

Теоретические аспекты управления ликвидностью в бюджетной системе

Theoretical Aspects of Liquidity Management in the Budget System

УДК 336.1

DOI: 10.12737/1998-0701-2024-10-6-36-42

А.С. Сидельников, аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва

A.S. Sidelnikov, Postgraduate Student, Public and Municipal Finance Department, Plekhanov Russian University of Economics

e-mail: alexander.sidelnikov.fa@yandex.ru

e-mail: alexander.sidelnikov.fa@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены микроэкономическая и макроэкономическая трактовки понятия «ликвидность»; даны авторские определения понятий «ликвидность бюджета» и «ликвидность счета бюджета», выделены их ключевые отличия и взаимосвязь; проанализированы ключевые характеристики и цели управления бюджетной ликвидностью, а также представлено определение исследуемого явления.

Ключевые слова: ликвидность, ликвидность бюджета, ликвидность счета бюджета, управление бюджетной ликвидностью, кэш-менеджмент, казначейство, единый казначейский счет (ЕКС).

Abstract. This study observes microeconomic and macroeconomic interpretations of “liquidity”; gives definitions of the “budget liquidity” and “budget account liquidity” concepts, determines their key differences and interconnectedness; analyses the main features and goals of budget liquidity management and presents a definition of such a phenomenon.

Keywords: liquidity, budget liquidity, budget account liquidity, budget liquidity management, cash-management, treasury, treasury single account (TSA).

В современном мире на устойчивость и сбалансированность бюджетной системы оказывает влияние значительное число факторов. При этом в большей степени с существенным влиянием под воздействием макроэкономических обстоятельств сталкиваются участники бюджетного процесса. Так, даже в период макроэкономической стабильности в экономике возникают явления, негативно сказывающиеся на выполнении целей финансово-экономической стратегии государства, — среди них, например, изменение уровня занятости и экономической активности в целом, высокая волатильность на рынках, снижение уровня продовольственной безопасности, отсутствие гибкой и эффективной системы управления и др. В сложившихся макроэкономических обстоятельствах периода 2022–2024 гг., вызванных сокращением доходов бюджетной системы, увеличением бюджетных обязательств (как по причине бюджетного стимулирования экономики, так и ввиду необходимости поддержки социально уязвимых слоев населения), объективная потребность в эффективно функ-

ционирующей системе управления денежными потоками кратно возросла.

Функционально, с позиции решения макроэкономических задач, связанных с эффективным управлением общественными финансами, роль Минфина России и Федерального казначейства заключается в совершенствовании бюджетной системы Российской Федерации в условиях бесперебойного и эффективного обеспечения исполнения всего комплекса бюджетных обязательств. В большинстве развитых стран в последние годы проводится реформирование процесса управления общественными финансами, значительное внимание уделяется при этом и вопросу совершенствования механизма управления ликвидными активами государства. Данная тенденция закономерна, поскольку ни выглядящий реалистичным, грамотно структурированный бюджет, ни современная система его исполнения не являются гарантами своевременного и эффективного осуществления на уровне казначейства всего комплекса запланированных платежей. Решение данной задачи возможно только при



активном и результативном управлении ликвидностью бюджетных средств.

Целью проведенного исследования является определение роли, сущности и целевого предназначения процесса управления бюджетной ликвидностью (далее — УБЛ) на основе изучения его теоретическо-методологической базы.

На первый взгляд, вероятность нехватки ликвидных средств в бюджетной системе звучит парадоксально. Однако даже в ситуации сбалансированности бюджета или при наличии резервных фондов возникают временные дефициты ликвидности (кассовые разрывы). Объясняется это тем, что платежи в казну осуществляются неравномерно в течение финансового периода и в каждый отдельный момент времени на финансирование всего объема текущих бюджетных расходов может быть направлена лишь незначительная часть совокупных активов государства.

В научных публикациях широко используется понятие «ликвидность», однако исследо-

ватели используют его, как правило, при описании экономических процессов, связанных с функционированием банковской системы или коммерческого сектора [1], т.е. применительно к деятельности микроэкономических субъектов. Различные подходы к определению ликвидности отражены на рис. 1.

