

ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ЦИКЛИЧНОСТИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЛИКВИДНОСТЬЮ**Ольга Владимировна ГЛУШАКОВА**

доктор экономических наук, доцент кафедры финансов и экономического анализа, проректор по науке,
Сибирская академия финансов и банковского дела, Новосибирск, Российская Федерация
trinity@oaoktk.ru

История статьи:

Принята 23.01.2017
Принята в доработанном
виде 08.02.2017
Одобрена 09.03.2017
Доступна онлайн
14.04.2017

УДК 330.534.4**JEL:** H21, H50, H61, H62**Аннотация**

Предмет. Высокая зависимость наполняемости федерального бюджета от нефтегазовых доходов в условиях существующей модели распределительных отношений является причиной формирования бюджетных рисков при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Рассматриваются казначейские технологии управления бюджетной ликвидностью, ориентированные на обеспечение сбалансированности бюджетов в условиях усиления кризисных процессов.

Цели. Комплексное авторское исследование научных подходов к обеспечению сбалансированности бюджетов в условиях цикличности развития экономики и существующих российских реалий, а также направлений развития казначейских технологий при усилении бюджетных ограничений, ориентированных на повышение эффективности управления бюджетной ликвидностью.

Методология. В основе – диалектический подход, также были использованы системный, институциональный подходы и статистические методы.

Результаты. Устойчивое развитие многих регионов России в значительной степени зависит от финансовых возможностей федерального бюджета. В ситуации снижения нефтегазовых доходов возрастают риски возникновения кассовых разрывов на единых счетах бюджетов бюджетной системы РФ, а следовательно, и риски неисполнения расходных обязательств публично-правовых образований. Низкое качество финансового менеджмента администраторов бюджетных средств ведет к аккумуляции значительных остатков бюджетной ликвидности на единых счетах бюджетов.

Выводы. Реализация новых подходов к управлению бюджетной ликвидностью, таргетирование остатков денежных средств на единых счетах бюджетов открывает новые финансовые возможности с точки зрения участия государства в реализации программ (в первую очередь – программ реиндустриализации), имеющих стратегическое значение для устойчивого развития экономики и укрепления глобальной конкурентоспособности России.

Ключевые слова: единый счет бюджета, бюджетная ликвидность, бюджетные ассигнования, бюджетные данные, таргетирование остатков

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Проблема формирования централизованных денежных фондов, особенно в контексте достаточности их объема для осуществления государственных расходов в условиях цикличности развития экономики, во все времена являлась объектом пристального внимания многих экономистов. К ней обращались такие известные ученые, как А. Лаффер, Ж. Дююи, Дж.М. Кейнс, Э. Линдаль, Г. Мюрдаль и др.

В качестве путей решения назывались: увеличение налоговых ставок при сохранении государственных расходов на прежнем уровне,

снижение налоговых ставок при сокращении либо увеличении государственных расходов, осуществление прямых государственных инвестиций в экономику, внутренние и внешние государственные заимствования. Однако методологический посыл об ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости выбора наиболее приоритетных направлений их использования во все времена оставался ключевым, а каждый из вариантов решения проблемы обеспечения сбалансированности бюджета имел свои системные ограничения.

Так, А. Лаффер [1] подчеркивал, что увеличение доходов государства за счет повышения налоговых ставок возможно только до определенного предела, и ввел такие понятия, как нормальная и запретительная области налоговых ставок¹. Подобной точки зрения придерживался Ж. Дюпюи, который обращал внимание на то, что постоянно увеличиваясь, налоги достигают уровня, при котором доход от них оказывается максимальным, при другом уровне налогов доход от них меньше, налог (который является запретительным) не дает ничего [2].

Согласно теории Г. Хотеллинга самым желательным для общества будет налог, сводящий не к нулю (из-за возможного наличия компенсирующего эффекта, связанного с увеличением потребления общественных благ), а к минимуму величину избыточного налогового бремени [3].

Ученый Дж.М. Кейнс в своей работе «Путь к процветанию» (1933) отмечал, что не должно казаться странным, что налогообложение может стать столь значительным, что если выждать определенное время, уменьшение налогов может дать большую возможность для обеспечения сбалансированности бюджета, нежели чем их увеличение [4].

Шведский экономист Э. Линдаль в труде «Справедливость налогообложения» (1919) обосновал, что участие индивида в финансировании общественного блага в форме уплаты им налога («налоговой цены») должно точно соответствовать предельной выгоде от указанного блага для данного индивида. Спустя десятилетие Э. Линдаль предложил концепцию «циклического балансирования» государственного бюджета, согласно которой в условиях кризиса правительство должно обеспечить снижение налогов при одновременном увеличении государственных расходов на гражданские работы. В дальнейшем решить проблему возросшего бюджетного дефицита, по мнению

Э. Линдаля, будет возможно в условиях циклического подъема экономики и увеличения потока налоговых платежей [5]. Положения теории Э. Линдаля получили дальнейшее развитие в работе Р.Э. Масгрейва «Теория государственных финансов» [6]. Однако впоследствии Л. Йохансен подверг критике трактовку Линдалем общественных благ всецело в терминах индивидуалистических шкал предпочтений, однако отметив при этом, что поскольку никто, по-видимому, не предложил лучшей теории, то теория Линдаля пока еще заслуживает внимания [7]. Г. Мюрдаль [8] и Б. Олин [9] отмечали, что доходы и расходы государства должны быть сбалансированными, для того чтобы «не душить» экономику за счет взимания налогов в большем объеме, чем это необходимо.

С течением времени проблема обеспечения сбалансированности бюджета не утратила своей актуальности, поскольку, как отмечает Robert W. McGee, правительства нуждаются в деньгах, чтобы оплачивать свои операции [10].

В настоящее время активно развиваются институты, ориентированные на обеспечение сбалансированности бюджетов государств, поскольку возможность обеспечения покрытия расходов бюджета за счет доходных поступлений все в большей степени приобретает не только политическое и экономическое, но и социальное значение. Так, в Фискальном соглашении Евросоюза (Fiscal Compact), принятом в 2011 г., предусмотрено введение конституционных норм или рамочных законов, известных как «долговые тормоза», в государствах Еврозоны [11]. Суть указанных норм заключается в использовании золотого правила, то есть требования к обеспечению сбалансированности бюджетов. В марте 2012 г. в Брюсселе 25 из 27 государств, состоящих в Экономическом и валютном союзе (Economic and Monetary Union (EMU)), договорились о подписании Соглашения об устойчивости, стабильности и управлении (The Treaty on the Stability, Coordination, and Governance (TSCG)). Изначально для обеспечения устойчивости публичных финансов стран Еврозоны в 1997 г. был принят Пакт обеспечения стабильности и

¹ Согласно теории Лаффера нормальная область налоговых ставок обеспечивает рост доходов государства. Дальнейшее повышение налоговых ставок ведет к снижению доходов государственного бюджета, которые в критической точке становятся равными нулю (запретительная область налоговых ставок).

поста (The Stability and Growth Pact (SGP)). В настоящее время в прилагаемом к Соглашению о функционировании стран – участников Евросоюза (Treaty of the Functioning of the EU) протоколе зафиксированы требования к предельному размеру дефицита государственного бюджета (не более 3% ВВП) и верхнему пределу государственного долга (не более 60% ВВП)² [12].

В США, несмотря на заявление Министерства финансов о необходимости увеличения верхнего предела государственного долга, республиканская партия выступила с требованием о внесении поправки в конституцию в целях обеспечения сбалансированности бюджета, согласно которой расходы государственного бюджета не должны превышать 18% годового объема производства страны [13].

В России требования к обеспечению сбалансированности бюджетов регулируются разделом IV Бюджетного кодекса РФ³, в котором в том числе установлены и требования к объему расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (муниципального образования), которые не должны превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета.

Переход ряда стран к рыночным отношениям на фоне усиления процессов глобализации актуализировал проблему повышения доверия мирового сообщества к деятельности новых правительств и созданных ими государственных институтов.

Интеграция России в мировое социальное и экономическое пространство предопределила

необходимость повышения прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Во многом процессы институциональных преобразований обусловлены неудовлетворительной позицией России в международных рейтингах при проведении межстрановых сопоставлений такими независимыми организациями, как Transparency International, World Bank, World Economic Forum и др.

