

Небанковская кредитная организация — действенный инструмент исполнения бюджета

В.И. Карпунин, кандидат экономических наук,
председатель Совета директоров НКО “МФД-Клиринг”

Т.С. Новашина, кандидат экономических наук,
доцент кафедры банковского дела МГУ ЭСИ

В преддверии практических шагов по реформированию банковской системы России и в связи с предложениями по формированию и развитию трех ее уровней возникает ряд вполне прагматических вопросов, касающихся институционального устройства банковской системы и функционального назначения основных ее элементов.

Опыт развития российской банковской системы объективно привел общество к пониманию необходимости создания кредитных организаций разнообразных видов, способных максимально полно удовлетворять потребности рынка по широкому спектру сформировавшихся и находящихся в стадии формирования потребностей и финансовых услуг. В связи с этим стал актуальным интерес к определению места и роли в банковской системе небанковских кредитных организаций, породив ряд прагматических вопросов, в частности: Небанковские кредитные организации или банки – чье положение более устойчиво? В чем могут состоять особенности использования НКО в региональных банковских системах? Являются ли НКО конкурентами универсальных банков?

Впервые понятие “небанковская кредитная организация” получило свою официальную презентацию в Законе “О банках и банковской деятельности” как организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, сочетания которых устанавливаются ЦБ РФ. Тем самым Банк России, по существу, законодательно ограничил допустимые риски в деятельности НКО на российском финансовом рынке. Дальнейшее развитие общие положения об НКО получили в ряде документов ЦБ РФ, конкретизировавших функционал НКО как инструмента на рынке расчетов¹. При этом небанковские кредитные организации реально не смогли освоить этот сегмент рынка банковских услуг и составить конкуренцию банкам. Это обусловлено в первую очередь тем, что в российской практике осуществления платежей наряду с централизованной системой расчетов через РКЦ сформировался приоритет прямых межбанковских расчетов по корреспондентским счетам банков.

Небанковские кредитные организации достаточно длительный период “осваивали” рынок банковских услуг в качестве “второстепенных” элементов банковской системы, с не вполне точно определенным функционалом и статусом. Интерес к НКО в значительной степени оживился после августовского кризиса 1998 г., когда надежность банковских организаций в качестве партнеров и посредников на рынке расчетов и финансовых услуг в представлении их клиентов существенно снизилась.

При этом до настоящего времени интерес к НКО связан не столько с их возможностями и перспективами, сколько с необходимостью выбора

¹ См., в частности, Инструкцию ЦБ РФ “О порядке регулирования деятельности банков”; Положение ЦБ РФ “О пруденциальном регулировании деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих операции по расчетам и организации инкассации”.

альтернативных банкам кредитных организаций, которые, с одной стороны, могли бы в полной мере реализовать потребности участников платежей в расчетно-кассовом обслуживании, а с другой стороны, обеспечивали бы минимальные уровни риска при проведении платежей. Последнее может способствовать “выходу НКО из тени”, поскольку сама их деятельность и связанные с ней риски законодательно ограничены.

Особая роль НКО может проявиться в российских регионах, испытывающих зачастую сложности в установлении действенного контроля за движением бюджетных средств, в обеспечении бесперебойности платежей, в оптимизации денежных потоков в интересах региональной экономики, ее субъектов и населения региона в целом. Повышение эффективности бюджетной сферы для любого региона является сегодня одной из важнейших проблем, поскольку его развитие во многом определяется способностью к увеличению собственных доходов и снижению неэффективности расходов. Региональные бюджеты, играя основную роль в выравнивании социально-экономического развития различных регионов России, в поддержке производственной и финансировании социальной сферы, как известно, являются сегодня наименее прозрачной частью финансовой системы регионов. Это закономерно привело к необходимости реформирования бюджетной системы. Основными элементами этого реформирования, как известно, являются:

- переход на казначейское исполнение бюджета;
- обеспечение приоритетности его кассового исполнения;
- оптимизация сети бюджетополучателей;
- повышение эффективности выделения бюджетных денег на поддержку производства и инвестиций в регионе;
- усиление целевой направленности финансовой помощи регионам как условие получения ими трансфертов.

К решению этих проблем во многих регионах привлекаются местные кредитные организации, которые в последние годы в значительной мере адаптировались к требованиям региональных финансовых рынков и зачастую реализуют свои возможности не только в сфере традиционного банковского бизнеса, но и в совместных проектах с местными органами власти и управления. Число этих кредитных организаций, как правило, достаточно ограничено, поскольку условиями их совместной деятельности являются не только финансовая стабильность, устойчивость, но и опыт работы с региональной администрацией, а главное - наличие статуса уполномоченного, или опорного, банка или небанковской кредитной организации.