В практическом аспекте в последние годы активно совершенствуются казначейские технологии, снижается время проведения платежей, развиваются используемые казначейскими органами каналы передачи информации о платежах. Благодаря этим тенденциям казначейства сегодня можно рассматривать в качестве «квази-банков», специализирующихся на проведении расчетно-платежных услуг, связанных с исполнением бюджета. И, несмотря на это, микроэкономическое понятие ликвидности к ним, по мнению автора, не применимо.

Макроэкономическое понятие ликвидности, т.е. понимание термина ликвидности приме-

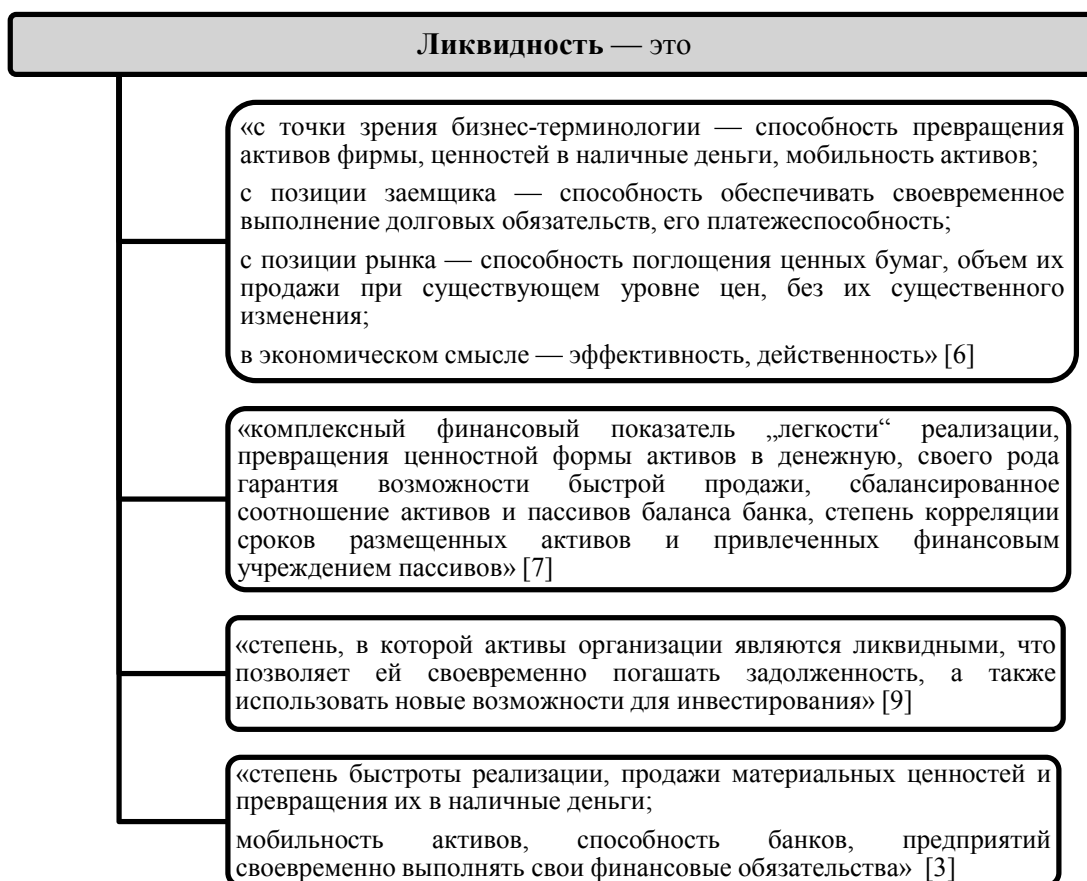


Рис. 1. Микроэкономические подходы к определению понятия «ликвидность»

нительно к бюджетной системе, сегодня по-прежнему изучено недостаточно — и это при том, что оно выступает в качестве одного из основополагающих показателей, характеризующих стабильность бюджетной системы, а также способность государства своевременно и в полном объеме исполнять соответствующие обязательства. Решение данной задачи требует научного подхода к обоснованию макроэкономического понятия ликвидности, а также совершенствованию сложившейся на текущий момент практики УБЛ.

Важно отметить, что между микроэкономической (банковской) и макроэкономической (бюджетной) ликвидностью существует тесная взаимосвязь: во-первых, уровень бюджетной ликвидности влияет на формирование банковской ликвидности, а во-вторых, в процесс исполнения бюджета вовлечены различные финансово-кредитные организации, через структурные подразделения которых проводится значительное число платежных операций [8].