Некоторые зарубежные авторы придерживаются точки зрения, что реформы в секторе государственного управления и переход к новому государственному менеджменту в развивающихся странах во многом обусловлен внешним давлением международных организаций, таких как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация, Азиатский банк развития, Организация объединенных наций и др. В рамках реализуемых ими программ структурной перестройки одним из условий предоставления кредитов была обозначена реструктуризация государственного сектора. Иными словами, если для высокоразвитых стран переход к новому государственному менеджменту был обусловлен внутренними причинами, то для развивающихся стран (к которым относится и Россия) – внешними [14].

Пристальное внимание обеспечению на должном уровне прозрачности процессов разработки и исполнения бюджета и формированию необходимой для этого институциональной среды уделяется Отделом экономических реформ Института Всемирного банка (WBIPR) [15]. Прежде всего это касается стран с развивающимися рыночными экономиками. Казначейские системы, которые созданы практически во всех развитых странах мира, и используемые ими технологии ориентированы на обеспечение подотчетности правительств и повышение эффективности использования располагаемых бюджетных ресурсов.

Воссоздание в России в 1992 г. системы органов Федерального казначейства⁴, развитие

² TFEU art 126(2); Protocol no. 12, supra note 14, art. 1.

³ Требования к предельному размеру дефицита бюджета установлены только для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Что касается дефицита федерального бюджета, то норма, устанавливающая его верхний предел, из ст. 92 Бюджетного кодекса РФ исключена. Согласно положениям ст. 92 (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ) дефицит федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не может превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета.

⁴ Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О федеральном казначействе».

необходимой институциональной среды и внедрение в процесс исполнения бюджетов высоко технологичных IT-решений во многом способствовало ее вхождению в 2012 г. в десятку стран в рейтинге Open Budget Index с обширным уровнем обеспечения открытости информации о бюджете. Достижение данного результата было бы невозможным без реализации в России программы «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» при поддержке Всемирного банка, благодаря которой были учтены лучшие практики казначейских систем Бразилии, Франции, стран Тихоокеанского региона.

Для России, экономика которой, как и многих других стран, в высокой степени зависит от спроса и цен на сырьевые ресурсы, изменение рыночной конъюнктуры ведет к усилению вероятности возникновения бюджетных рисков, под которыми понимается возможность невыполнения (полностью или частично) определенных параметров бюджета, неэффективное управление ликвидностью счета бюджета, а также неэффективное использование бюджетных средств⁵.

Именно поэтому на семинаре «Модернизация казначейских систем экономик Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)», проходившем в марте 2012 г. в Казани, управление ликвидностью было выделено в качестве одного из актуальных вопросов для обсуждения.

Отклонение от кассового плана – одна из проблем, возникающая при исполнении бюджетов и порождающая дефицит ликвидности. Неравномерность кассовых выплат, проявляющаяся в «пиках» платежей в конце каждого квартала и в момент завершения финансового года, формирует риски возникновения кассовых разрывов на единых счетах бюджетов, которые усиливаются в условиях кризисных процессов.

⁵ Определение бюджетного риска применительно к федеральному бюджету дано в Приказе Минфина России от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента».

Отличительная особенность распределения общественных финансовых потоков в бюджетной системе Российской Федерации – их значительная концентрация в федеральном бюджете. Согласно данным отчетности об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015 г. доля доходов федерального бюджета в общем объеме доходов составила 50,74%, бюджетов государственных внебюджетных фондов – 34,33%, консолидированных бюджетов субъектов РФ – 34,57%, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов – 5,9%⁶. Многие представители научного сообщества сходятся во мнении о том, что собственные доходные источники региональных и местных бюджетов нельзя считать исчерпывающими [16, 17]. Более того, положения ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающие за безвозмездными поступлениями (за исключением субвенций) статус собственных доходов бюджетов публично-правовых образований, на наш взгляд, весьма дискуссионны и требуют корректировки.

Реализация данной модели распределительных отношений – одна из причин несбалансированности бюджетов публично-правовых образований субфедерального и муниципального уровня, что требует межбюджетного выравнивания за счет предоставления межбюджетных трансфертов, привлечения бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов, осуществления государственных заимствований. При существующей модели распределительных отношений бюджетная обеспеченность регионов и муниципальных образований во многом зависит от наполняемости федерального бюджета. А это означает, что снижение его финансовых возможностей влечет за собой нарушение устойчивости развития региональных и муниципальных социально-экономических систем и

⁶ Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto>

формирует угрозу снижения национальной конкурентоспособности России в целом.

Проведенный анализ сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ⁷ показал, что из 85 субъектов РФ в 2015 г. профицитными являлись консолидированные бюджеты только девяти регионов. В их числе Владимирская, Ленинградская, Сахалинская, Тюменская области, города федерального значения, имеющие статус субъектов РФ – Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, а также Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа. Необходимо отметить, что профицит консолидированного бюджета Москвы в 2015 г. в 12,2 раза превышал профицит одного из самых благополучных с точки зрения сбалансированности бюджета регионов – Тюменской области (+144 399,3 и +11 788,4 млн руб. соответственно). Остальные 76 консолидированных бюджетов субъектов РФ испытывали недостаток финансовых ресурсов. Самый высокий уровень дефицита консолидированного бюджета в 2015 г. зафиксирован в Красноярском крае (–37 029,9 млн руб.), на втором месте – Свердловская область (–17 545,3 млн руб.), на третьем – Краснодарский край (–17 136,5 млн руб.). Результаты исследования сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015 г. представлены на *рис. 1*.

Консолидированный бюджет РФ также является дефицитным. Согласно данным бюджетной отчетности, опубликованной на официальном сайте Федерального казначейства, дефицит консолидированного бюджета РФ на 01.01.2016 составил минус 2 819 493,3 млн руб.⁸

⁷ Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

⁸ Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Консолидированный бюджет РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>

Доходы федерального бюджета существенно зависят от нефтегазовых доходов, к которым в соответствии с положениями ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ относятся доходы федерального бюджета от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный и товары, выработанные из нефти. Динамика доли нефтегазовых доходов в общем объеме фактических доходов федерального бюджета представлена на *рис. 2*. Самой низкой доля нефтегазовых доходов была в 2004 г. – 30,19%, максимального значения указанный показатель достиг в 2014 г. – доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составила 51,28%⁹.

Необоснованным, на наш взгляд, было исключение из Бюджетного кодекса РФ такого понятия, как ненефтегазовый дефицит, хотя данный показатель в настоящее время активно используется при разработке долгосрочных бюджетных прогнозов. Ненефтегазовый дефицит по своей сути наиболее емко отражает весь драматизм формирования федерального бюджета, его высокую зависимость от доходов нефтегазового сектора. Ведь при утрате данных доходных источников устойчивость финансовой системы России будет полностью утрачена, поскольку федеральный бюджет перманентно и в высокой степени будет являться дефицитным.

Тесная корреляция общего объема доходов федерального бюджета с объемом нефтегазовых доходов (*рис. 3*) порождает риски неисполнения расходных обязательств за счет средств федерального бюджета при формировании неблагоприятной конъюнктуры на рынке углеводородов (*рис. 4*).

Исследование динамики цен на нефть сорта «Юралс» позволило сделать вывод о том, что, с начала 2002 г. по июль 2008 г. данный

⁹ Рассчитано автором на основании бюджетной отчетности «Об исполнении федерального бюджета» за 2004–2015 гг., размещенной на официальном сайте Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>

показатель характеризовался устойчивым положительным трендом, что, собственно, и определило параметры федерального бюджета тех лет. Достигнув своего пика в июле 2008 г. – 129,45 долл. США за баррель, – цены на нефть в течение последующих пяти месяцев 2008 г. пошли на снижение. В целом в анализируемом периоде можно выделить три критических точки, когда цены на нефть были наиболее низкими, – I квартал 2002 г. (19,82 долл. США за баррель), декабрь 2008 г. (38,5 долл. США за баррель), январь 2016 г. (28,53 долл. США за баррель) (рис. 4).