Следует отметить, что российскими учеными и практиками включение коммерческих банков в управление бюджетно-денежными потоками оценивается по-разному. Ряд авторов, в той или иной степени выражающих позицию Банка России, категорично отрицают необходимость привлечения уполномоченных банков, поскольку “у банковской системы существует возможность проводить расчеты через расчетно-кассовые центры Банка России”, т.е. общенациональную систему².

Представители региональных банков не менее категоричны, когда принимают решения о создании региональных опорных банков, уполномоченных на кассовое исполнение бюджета, на обслуживание всех бюджетных ссуд, счетов предприятий и организаций, находящихся в областной или муниципальной

² См.: Бюллетень финансовой информации. 1999. № 8.

собственности, иных бюджетополучателей, счета которых целесообразно держать в региональном опорном банке (Строев, Илясов и др.). При этом позиция последних основана на том, что регион должен иметь возможность гибко реагировать на изменение экономической ситуации на своей территории методом реактивного управления. Это в большей степени обеспечивается за счет включения в управление бюджетными денежными потоками региональных кредитных организаций.

На наш взгляд, решение вопроса о правомерности или неправомерности выбора региональной администрацией какой-либо кредитной организации, уполномоченной осуществлять обслуживание счетов местного бюджета, определяется, прежде всего, на законодательном уровне. Согласно п. 2 ст. 155 Бюджетного кодекса (Кодекса) РФ, счета бюджетов обслуживает Банк России (Центральный банк). При этом, однако, в соответствии с п. 2 ст. 156 Кодекса предусматривается, что в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций, функции Банка России выполняют **кредитные организации**.

Иными словами, региональная администрация может передать полномочия по расчетно-кассовому обслуживанию местного бюджета любой кредитной организации, кроме территориального учреждения Банка России, при наличии хотя бы одного из указанных условий.

Известно также, что к числу задач, функций и полномочий Банка России относятся, прежде всего, защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов, а сферой его деятельности являются:

- организация наличного денежного обращения;
- формирование денежно-кредитной политики;
- банковский надзор;
- принятие нормативных актов по вопросам функционирования банковской системы.

Следовательно, прерогативой Банка России можно считать, скорее, сферу общего регулирования, в том числе и платежно-расчетной системы страны, нежели проведение ежедневного расчетно-кассового обеспечения бюджетного процесса, тем более в регионах страны, где широко применяются “расшивочные” схемы, многомерные цепочки взаимозачетов, различные конверсионные схемы.

Возникают определенные сомнения и относительно наличия у региональных органов власти эффективных рычагов воздействия на Банк России или его территориальное управление в случае необходимости оперативного решения тех или иных вопросов, неизбежных в процессе исполнения бюджета. Следует отметить, что правомерность привлечения иных, негосударственных, кредитных организаций для обслуживания региональных бюджетов вытекает не только из положений п. 2 ст. 156 Бюджетного кодекса, но и из Федерального закона “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”, согласно п. 1 ст. 15 которого органы местного самоуправления вправе возложить на уполномоченный банк функции кассового обслуживания органов местного самоуправления. Да и сам Банк России в своем письме № 43-Т от 14.02.2000 прямо указывает, что лицевые счета для учета средств бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов открываются органам федерального

казначейства в установленном порядке в учреждениях Центрального банка РФ **или в кредитных организациях**³.

Положение о допустимости привлечения кредитных организаций к осуществлению расчетно-кассового обеспечения бюджетного процесса содержится также и в Типовом соглашении (далее Соглашении) между администрацией субъекта РФ и управлением (отделением) Федерального казначейства Министерства финансов РФ о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, утвержденном Приказом Министерства финансов РФ от 11.05.99 № 35н. В частности, согласно ст. 2 этого Соглашения кассовое обслуживание исполнения бюджета субъекта РФ органами федерального казначейства осуществляется во взаимодействии с финансовыми и налоговыми органами субъекта РФ, учреждениями Центрального банка РФ **и другими кредитными организациями**. А в соответствии со ст. 3 Соглашения открытие счетов бюджета субъекта РФ органами федерального казначейства для учета ими средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется в учреждениях Центрального банка РФ **или в других банках, привлеченных к обслуживанию счетов по учету доходов и средств бюджетов** на основе договоров.

Наконец, согласно ст. 6 Соглашения органы федерального казначейства в процессе осуществления кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов обеспечивают в установленном порядке в пределах своей компетенции выдачу денежных средств в наличной форме через соответствующие учреждения Банка России **либо иные уполномоченные кредитные организации**. Таким образом, российское законодательство не только допускает, но и предписывает регионам и органам федерального казначейства при необходимости привлекать к расчетно-кассовому обслуживанию бюджета избранные ими кредитные организации.

Решение этого вопроса зачастую осложнено проблемой выбора в качестве уполномоченного института банковской или небанковской кредитной организации. До недавнего времени традиционными операторами по работе с региональными бюджетными ресурсами были банки и лишь в последние годы реальную альтернативу им стали составлять небанковские кредитные организации.