В экономической литературе макроэкономических определений ликвидности немного, но, тем не менее, они встречаются. В частности, по мнению С.Е. Прокофьева, ликвидность счета бюджета — это «способность в конкретный период времени произвести своевременную оплату денежных обязательств за счет соответствующих средств» [5, с. 4]. Признание получила и дефиниция зарубежных экономистов — они предлагают понимать под ликвидностью бюджетных средств возможность использования данных средств в установленное время для финансирования соответствующих обязательств [11].

Более детальное определение трактует ликвидность бюджета как «способность соответствующего бюджета с учетом поступающих в его доход денежных средств и иных привлекаемых источников финансирования бюджета своевременно и в полном объеме осуществлять финансирование принятых в установленном законодательством порядке расходных обязательств» [2]. Минфин России под ликвидностью бюджета подразумевает не свойство (функцию), а непосредственно сами активы, которые при необходимости могут быть использованы в целях осуществления транзакций [4, с. 163–166].

Приведенные дефиниции указывают на то, что отдельные группы экономистов отождест-

вляют «ликвидность бюджета» и «ликвидность счета бюджета», не отмечая между ними принципиальной разницы. Однако важно проводить разграничение между этими терминами. Ликвидность бюджета — более широкое понятие, поскольку подразумевает способность бюджета в целом обеспечить исполнение установленных расходных обязательств, т.е. охватывает весь период исполнения текущего бюджета. Ликвидность счета бюджета, в свою очередь, более узкое понятие, поскольку отражает операционную способность бюджета финансировать соответствующие обязательства за счет имеющегося на соответствующем счете объема денежных средств. Как следствие, взаимосвязь между ликвидностью бюджета и ликвидностью бюджетного счета двусторонняя: недостаток средств на счете бюджета будет негативно воздействовать на общую ликвидность бюджета, и наоборот.

По мнению Л.В. Богославцевой, именно бюджетные реформы последних лет стали катализатором для начала применения термина «ликвидность» к бюджетной сфере, а именно к единому казначейскому счету (далее — ЕКС), т.е. счету бюджета [1]. В этой связи ликвидность бюджета и ликвидность счета бюджета напрямую зависят от качества управления бюджетными средствами (кэш-менеджмента) и их эффективного использования. Если бюджетная система не обеспечена достаточным объемом ликвидных средств, могут возникнуть проблемы с исполнением бюджетных обязательств, что, в свою очередь, может негативно сказаться на макроэкономической стабильности в целом.

На основе вышеописанных подходов, а также некоторых иных близких по смыслу дефиниций автором предлагаются следующие макроэкономические подходы к понятию ликвидности.

Ликвидность бюджета — это способность полного и своевременного финансирования всей совокупности возложенных на соответствующий бюджет обязательств с наименьшими издержками с учетом возможности привлечения дополнительных источников.

Ликвидность счета бюджета — это способность полного и своевременного финансирования возложенных на соответствующий бюджет текущих обязательств с наименьшими издержками за счет имеющегося на счете бюджета объема денежных средств.



В практическом аспекте важно заметить, что при формировании кассовых разрывов казначействам необходимо привлекать дополнительную бюджетную ликвидность для своевременного и полного финансирования запланированных расходов. Однако казначейства умело справляются и с ситуациями профицита бюджетной ликвидности. В частности, часть ликвидных активов, которую не планируется использовать для осуществления бюджетных транзакций в данный момент времени, может быть направлена на инвестиции в краткосрочные финансовые инструменты для получения дополнительных доходов. При этом в случае, если на бюджетном счете скапливаются (и не используются) временно свободные средства, бюджет будет нести альтернативные издержки в форме не полученного процентного дохода.