Благоприятным периодом развития экономики России следует считать 2000–2008 гг., когда цены на углеводороды имели устойчивую тенденцию к росту, а федеральный бюджет принимался и исполнялся с профицитом (рис. 5). Именно в этот период времени в составе федерального бюджета был сформирован Стабилизационный фонд, который впоследствии был поделен на два фонда – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния¹⁰. Основная цель формирования Резервного фонда согласно ст. 96.9 Бюджетного кодекса РФ – обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Источники формирования Резервного фонда (п. 3 ст. 96.9 Бюджетного кодекса РФ) – дополнительные нефтегазовые доходы при условии, что накопленный объем средств Резервного фонда не достигает его нормативной величины (7% прогнозируемого ВВП), а также доходы от управления средствами Резервного фонда. Однако в условиях резкого падения цен на углеводороды действие п. 3 ст. 96.9 Бюджетного кодекса РФ было приостановлено¹¹. До 1 февраля 2020 г. доходы от управления средствами Резервного фонда

направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Кризисные процессы в экономике ведут к нарушению устойчивости национальных финансовых систем. Рассуждая о последствиях финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., профессор М.В. Романовский справедливо отмечает, что каждая страна будет пытаться выходить из кризиса за счет собственных ресурсов и лишь частично (на очень жестких и несправедливых условиях) пользоваться средствами международных финансовых институтов [18]. В целях предотвращения падения темпов роста ВВП, которое в 2009 г. согласно официальным данным Росстата в текущих ценах составило порядка 6% (в постоянных ценах 2008 г. – 7,8%)¹², Правительством России было израсходовано около 11 трлн руб. за счет внутренних источников, в том числе 1,5 трлн руб. за счет средств федерального бюджета без привлечения средств международных финансовых институтов¹³.

В условиях финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. средства Резервного фонда направлялись на поддержание ликвидности банковского сектора, финансирование дефицита федерального бюджета, в том числе на проведение антикризисных мероприятий в субъектах РФ. В этот период объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов вырос в 4,2 раза¹⁴, поскольку собираемость доходов в субъектах Федерации (особенно сырьевого типа) резко упала (рис. 6). Так, в январе 2009 г. региональный бюджет Кемеровской области недополучил доходов в объеме более 2 млрд руб. В условиях угрозы возникновения кассового разрыва на едином счете областного бюджета приоритетными были названы расходы на оплату труда, приобретение

¹⁰ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год».

¹² Официальный сайт Росстата. Национальные счета. ВВП. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab1.htm

¹³ Там же.

¹⁴ Федеральные законы от 28.12.2009 № 382-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год» и 03.10.2010 № 255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год».

медикаментов, продуктов питания, оплату коммунальных услуг, выплату стипендий, а расходы на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов, в том числе социально значимых, были временно приостановлены.

Остатки Резервного фонда на конец 2008 г. составляли 9,8% ВВП, а в результате реализации мер по обеспечению макроэкономической стабильности за счет расходования порядка 3 трлн руб. средств фонда – 4,7% ВВП (на конец 2009 г.). В конце 2010 г. объем средств Резервного фонда достиг отметки 1,7% ВВП (*рис. 7*). Однако на фоне роста цен на углеводороды в 2010–2011 гг. за счет реализации Министерством финансов РФ политики сбережения дополнительных нефтегазовых доходов объем Резервного фонда удалось увеличить до 3,2% ВВП¹⁵.

По сделанным в 2012 г. оценкам последствий кризиса экспертами Международного валютного фонда, восстановление объема Резервного фонда до его нормативной величины будет возможно лишь только к 2018 г. при условии сохранения благоприятной рыночной конъюнктуры на нефть. Однако фактическая динамика цен на углеводороды решить проблему пополнения Резервного фонда до настоящего времени не позволила (*рис. 4 и 7*).

Средства Фонда национального благосостояния используются в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ (п. 1 ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ). Но согласно положениям действующего бюджетного законодательства пополнение указанного фонда за счет дополнительных нефтегазовых доходов осуществляется при условии достижения Резервным фондом его нормативной величины. А это означает, что в

условиях падения цен на углеводороды Фонд национального благосостояния не пополнялся.

Эксперты Минфина России придерживаются точки зрения, согласно которой Россия не сможет приступить к пополнению Резервного фонда с учетом прогноза цен на нефть на рынке углеводородов и роста дефицита федерального бюджета вплоть до 2020 г. Ситуация усугубляется высокой зависимостью федерального бюджета и экономики России в целом от доллара США. Одним из инструментов противостояния зависимости от национальной валюты США является политика дедолларизации, проводимая в ряде стран с начала 2010-х гг., суть которой заключается в процессе постепенного отказа от использования долларов США в качестве валюты международных расчетов и международной валюты. Политика дедолларизации – одна из важнейших тенденций перехода к многополярному миру. Ведущую роль в ней играют альтернативные США мировые центры силы, включая Китай, Россию, Иран, Индию, Бразилию и другие страны. Процесс дедолларизации в некоторых государствах резко активизировался начиная с 2014 г. в связи с обострением политической обстановки, развязыванием американцами украинского кризиса, попыткой «цветной революции» в Гонконге, введением экономических санкций по отношению к России со стороны США и стран Евросоюза. Еще одна причина политики дедолларизации – попытка усиления влияния стран Азиатско-Тихоокеанского региона в глобальных финансовых институтах, где в настоящее время доминируют США и ЕС [19].

Очевидно, что в условиях нарастания кризисных процессов и усиления бюджетных ограничений возникает острая необходимость поиска принципиально новых подходов к управлению бюджетной ликвидностью на всех уровнях бюджетной системы РФ.

Один из ключевых принципов бюджетной системы – принцип единства кассы, суть которого, согласно положениям ст. 38.2 Бюджетного кодекса РФ, означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление

¹⁵ Официальный сайт Министерства финансов РФ. Открытый бюджет. Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов». URL: <http://www.minfin.ru>

всех кассовых выплат с единого счета бюджета. Реализация данного принципа стала возможной благодаря технологии единого счета бюджета, под которым согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понимается счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Банка России отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств и осуществления операций по кассовым поступлениям и выплатам.

Первым шагом в решении проблем управления бюджетной ликвидностью была Концепция единого счета, разработанная Министерством финансов РФ совместно с Казначейством России и одобренная распоряжением Правительства РФ от 23.01.2000 № 107-р.

До реализации положений Концепции средства федерального бюджета были рассредоточены на доходных и расходных счетах, открытых органам федерального казначейства (ОФК) в учреждениях Банка России (60% счетов), в учреждениях Сбербанка России (38% счетов) и в кредитных организациях (2% счетов).

Помимо расходного счета федерального бюджета, только для учета и распределения доходов ОФК использовались четыре счета по учету доходов от уплаты:

- 1) налогов, поступающих от налогоплательщиков и подлежащих распределению ОФК в соответствии с законодательно установленными нормативами между бюджетами разных уровней;
- 2) доходов федерального бюджета;
- 3) доходов федерального бюджета, перечисленных на финансирование расходов;
- 4) доходов федерального бюджета, перечисляемых на транзитный счет в учреждения Банка России.

В Концепции было введено понятие Единого казначейского счета (ЕКС), который

открывается в учреждении Банка России и на котором аккумулируются денежные средства и отражаются операции, осуществляемые органами государственной власти федерального уровня по исполнению федерального бюджета.

Одним из принципиальных моментов технологии ЕКС было открытие счетов для распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ на уровне управлений федерального казначейства (УФК) в учреждениях Банка России, что позволило объединить функции четырех доходных лицевого счетов, ранее открытых в отделениях Федерального казначейства (ОФК). Впоследствии в рамках реализации положений ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, вступившей в силу с 2005 г., единые счета бюджетов были открыты на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

В целом использование технологии ЕКС позволило:

- обеспечить централизацию доходов и средств федерального бюджета на ЕКС 40105 «Средства федерального бюджета»;
- централизовать операции по учету доходов бюджетов разных уровней на счете 40101 «Доходы, распределяемые ОФК между бюджетами бюджетной системы», открытом на уровне Управлений Федерального казначейства (УФК) и проведение расходов федерального бюджета на уровне УФК¹⁶;
- обеспечить ежедневное отражение в Главной книге Федерального казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета, произведенным на уровне УФК.

Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ Бюджетный кодекс РФ был дополнен

¹⁶ На уровне УФК в каждом субъекте РФ в учреждениях Банка России были открыты счета с признаком 40101 для распределения поступивших доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, а также счета с признаком 40105, которые использовались для проведения расходов территориальных федеральных органов исполнительной власти, которые являлись получателями средств федерального бюджета.

статьей 226.1 «Предельные объемы финансирования», суть которой заключается в установлении финансовым органом предельного объема оплаты денежных обязательств в соответствующем периоде текущего финансового года. Случаи и порядок их утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств также устанавливаются финансовым органом. Предельные объемы финансирования позволяют обеспечить управление ликвидностью в условиях жестких бюджетных ограничений, в особенности когда наблюдается снижение поступлений на единый счет бюджета в связи с кризисными процессами в экономике, и минимизировать вероятность наступления кассовых разрывов на едином счете бюджета. Утверждение предельных объемов финансирования для главных распорядителей финансовым органом осуществляется с использованием методов экспертной оценки и экстраполяции, а их доведение может производиться поквартально, а также с детализацией по месяцам в пределах каждого квартала. Иными словами, принятие бюджетных обязательств бюджетополучателем посредством заключения контрактов или договоров с юридическими и физическими лицами осуществляется в пределах доведенных лимитов, а их оплата – в рамках доведенных предельных объемов финансирования¹⁷.

Предельные объемы финансирования доводятся в настоящее время как до получателей средств федерального бюджета, так и до получателей средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов¹⁸.

¹⁷ Предельные объемы финансирования не могут превышать объем доведенных до бюджетополучателя лимитов бюджетных обязательств.

¹⁸ Приказ Минфина России от 21.12.2015 № 204н «О Порядке утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета предельного объема оплаты денежных обязательств и о внесении изменений в некоторые приказы Министерства финансов Российской Федерации»; Приказ Минсоцразвития Новосибирской области от 27.02.2015 № 159 «Об утверждении Порядка исполнения кассового плана и освоения предельных объемов финансирования».

Размещение средств федерального бюджета на депозитах и их передача в доверительное управление (ст. 256 Бюджетного кодекса РФ) позволили начиная с 2008 г. приступить к созданию в РФ системы управления бюджетной ликвидностью единого казначейского счета. Однако система ограничений, предусмотренная положениями указанной статьи, препятствует размещению свободных денежных средств субъектов РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций и субсидий из Инвестиционного фонда РФ) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета.

Инновационный подход к управлению бюджетной ликвидностью органами федерального казначейства – предоставление начиная с 2013 г. субвенций, межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, под фактическую потребность. Реализация данного механизма установлена п. 7 постановления Правительства РФ от 10.12.2012 № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг.» и позволяет исключить наличие неиспользованного остатка межбюджетных трансфертов на конец финансового года на единых счетах 40201 «Средства бюджетов субъектов РФ». Осуществление расходов получателей бюджетных средств под фактическую потребность не увеличивает время исполнения платежного документа и сокращает период поступления целевых средств в доход регионального бюджета.

Данный механизм ориентирован на реализацию полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета территориальными органами федерального казначейства, для реализации которых открывается лицевой счет с признаком 14 для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ, источником

финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета. При этом каждой субсидии, субвенции, каждому иному межбюджетному трансферту, имеющему целевое назначение, присваиваются соответствующие коды, которые в обязательном порядке указываются как в расходном расписании, на основании которого на лицевом счете с признаком 14 отражаются доведенные бюджетные данные (бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования), так и в заявке на кассовый расход в целях обеспечения адекватного отражения операций на лицевом счете и формирования бюджетной отчетности по переданным и использованным межбюджетным трансфертам, имеющим целевое назначение.

В 2014 г. механизм предоставления трансфертов под фактическую потребность был реализован на муниципальном уровне, институциональной основой для чего послужило принятие Приказа Казначейства России от 26.03.2014 № 5н. Аналогичные приказы Казначейства России были приняты в 2015 и 2016 гг.¹⁹ Схематично реализация механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов под фактическую потребность из федерального бюджета представлена на *рис. 8*.

В то же время несмотря на реализацию данного механизма на единых счетах 40201 «Средства бюджетов субъектов РФ», которых в настоящее время в учреждениях Банка России открыто 85, и единых счетах 40204 «Средства местных бюджетов», количество которых составляет более 22 тыс., на начало и конец финансового года аккумулируются

значительные остатки межбюджетных трансфертов.

Информация о движении межбюджетных трансфертов²⁰ за счет средств федерального бюджета в 2015 г. представлена в *табл. 1*.

А это означает, что методы оценки потребности в межбюджетных трансфертах требуют корректировки. Очевидно, что концентрация указанных ресурсов на одном счете позволила бы обеспечить их размещение на банковских депозитах и в финансовых инструментах и в результате получить дополнительные доходы от управления свободными денежными средствами. По нашему мнению, использование данного концептуального подхода – предоставление предельных объемов финансирования под фактическую потребность было бы целесообразным не только в рамках регламентации передачи средств от одного уровня бюджетной системы другому, но и применительно к конкретному бюджету, поскольку, как показывает более чем десятилетняя практика автора данной статьи в системе органов Федерального казначейства, доведенные до получателей бюджетных средств бюджетные данные зачастую остаются невостребованными в полном объеме. Безусловно, положения ст. 242 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которыми доведенные бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря, не обязывают получателей бюджетных средств «обнулять» счета. В то же время при формировании сводной бюджетной росписи²¹ бюджетные данные распределяются финансовым органом между главными распорядителями бюджетных средств, в

¹⁹ Приказы Казначейства России от 16.02.2015 № 3Н и от 22.01.2016 № 2Н «Об утверждении порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства полномочий получателя средств бюджета субъекта РФ по перечислению межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ в местный бюджет в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение».

²⁰ Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhet>

²¹ Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).

результате чего происходит процесс «оттягивания» на себя конкретным главным распорядителем (а в последующем – и его подведомственными учреждениями) части бюджетных данных, которые в перспективе могут быть не полностью использованы. Таким образом, низкое качество финансового менеджмента администраторов бюджетных средств порождает в том числе и проблему неэффективного управления бюджетной ликвидностью на единых счетах бюджетов бюджетной системы РФ.

Анализ отчетности об исполнении федерального бюджета по расходам свидетельствует о том, что при уточнении сводной бюджетной росписи и доведении до администраторов средств федерального бюджета дополнительных бюджетных ассигнований, их использование зачастую осуществляется не полностью. Причин здесь может быть несколько. Одна из них, которая уже была упомянута ранее, – низкое качество финансового менеджмента. Другая причина – дефицит времени для проведения конкурсных процедур и заключения государственных контрактов в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ²², поскольку доведение дополнительных бюджетных данных до получателей бюджетных средств финансовым органом зачастую производится в самом конце финансового года, когда времени для реализации конкурсных процедур просто недостаточно.

Препятствует соблюдению кассового плана и затягивание подрядчиками сроков исполнения заключенных государственных (муниципальных) контрактов, что также оказывает негативное влияние на равномерность кассовых выплат с единого счета бюджета, а следовательно, формирует дефицит ликвидности.

Необходимо отметить, что неравномерность объема кассовых выплат с единого казначейского счета – одна из наиболее острых стоящих проблем, которая озвучивалась в бюджетных посланиях Президентом РФ еще в

начале 2000-х гг. и несмотря на совершенствование казначейских технологий все еще не утратила свою актуальность.

Неравномерное исполнение бюджета характерно не только для России, но и для других стран, поскольку, как правило, в конце финансового года происходит исполнение денежных обязательств по большинству контрактов. Поэтому, например, в Дании и Нидерландах допускается перенос части неиспользованных бюджетных ассигнований на следующий год. Во Франции и Швеции установлен лимит переноса на очередной финансовый год – не более 3% от общей суммы доведенных ассигнований [20]. В Венгрии для обеспечения равномерности бюджетных расходов ежемесячно допускается расходование не более 1/12 ассигнований, предусмотренных законом о бюджете, а потребность в превышении данной суммы требует согласования с правительством²³.

