого рабочего дня со дня регистрации дополнительного соглашения к договору.

Таким образом, с момента обращения уполномоченного органа в ТОФК для заключения дополнительного соглашения, т.е. возникновения потребности в кредитных средствах, и до предоставления бюджетного кредита проходит не более четырех рабочих дней.

В заключение необходимо отметить следующее. Рассмотренный инструмент будет востребован субъектами Российской Федерации. Подтверждением служат следующие данные: только в течение января — февраля 2014 г. 13 субъектам РФ были предоставлены бюджетные кредиты на общую сумму свыше 15 млрд руб. Кроме того, Минфин России рассматривает возможность дальнейшего

снижения платы за пользование бюджетным кредитом до уровня менее 1% годовых.

Результатом привлечения регионами указанных кредитов станет повышение ликвидности единых счетов бюджетов, что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств, а также обеспечению дополнительной устойчивости и сбалансированности бюджетов.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

3. О порядке заключения и форме Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов): приказ Минфина России от 26.07.2013 № 74н.

4. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ.

5. Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов): приказ Минфина России от 26.07.2013 № 73н.

6. Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов): постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 721.

7. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

8. Письмо Федерального казначейства от 09.12.2013 № 42-7.4-05/4.0-781.

9. Письмо Федерального казначейства от 19.12.2013 № 42-7.4-05/4.0-834.

Finance and credit
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Budget system

PUBLIC BUDGET LOANS AS A TOOL TO SUPPORT BUDGET ACCOUNTS LIQUIDITY OF THE RF CONSTITUENT ENTITIES

Andrei I. LUKASHOV

Abstract

One of the priority tasks faced by the budgets of the Russian budget system is timely execution of expenditure obligations. In the course of the execution, a situation may occur when a single budget account has insufficient funds to make the required cash payments. Under conditions where the regions are substantially responsible for implementing social measures, including those prescribed by the RF presidential decrees of May 7, 2012, there is a need to exclude the risks associated with imbalanced budgets of the RF constituent entities. Various tools can ensure budget balance. The article describes one of such tools, namely, public budget loans to replenish account balances of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: budget, loan, treasury, authority, borrower

References

1. RF Budget Code of July 31, 1998 № 145-FZ. (In Russ.)

2. RF Administrative Offence Code of December 30, 2001 № 195-FZ. (In Russ.)

3. Order of the RF Ministry of Finance “On Entering into and a form of Agreement on granting a public budget loan to replenish account balances of the constituent entities of the Russian Federation (local budgets)” of July 26, 2013 № 74н. (In Russ.)

4. RF Federal Law “On Federal budget for 2014 and for the target period of 2015 — 2016” of December 02, 2013 № 349-FZ. (In Russ.)

5. Order of the RF Ministry of Finance “On Approval of enforcement procedure for public budget loan to replenish account balances of the constituent entities of the Russian Federation (local budgets)” of July 26, 2013 № 73n. (In Russ.)

6. Resolution of the RF Government “On Approval of Rules for granting public budget loans to replenish account balances of the constituent entities of the Russian Federation (local budgets)” of August 20, 2013 № 721. (In Russ.)

7. Order of the RF Government “On Approval of the RF Government Program aimed at increasing the

efficiency of budgetary expenses for the period till 2012” of June 30, 2010 № 1101-r. (In Russ.)

8. Letter of the Federal Treasury of December 09, 2013 № 42-7.4-05/4.0-781. (In Russ.)

9. Letter of the Federal Treasury of December 19, 2013 № 42-7.4-05/4.0-834. (In Russ.)

Andrei I. LUKASHOV

Federal Treasury Department of Vladimir Region,
Vladimir, Russian Federation
ailuka@vladofk.elcom.ru