Эффективность реализации УБЛ осложняет то, что нуждающиеся в ликвидных средствах бюджетополучатели рассредоточены по всей территории государства, и обособленный мониторинг излишков и дефицитов ликвидности каждого из них весьма затруднителен. Поскольку ликвидность на бюджетном счете необходима в целях проведения текущих платежей, то в оптимальном варианте вся бюджетная ликвидность может использоваться для выполнения всего комплекса платежей в целях исполнения бюджетных расходов. На практике для эффективного использования средств проводится консолидация ликвидных активов бюджетной системы на едином счете. Во многих странах (в том числе и в России) создана система ЕКС, т.е. «топ-счета», на котором аккумулируются средства, учитываемые по счетам министерств, ведомств, внебюджетных фондов и прочих бюджетополучателей. Следовательно, система ЕКС помогает решать ситуации недо-

статочности ликвидных средств в одном бюджете бюджетной системы и избытка имеющейся ликвидности в другом, при этом благодаря консолидированному управлению ликвидностью достигается «экономия на масштабах». Консолидированное функционирование УБЛ предполагает, что в конце каждого операционного дня сальдо на индивидуальных счетах практически обнуляются, а средства концентрируются на ЕКС¹.

В этой связи цель эффективного УБЛ заключается в обеспечении на централизованном уровне наличия необходимых сумм денежных средств в нужное время и в нужном месте для того, чтобы бюджетные обязательства были исполнены с наименьшими издержками. Зачастую это называется правилом четырех «Н» [13] (рис. 2).

Если при управлении ликвидностью в бюджетной сфере не применяется правило четырех «Н», то при исполнении бюджета могут возникать существенные кассовые разрывы. В целях предотвращения подобных явлений автору представляется необходимым дополнить данное правило пятой «Н» — «недопущение неблагоприятных ситуаций» (рис. 3).

Поиск оптимального баланса всех «Н» можно сравнить с эффектом «жонглирования мячами», при котором ни один из «мячей» не должен коснуться поверхности. Данную задачу помогает решать прогнозирование объемов и направлений движения бюджетных денежных потоков, осуществляемое на уровне казначейства с применением макроэконометрических моделей [10].

Выделим следующие ключевые цели современного кэш-менеджмента в бюджетной сфере:

- обеспечение наличия соизмеримой предстоящим расходным обязательствам суммы

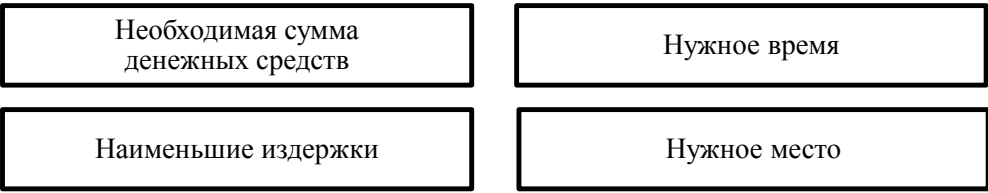


Рис. 2. Правило четырех «Н» при управлении ликвидностью
Источник: составлено автором.

¹ В системе ЕКС отдельные субсчета используются для передачи и регистрации соответствующих платежных потоков.



Рис. 3. Правило пяти «Н» при управлении ликвидностью
Источник: составлено автором.

средств на ЕКС — так называемого буфера (резерва) ликвидности;

- обеспечение сохранности бюджетных и внебюджетных средств;
- проведение неинфляционных перетоков денежных средств из бюджетной системы в реальный сектор экономики;

- минимизация и последующее поддержание минимально возможного уровня суверенных заимствований;
- привлечение в бюджетную систему дополнительных доходов посредством инвестирования временно свободных средств в финансовые инструменты;

Таблица 1

Основополагающие аспекты систем управления бюджетной ликвидностью

Ключевые характеристики результативных методов управления ликвидными активами (согласно [14, с. 1–5])	Ключевые характеристики современной практики управления ликвидностью (согласно [12, с. 1–4])
Наличие ЕКС и аккумулирование на нем временно свободных бюджетных средств	Создание ЕКС и централизация на нем остатков бюджетных средств
Современный характер используемых систем: адекватная и оперативная система обработки и учета транзакций, современные банковские, платежные и расчетные системы	Использование современных банковских платежных и расчетных систем, эффективной системы обработки и учета транзакций
Возможность точного прогнозирования движения входящих и исходящих краткосрочных денежных потоков	Способность прогнозировать входящие и исходящие краткосрочные денежные потоки на высоком уровне точности
Своевременный обмен информацией между вовлеченными в процесс управления ликвидностью органами власти	Оперативный обмен информацией между ключевыми акторами процесса управления ликвидностью бюджетной системы
Наличие эффективной координации управления государственным долгом и ликвидностью	Объединение систем управления государственным долгом и ликвидностью
Использование краткосрочных инструментов (например, казначейских векселей, сделок РЕПО, срочных депозитов и проч.) для управления остатками средств и кассовыми разрывами	Использование краткосрочных инструментов финансового рынка для реализации кэш-менеджмента
Четкое разграничение сфер ответственности между ключевыми акторами управления ликвидностью	Официальное, регламентированное разделение сфер ответственности, вовлеченных в процесс управления ликвидностью сторон
—	Четкое понимание границ системы планирования ликвидности