В связи с этим для решения проблемы поддержания ликвидности ЕКС федерального бюджета интересным представляется подход Ш.М. Омарова о введении понятия оборотной кассовой наличности, под которой понимаются средства Резервного фонда, перечисляемые на единый счет в случае необходимости в объеме до 1/12 расходов федерального бюджета с учетом выплат из источников финансирования дефицита федерального бюджета для покрытия временных кассовых разрывов и подлежащие восстановлению в Резервный фонд не позднее 31 декабря текущего финансового года [21]. При этом автор справедливо разделяет финансовые активы сектора государственного управления по степени ликвидности на четыре группы, оперируя тем, что для превращения того или иного финансового актива в абсолютное средство платежа требуется разное время [16].

Разделение финансовых активов на группы позволяет рассчитать приемлемую величину остатка денежных средств на ЕКС для покрытия срочных расходов, к которым автор

²² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

²³ Прокофьев С.Е., Саранцев В.Н. Единый казначейский счет Федерального казначейства: состояние и перспективы // *Финансы и кредит*. 2010. № 11. С. 2–7.

указанной методики относит 20% от средних суммарных расходов за месяц исходя из нормативной величины коэффициента абсолютной ликвидности, равной 0,2. Полученную сумму автор рекомендует исходя из результатов анализа остатков средств на ЕКС увеличить на 100 млрд руб. для обеспечения стрессоустойчивости единого счета федерального бюджета [16]. Однако следует заметить, что указанная методика ориентирована всего лишь на расчет необходимого остатка ликвидности на едином счете федерального бюджета и не затрагивает проблемы обеспечения необходимого уровня ликвидности на единых счетах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

В 2015 г. состоялось принятие документа, который, на наш взгляд, имеет большое значение для повышения эффективности управления бюджетной ликвидностью в условиях цикличности развития экономики. Речь идет о Концепции реформирования системы бюджетных платежей²⁴. Необходимость разработки и принятия данной Концепции во многом была обусловлена наличием ряда проблем по управлению бюджетной ликвидностью, в числе которых:

- распыление бюджетных средств в рамках многочисленных счетов, количество которых в общей сложности превышает 50 тыс.²⁵;
- дублирование операций по распределению доходов между бюджетами бюджетной системы РФ одновременно на счетах, открытых Федеральному казначейству в

Банке России, и лицевых счетах, открытых в территориальных ОФК;

- ограниченный перечень инструментов для размещения свободной бюджетной ликвидности на единых счетах бюджетов бюджетной системы в финансовые инструменты;
- недостаточный уровень оперативности распределения доходов со счета 40101 «Доходы, распределяемые между бюджетами бюджетной системы РФ» (в отдельных случаях – более трех дней)²⁶;
- отсутствие у администраторов доходов бюджетов, а также у организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, оперативной информации о поступлении на счета денежных средств, в том числе информации по лицевым счетам, открытым в финансовых органах;
- значительный объем операций с наличными денежными средствами, в результате чего осуществление контроля за надлежащим использованием бюджетной ликвидности весьма затруднительно.

Основная цель Концепции – повышение эффективности управления свободными остатками денежных средств бюджетов. В рамках реализации Концепции планируется поэтапное закрытие счетов, ранее открытых территориальным ОФК в территориальных учреждениях Банка России с их последующим открытием в Банке России, что позволит обеспечить аккумуляцию бюджетной ликвидности на Едином банковском счете Казначейства России. Согласно положениям

²⁴ Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года».

²⁵ Состояние текущей системы бюджетных платежей характеризуется множеством счетов, открытых в территориальных учреждениях Банка России территориальным ОФК – счета по учету средств, поступающих во временное распоряжение федеральных казенных и бюджетных учреждений; средства бюджетных, автономных и иных организаций, находящихся в федеральной собственности; средства бюджетов субъектов РФ; средства, поступающие во временное распоряжение казенных и бюджетных учреждений субъектов РФ; средства местных бюджетов и др., что в конечном счете ведет к распылению бюджетной ликвидности.

²⁶ Необходимо отметить, что в соответствии с положениями ст. 40 Бюджетного кодекса РФ денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета с момента их зачисления на единый счет этого бюджета. Таким образом, затягивание сроков распределения доходов, поступивших на счет 40101, либо несвоевременность уточнения поступлений, в которых, например, неверно указан код дохода, наименование администратора доходов бюджета и др., способствует росту дефицита бюджетной ликвидности на единых счетах бюджетов, а следовательно, формирует риски неисполнения бюджетных обязательств.

Концепции реформирования системы бюджетных платежей переход к единому банковскому счету Казначейства России обеспечит возможность таргетирования остатков денежных средств²⁷, а также позволит использовать избыточную ликвидность для получения дополнительных доходов от операций по размещению свободных денежных средств в финансовых инструментах.

Таргетирование остатков денежных средств на Едином банковском счете Казначейства России объективно предопределяет необходимость прогнозирования потребности в указанных средствах не только применительно к единому счету федерального бюджета, но и на уровне единых счетов бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований, на счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов. В данный процесс должны быть вовлечены финансовые органы, главные администраторы (администраторы) бюджетных средств субфедерального и муниципального уровней, органы управления государственными внебюджетными фондами и непосредственно получатели, а сам процесс таргетирования требует создания и развития соответствующего организационно-методического обеспечения. Для целей

таргетирования ликвидности на Едином банковском счете Казначейства России планируется разработка концепции и прототипа подсистемы «Управление денежными средствами», а также основных функциональных требований к модулю «Кассовое планирование» прототипа подсистемы «Управление денежными средствами» в рамках государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет»²⁸.

Использование рассмотренных инструментов управления бюджетной ликвидностью позволит повысить эффективность управления фактически располагаемыми бюджетными ресурсами и снизить риски, возникающие при исполнении бюджетов в условиях кризиса. Более того, концентрация бюджетной ликвидности на Едином банковском счете Казначейства России и развитие методического инструментария таргетирования остатков денежных средств открывает новые возможности для участия государства в реализации программ (прежде всего программ реиндустриализации), имеющих стратегическое значение для преодоления консервативности структуры экономики публично-правовых образований, снижения рисков их социально-экономического развития и укрепления глобальной конкурентоспособности России в целом.

²⁷ Таргетирование остатков денежных средств на едином банковском счете Казначейства России согласно Концепции – управление размером ежедневного сальдо на едином банковском счете путем мониторинга денежных обязательств организаций, лицевые счета которым открыты в территориальных ОФК, и обеспечение ликвидности. Расчет ежедневного сальдо и прогноз остатков денежных средств на едином банковском счете Казначейства России будет проводиться с помощью составления платежного календаря. Информация для его составления будет содержаться в направляемых Казначейству России кассовых планах исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

²⁸ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2015 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1141086>

Таблица 1

Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2015 г. из федерального бюджета, млн руб.

Table 1

Provision of inter-budget transfers to budgets of constituent entities of the Russian Federation in 2015 from the Federal budget, million RUB

Показатель	Сумма
Остаток на 01.01.2015	125 980,13
В том числе потребность в котором подтверждена	109 343,39
Поступило из федерального бюджета	952 738,35
Кассовый расход	988 424,21
Восстановлено остатков межбюджетного трансферта прошлых лет	3 657,85
Возвращено неиспользованных остатков прошлых лет в федеральный бюджет	132 953,6
Возвращено из федерального бюджета в объеме потребности в расходовании	111 278,22
Остаток на 01.01.2016	72 276,73

Источник: составлено автором по материалам официального сайта Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>

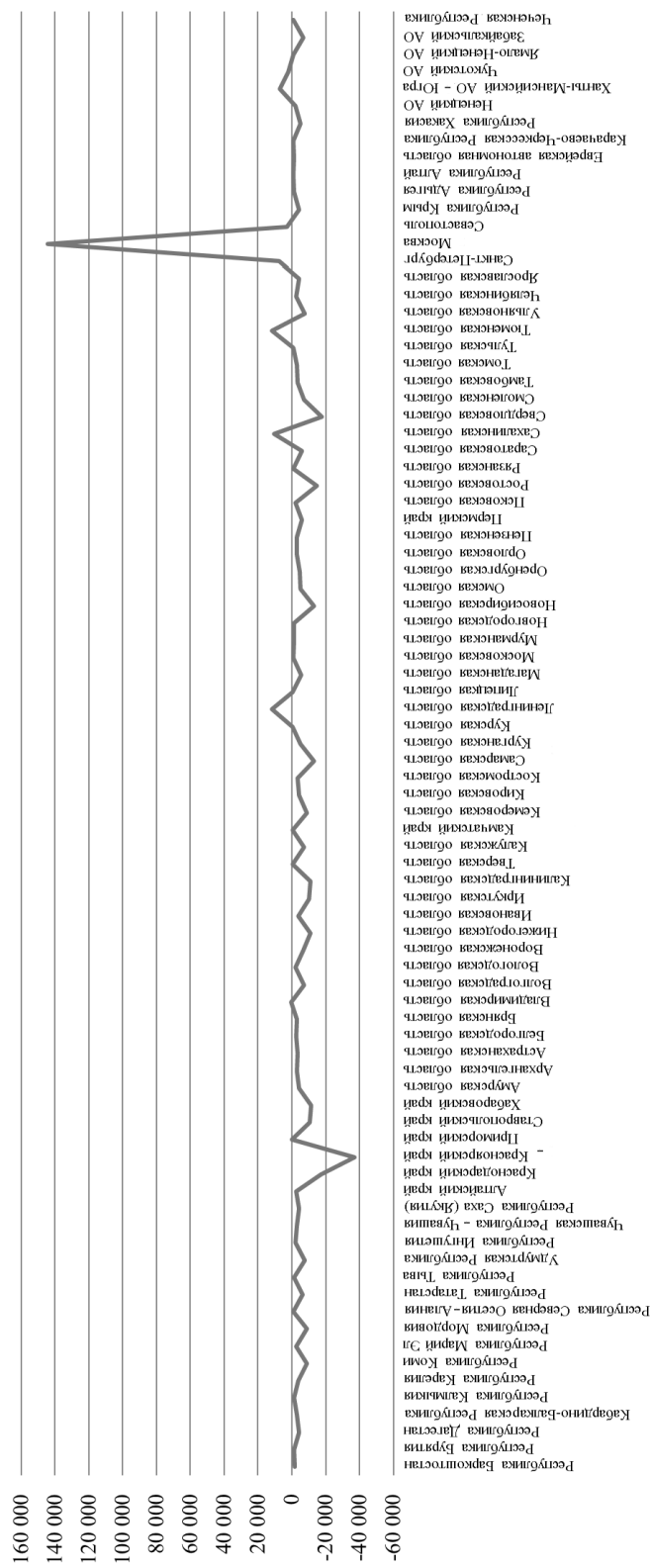
Source: Authoring, based on the official website of the Federal Treasury. Implementation of budgets. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>. (In Russ.)

Рисунок 1

Результаты исследования сбалансированности (дефицита/профицита) консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2015 г., млн руб.

Figure 1

Results of the study of consolidated budgets' balance (deficit/surplus) of the subjects of the Russian Federation for 2015, million RUB



Источник: составлено автором по материалам официального сайта Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/>

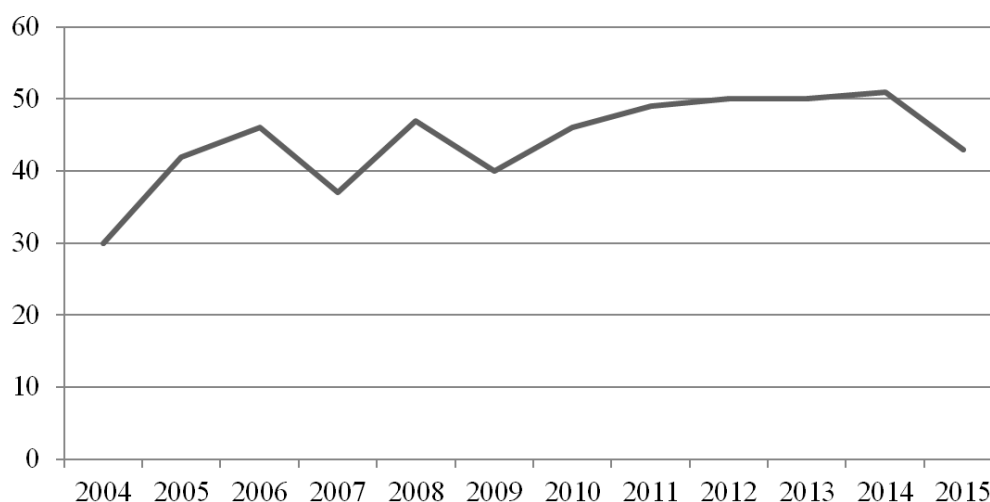
Source: Authoring, based on the official website of the Federal Treasury. Implementation of budgets. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/>. (In Russ.)

Рисунок 2

Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за 2004–2015 гг., %

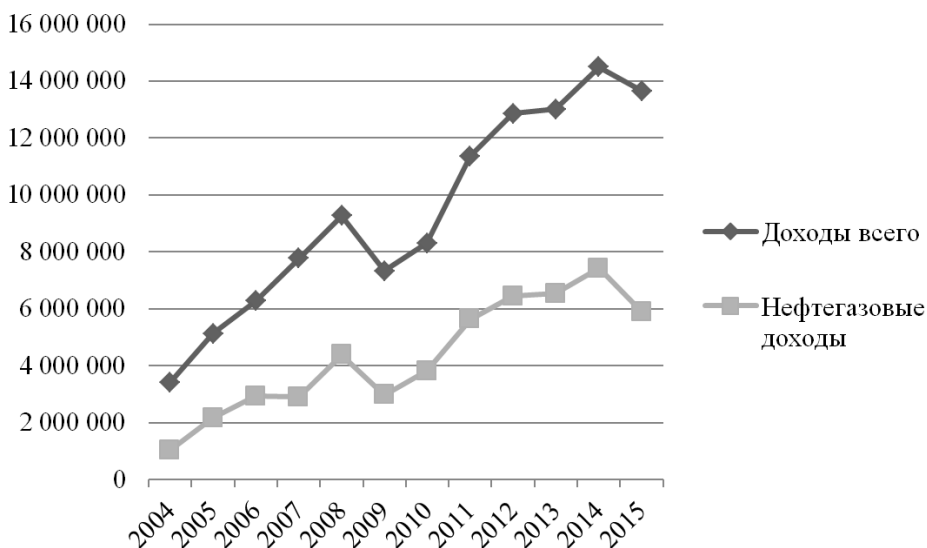
Figure 2

Percentage of oil and gas revenues in total revenues of the Federal budget for 2004–2015, percentage



Источник: составлено автором по материалам официального сайта Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>

Source: Authoring, based on the official website of the Federal Treasury. Implementation of budgets. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>. (In Russ.)

Рисунок 3**Динамика доходов федерального бюджета и нефтегазовых доходов за 2004–2015 гг., млн руб.****Figure 3****Trends in revenues of the Federal budget and oil and gas revenues for 2004–2015, million RUB**

Источник: составлено автором по материалам официального сайта Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>