Примечание: на сером фоне даны факультативные (по мнению первоисточника) характеристики.

- повышение эффективности управления потенциальными рисками ликвидности в бюджетной сфере.

На основании вышеописанных целей в экспертном сообществе сформулирован ряд ключевых характеристик, присущих современным механизмам эффективного УБЛ (табл. 1). Более того, ряд исследователей подразделяет их на базовые (фундаментальные) и желательные, но не обязательные (факультативные).

Как следствие, комплексное функционирование УБЛ должно включать следующие необходимые элементы:

- система ЕКС;
- высокоточное прогнозирование объемов и направлений движения денежных потоков;
- политика рационального расходования средств;
- минимизация сроков проведения бюджетных платежей;

- эффективное управление временными дефицитами и профицитами ликвидности;

- обеспечение своевременного и точного исполнения бюджетных обязательств [10].

Следовательно, *управление бюджетной ликвидностью* представляет собой обеспечение полного и своевременного финансирования возложенных на консолидированный бюджет обязательств с наименьшими издержками за счет имеющегося на ЕКС (совокупности бюджетных счетов) объема денежных средств, достигаемое при помощи использования моделей прогнозирования движения денежных потоков и инструментов финансового рынка. И искусство решения столь комплексной задачи — вечный двигатель непрерывного совершенствования деятельности казначейств.

Литература

1. Богославцева Л.В. Проблемы управления ликвидностью единого казначейского счета на современном этапе // Финансовые исследования. — 2014. — № 4 (45). — С. 108–113 [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-upravleniya-likvidnostyu-edinogo-kaznacheyskogo-scheta-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 30.06.2024).
2. Грицкевич Д.А. Теоретические аспекты ликвидности бюджета // Финансы. Учет. Аудит. — 2018. — № 2. — С. 49–51 [Электронный ресурс]. — URL: http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/81340/1/Gritskevich_s_49_51.pdf (дата обращения: 30.06.2024).
3. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка: около 160 000 слов: в 3 т. — М.: АСТ, 2006.
4. Министерство финансов Российской Федерации. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики [сборник методических материалов]. — М.: [б.и.], 2017. — 600 с. [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Sbornik.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).
5. Прокофьев С.Е., Саранцев В.Н. Единый казначейский счет федерального казначейства: состояние и перспективы // Финансы и кредит. — 2010. — № 11 (395). — С. 2–7 [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/edinyy-kaznacheyskiy-schet-federalnogo-kaznacheystva-sostoyaniye-i-perspektivy> (дата обращения: 30.06.2024);
6. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2024. — 512 с.
7. Рашидов Т.М. Управление ликвидностью коммерческого банка на основе нивелирования рисков: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. — Ростов н/Д, 2016. — С. 25.
8. Сорокина Т.В., Грицкевич Д.А. Совершенствование управления ликвидностью бюджета как условие обеспечения стабильности бюджетной системы Республики Беларусь // Научные труды Белорусского государственного экономического университета. — Вып. 12 / [редкол.: В.Н. Шимов (гл. ред.) и др.]; М-во образования Респ. Беларусь, Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск: БГЭУ, 2019. — С. 410–417 [Электронный ресурс]. — URL: <http://edoc.bseu.by:8080/handle/edoc/79318?locale=ru> (дата обращения: 30.06.2024).

9. Финансы: Толковый словарь / Брайен Батлер, Брайен Джонсон, Грэм Сидуэл и др., общая редакция: д.э.н. И.М. Осадчая. — 2-е изд. — М.: ИНФРА-М; Весь Мир, 2000.