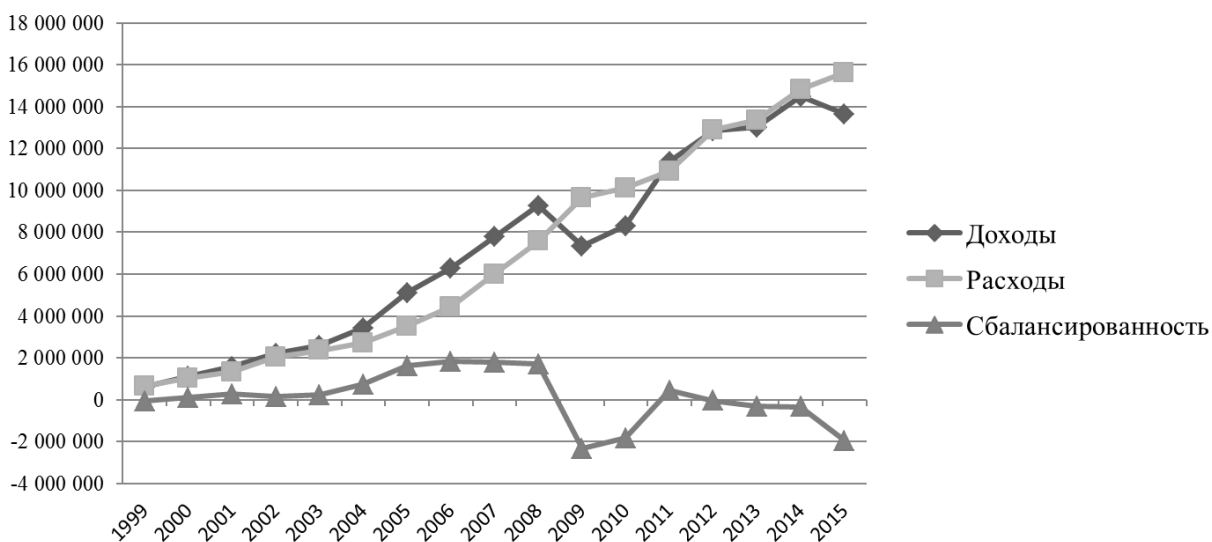
Source: Authoring, based on the official website of the Federal Treasury. Implementation of budgets. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>. (In Russ.)

Рисунок 4**Динамика цен на нефть сорта «Юралс» за 2002–2016 гг., долл. /баррель****Figure 4****Urals crude oil price behavior over 2002–2016, USD/bbl**

Источник: составлено автором по данным, применяемым для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата (в целях применения главы 26.4 Налогового кодекса РФ).

Информационно-правовая система КонсультантПлюс

Source: Authoring, based on the data used to calculate the tax on the extraction of commercial minerals, namely, oil and gas condensate (for the purposes of Chapter 26.4 of the Tax Code). Legal Information System ConsultantPlus

Рисунок 5**Доходы, расходы и сбалансированность федерального бюджета за 1999–2015 гг., млн руб.****Figure 5****Revenues, expenses and balance the Federal budget in 1999–2015, million RUB**

Источник: составлено автором по материалам законов о федеральном бюджете и отчетов об исполнении федерального бюджета за 1999–2015 гг.

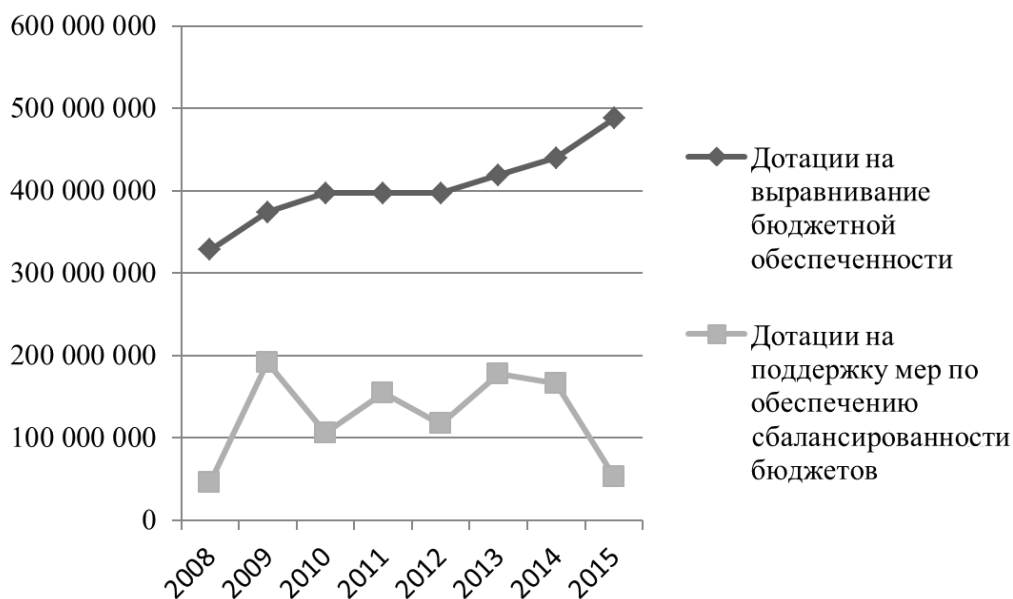
Source: Authoring, based on laws on the Federal budget, and reports on Federal budget utilization for 1999–2015

Рисунок 6

Динамика объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов за 2008–2015 гг., тыс. руб.

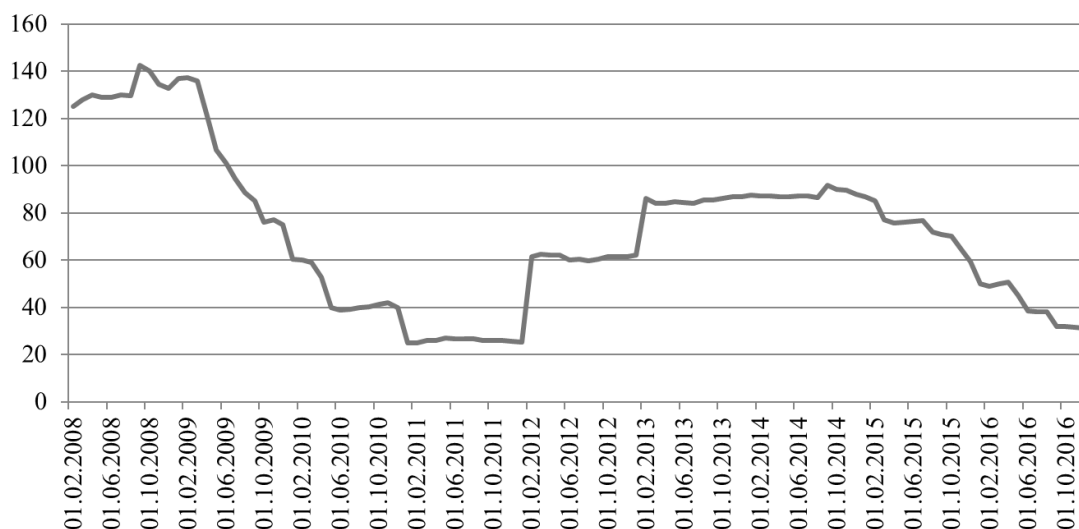
Figure 6

Trends in equalisation transfers and support to measures for budget balance for 2008–2015, thousand RUB



Источник: составлено автором по материалам официального сайта Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>

Source: Authoring, based on the official website of the Federal Treasury. Implementation of budgets. Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>. (In Russ.)

Рисунок 7**Динамика объема средств Резервного фонда в 2008–2016 гг., млрд долл. США****Figure 7****Trends in the Reserve Fund in 2008–2016, billion USD**

Источник: составлено автором по материалам официального сайта Министерства финансов РФ. Резервный фонд. Статистика. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/>

Source: Authoring, based on the official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. The Reserve Fund. Statistics. Available at: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/>. (In Russ.)

Список литературы

1. *Laffer A.B.* The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two-Factor Model. The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy. New York: Greenwood Press, 1986, pp. 1–35.
2. *Дююи Ж.* О мере полезности гражданских сооружений // Вехи экономической мысли. Теория потребительского поведения и спроса / под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 2000. С. 28–66.
3. *Hotelling H.* The General Welfare in Relation to Problem of Taxation and of Railway and Utility Rates. *Econometrica*, 1938, vol. 6, no. 3, pp. 242–269. doi: 0012-9682(193807)6:3<242:TGWIRT>2.0.CO;2-H
4. *Keynes J.M.* The Means to Prosperity. London, Macmillan and Co., 1933, 35 p. URL: <https://www.gutenberg.ca/ebooks/keynes-means/keynes-means-00-h.html>.
5. *Johansen L.* Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, 1963, vol. 4, no. 3, pp. 346–358. doi: 10.2307/2525312
6. *Musgrave R.A.* The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill Book Co., 1959, pp. 73–78.
7. *Иохансен Л.* Некоторые заметки по поводу предложенной Линдалем теории определения государственных расходов. Вехи экономической мысли. Т. 4. Экономика благосостояния и общественный выбор. СПб.: Экономическая школа, 2004. С. 377–391.
8. *Myrdal G.* Monetary Equilibrium. New York, Augustus M. Kelly, 1965.
9. *Ohlin B.* Some notes on the Stockholm theory of savings and investment. *Economic Journal*, 1937, vol. 47, no. 185, pp. 53–69.
10. *McGee R.W.* Taxation and Public Finance: A Philosophical and Ethical Approach. *Commentaries on the Law of Accounting & Finance*, 1997, vol. 1, pp. 157–240. Available at: <https://ssrn.com/abstract=461340>.
11. *Henning C.R., Kessler M.* Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, 2012, no. 2012-1. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1982709>.
12. *Fabbrini F.* The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism. *Boston College International and Comparative Law Review*, 2013, vol. 36, iss. 1, pp. 1–38. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2096227>.
13. *Bartlett B.* The Balanced Budget Amendment: Not Ready for Prime Time. *Tax Notes*, 2011, vol. 132, no. 2, pp. 195–197. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1883491>.
14. *Haque M.Sh.* New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. In: Krishna K. Tummala (ed.) *Public Administration and Public Policy*. Oxford, UK, Eolss Publishers Ltd., 2004. Available at: <http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-04-01.pdf>.
15. *Santiso C.* Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process. Available at: <https://ssrn.com/abstract=657663>.
16. *Качурина М., Мерзлова М.* Формирование доходов региональных бюджетов: проблемы сбалансированности // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. № 3. С. 71–78.

17. *Пинская М.Р., Зиганшина Л.А.* Сбалансированность региональных и местных бюджетов: проблемы и пути их решения // *Инновационное развитие экономики*. 2015. № 6. С. 90–98.
18. *Романовский М.В.* Глобальный кризис и проблемы обеспечения устойчивости национальной финансовой системы // *Сибирская финансовая школа*. 2012. № 4. С. 14–21.
19. *Фадейкина Н.В., Демчук И.Н.* Внешние экономические санкции по отношению к России и дедолларизация: их влияние на состояние национальных экономик // *Сибирская финансовая школа*. 2016. № 4. С. 3–24.
20. *Моргунов В.И., Власов С.А.* Об управлении остатками средств на счетах органов государственного управления в России // *Деньги и кредит*. 2013. № 2. С. 47–51.
21. *Омаров Ш.М.* Управление временно свободными финансовыми средствами на счетах Федерального казначейства // *Финансы*. 2014. № 5. С. 23–28.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

APPROACHES TO ACHIEVING BALANCED BUDGETS UNDER CYCLIC ECONOMIC DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF IMPROVING THE TREASURY TECHNOLOGIES OF BUDGET LIQUIDITY MANAGEMENT**Ol'ga V. GLUSHAKOVA**Siberian Academy of Finance and Banking, Novosibirsk, Russian Federation
trinity@oaoktk.ru**Article history:**Received 23 January 2017
Received in revised form
8 February 2017
Accepted 9 March 2017
Available online
14 April 2017**JEL classification:** H21, H50,
H61, H62**Keywords:** single budget
account, budget liquidity,
budgetary allocations, budget
data, cash balance targeting**Abstract****Subject** The article considers treasury technologies to manage budget liquidity that are aimed at balanced budgets in the face of increasing global economic and political uncertainty.**Objectives** The purpose of the research is to explore scientific approaches to balanced budgets under cyclic economic development and current Russian realities and trends in the development of treasury technologies under increasing budget constraints. The latter focus on enhancing the efficiency of budget liquidity management.**Methods** The study rests on dialectical approach. I also use systems and institutional approaches and statistical methods.**Results** Sustainable development of many regions of Russia is largely dependent on financial possibilities of the Federal budget. The declining oil and gas revenues trigger the risk of cash deficiency in single accounts of the budget system, and, consequently, the risk of default of expenditure obligations of governmental units. Poor quality of financial management of budget fund administrators leads to accumulation of substantial budget liquidity balances in single budget accounts.**Conclusions** Realizing the new approaches to budget liquidity management, targeting the cash balances in single budget accounts open new financial opportunities in terms of participation of the State in implementation of strategic programs that are important for sustainable economic development and strengthening the global competitiveness of Russia.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

References

1. Laffer A.B. The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two-Factor Model. The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy. New York, Greenwood Press, 1986, pp. 1–35.
2. Dupuit J. *O mere poleznosti grazhdanskikh sooruzhenii. Vekhi ekonomicheskoi mysli. Teoriya potrebitel'skogo povedeniya i sprosa. V kn.: Vekhi ekonomicheskoi mysli. Teoriya potrebitel'skogo povedeniya i sprosa* [De la mesure de l'utilite des travaux publics. In: Milestones of economic thought. The theory of consumer behavior and demand]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2000, pp. 28–66.
3. Hotelling H. The General Welfare in Relation to Problem of Taxation and of Railway and Utility Rates. *Econometrica*, 1938, vol. 6, no. 3, pp. 242–269. doi: 0012-9682(193807)6:3<242:TGWIRT>2.0.CO;2-H
4. Keynes J.M. The Means to Prosperity. London, Macmillan and Co., 1933, 35 p. Available at: <https://www.gutenberg.ca/ebooks/keynes-means/keynes-means-00-h.html>.
5. Johansen L. Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditure. *International Economic Review*, 1963, vol. 4, no. 3, pp. 346–358. doi: 10.2307/2525312
6. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York, McGraw Hill Book Co., 1959, pp. 73–78.

7. Johansen L. *Nekotorye zametki po povodu predlozhennoi Lindalem teorii opredeleniya gosudarstvennykh raskhodov. V kn.: Vekhi ekonomicheskoi mysli. T. 4. Ekonomika blagosostoyaniya i obshchestvennyi vybor* [Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public expenditures. In: Milestones of economic thought. Vol. 4. Welfare economics and public choice]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2004, pp. 377–391.
8. Myrdal G. *Monetary Equilibrium*. New York, Augustus M. Kelly, 1965.
9. Ohlin B. Some Notes on the Stockholm Theory of Savings and Investment. *Economic Journal*, 1937, vol. 47, no. 185, pp. 53–69.
10. McGee R.W., *Taxation and Public Finance: A Philosophical and Ethical Approach. Commentaries on the Law of Accounting & Finance*, 1997, vol. 1, pp. 157–240. Available at: <https://ssrn.com/abstract=461340>.
11. Henning C.R., Kessler M. Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, 2012, no. 2012-1. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1982709>.
12. Fabbri F. The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism. *Boston College International and Comparative Law Review*, 2013, vol. 36, iss. 1, pp. 1–38. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2096227>.
13. Bartlett B. The Balanced Budget Amendment: Not Ready for Prime Time. *Tax Notes*, 2011, vol. 132, no. 2, pp. 195–197. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1883491>.
14. Haque M.Sh. New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. In: Krishna K. Tummala (ed.) *Public Administration and Public Policy*. Oxford, UK, Eolss Publishers Ltd., 2004. Available at: <http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-04-01.pdf>.
15. Santiso C. Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process. Available at: <https://ssrn.com/abstract=657663>.
16. Kachurina M., Merzlova M. [Formation of regional budget revenues: The problem of balance]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = Bulletin of Institute of Economics of Russian Academy of Sciences*, 2013, no. 3, pp. 71–78. (In Russ.)
17. Pinskaya M.R., Ziganshina L.A. [Balanced regional and local budgets: Problems and Solutions]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki = Innovative Development of Economy*, 2015, no. 6, pp. 90–98. (In Russ.)
18. Romanovskii M.V. [The global crisis and problems of the national financial system's stability]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2012, no. 4, pp. 14–21. (In Russ.)
19. Fadeikina N.V., Demchuk I.N. [External economic sanctions against Russia and de-dollarization: Their impact on national economies]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2016, no. 4, pp. 3–24. (In Russ.)
20. Morgunov V.I., Vlasov S.A. [On control over balances in government accounts in Russia]. *Den'gi i kredit = Money and Credit*, 2013, no. 2, pp. 47–51. (In Russ.)
21. Omarov Sh.M. [Management of temporarily redundant cash in the Federal Treasury accounts]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 5, pp. 23–28. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.