10. *Cangoz M. Coskun, Secunho L. Cash Management — How do Countries Perform Sound Practices?* // World Bank, 2020. — 38 p. — На англ. яз. — [Электронный ресурс]. — URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/403731603139041759/pdf/Cash-Management-How-do-Countries-Perform-Sound-Practices.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).

11. *Cangoz M. Coskun, Storkey I., Bae D.-J., Redelinghuys J.* // PEMNA Treasury CoP In-Depth Research: Cash Management and Optimization, PEMNA, Seoul, 2022. — 112 p. — На англ. яз. — [Электронный ресурс]. — URL: https://www.pemna.org/bbs/Publications_Research_In-Depth/view.do?nttId=B000000001350Mu3lQ3i&mno=Publications_Research_In-Depth (дата обращения: 30.06.2024).

12. *Lienert I. Modernizing Cash Management* // International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009. — 25 p. — На англ. яз. — [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).

13. *Storkey I. International Government Cash Management Practices.* New Zealand, Wellington. 2001. 22 p. — На англ. яз. — [Электронный ресурс]. — URL: https://storkeyandco.com/files/1213/8731/5474/International_Cash_Management_Practices.pdf (дата обращения: 30.06.2024).

14. *Williams M. Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies* // International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2010. — 31 p. — На англ. яз. — [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).

ПОВЫШАЮТСЯ ГОСПОШЛИНЫ ЗА СДЕЛКИ С ДОРОГОЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ ДЛЯ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ

Законопроект, внесенный в Госдуму, предусматривает госпошлины, зависящие от цены сделки.

За государственную регистрацию прав, ограничений прав и обременений объектов недвижимости, сделок с объектом недвижимости (за некоторыми исключениями) сейчас установлена госпошлина: для физлиц 2 тысячи рублей, для организаций 22 тысячи.

Эти цифры останутся только для случаев, когда кадастровая стоимость объекта не превышает определенные пределы: для граждан — 20 млн рублей, для организаций — 22 млн. За все, что дороже, надо будет платить госпошлину, зависящую от «цены вопроса»:

- для граждан — 0,01% цены сделки, но не менее 0,01% кадастровой стоимости и не более 500 тысяч руб. То есть при цене объекта 25 млн госпошлина составит 2,5 тысячи, при цене 50 млн — 5 тысяч и так далее;

- для юрлиц — 0,1% цены сделки, но не менее 0,1% кадастровой стоимости и не более 1 млн рублей. То есть при цене объекта 25 млн госпошлина составит 25 тысяч, при цене 50 млн — 50 тысяч и так далее.

Это заложено в законопроект о «совершенствовании» налоговой системы, внесенный в Госдуму (639663-8).

О чем еще законопроект:

- введут три прогрессивных шкалы НДФЛ, повысят «детские» вычеты. Прогрессия будет действовать в том числе и для разовых доходов, например — от продажи имущества. Продажа недвижимости дороже 2,4 млн рублей приведет к налогообложению по ставке 15% части дохода свыше этой суммы (если, конечно, нет освобождения от налога). То же самое — для зарплат от 200 ты-

сяч в месяц. Если зарплата выше 416 тысяч в месяц, то превышение будет облагаться уже ставкой 18%;

- повысятся имущественные налоги на объекты с кадастровой стоимостью от 300 млн рублей;

- увеличатся госпошлины за сделки с дорогой недвижимостью для граждан и организаций;

- делаются подакцизными товарами медицинский спирт и некоторые лекарства;

- релоанты должны будут платить НДФЛ при продаже акций и долей, даже если долго ими владели;

- ожидается глобальное видоизменение УСН, в частности, по умолчанию все упрощенцы станут плательщиками НДС с 2025 года. При этом можно заявить об освобождении при определенных условиях, можно также выбрать вариант уплаты НДС (льготные ставки без вычетов или — как у всех). Лимиты по УСН повышаются, промежуточные лимиты отменяются;

- простят дробление бизнеса за 2022–2024 годы;

- повысят налог на прибыль, введут федеральный инвестиционный налоговый вычет, в ряде случаев повышающий коэффициент для учета расходов 1,5 заменят на 2;

- льготный тариф страховзвонков для обрабатывающих производств установят для зарплат выше МРОТ.

<https://www.audit-it.ru/news/finance/1103638.html>

Источник: Audit-it.ru
6 июня 2024 г.