Основы правового статуса небанковских кредитных организаций, как известно, определены Федеральным законом “О банках и банковской деятельности”, согласно ст. 1 которого НКО — это кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законом. При этом правовое регулирование банков и НКО практически идентично. В частности, в том же Федеральном законе “О банках и банковской деятельности” разграничение понятий банка и НКО встречается лишь в указанной ст. 1. В дальнейшем для целей правового регулирования банки и НКО объединяются термином “кредитная организация”, который и используется в законодательных и нормативных документах, определяющих суть и характер их деятельности.

В то же время осуществление НКО не всех, а лишь отдельных банковских операций является ключевым признаком, отличающим НКО от банка. При этом отсутствие возможности выполнять ряд операций, разрешенных банкам, является,

³ См.: Письмо ЦБ РФ “Об открытии органам Федерального казначейства Министерства финансов РФ счетов по учету средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов” от 14.02.2000 № 43-Т.

как нам представляется, в значительной мере не недостатком НКО, как может показаться на первый взгляд, а ее неоспоримым преимуществом, с точки зрения защиты интересов клиента. Это заключается в том, что, с одной стороны, перечень услуг и операций, осуществляемых НКО, весьма широк. Так, в соответствии с Положением 516 ЦБ РФ⁴, небанковские кредитные организации могут осуществлять как в рублях, так и в иностранной валюте следующие операции:

- расчетное обслуживание юридических лиц;
- обслуживание юридических лиц, в том числе кредитных организаций, на межбанковском, валютном рынках и рынке ценных бумаг;
- расчеты по пластиковым картам;
- инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов;
- кассовое обслуживание юридических лиц, покупка-продажа иностранной валюты в безналичной форме;
- сделки, предусмотренные по уставам, зарегистрированным в установленном порядке (факторинг, лизинг, форфейтинг и прочее);
- привлечение денежных ресурсов участников расчетов в специально создаваемые для этого фонды ОФПЛ (Объединенный фонд поддержания ликвидности);
- предоставление кредитов клиентам-участникам расчетов на завершение расчетов по совершенным сделкам за счет специально создаваемых участниками расчетов фондов ОФПЛ;
- предоставление кредитов клиентам за счет собственных средств на условиях возвратности, срочности, платности.

Право небанковских кредитных организаций на обслуживание безналичных расчетов также закреплено в Положении о безналичных расчетах в РФ, утвержденном ЦБ РФ 08.09.2000 № 120-П. Согласно указанному Положению безналичные расчеты осуществляются через кредитные организации (филиалы) и/или Банк России по счетам, открытым на основании договора банковского счета или договора корреспондентского счета (субсчета). При этом расчетные операции по перечислению денежных средств через кредитные организации (филиалы) могут осуществляться с использованием счетов участников расчетов, открытых в небанковских кредитных организациях, проводящих расчетные операции.

Небанковские кредитные организации также вправе предоставлять услуги по инкассации на основании Указания ЦБ РФ “О регистрации небанковских кредитных организаций, осуществляющих операции по инкассации, и особенностях лицензирования их деятельности” от 01.06.98 № 244-У.

С другой стороны, Банк России ввел определенные ограничения, предусмотренные действующим законодательством, достаточно четко определив перечень операций, которые не могут осуществляться небанковскими кредитными организациями. Так, они, в частности, не вправе:

- привлекать денежные средства юридических и физических лиц во вклады в целях их размещения от своего имени и за свой счет;
- осуществлять неторговые операции с наличной иностранной валютой через обменные пункты.

4 См.: п. 1 – 4 Положения “О пруденциальном регулировании деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих операции по расчетам, и организаций инкассации” от 08.09.97 № 516 (в ред. Указаний ЦБ РФ от 17.11.97 № 22-У, от 03.02.98 № 159-У, от 01.02.99 № 493-У).

Кроме того, НКО вправе размещать временно свободные денежные средства (клиентские остатки) только в виде вложений в ценные бумаги Федерального правительства, отнесенные Банком России к вложениям с нулевым риском, а также хранить на корреспондентских счетах в Банке России и кредитных организациях, осуществляющих деятельность по проведению расчетов.

Как видим, существующие ограничения направлены на снижение рисков, присутствующих в банковской деятельности, **что позволяет НКО (в отличие от банков) с большей вероятностью гарантировать сохранность денежных средств на счетах клиентов.**

Практический опыт показывает, что привлечение небанковских кредитных организаций придает системе расчетно-кассового обслуживания местного бюджета такие характеристики, как быстрота и качество осуществления расчетов, их “прозрачность” для муниципальных органов власти, возможность анализа, прогнозирования и оперативного контроля над поступлением и расходованием бюджетных средств.

Указанные преимущества, на наш взгляд, дают основание рассматривать **небанковские специализированные расчетные кредитные организации в качестве действенного инструмента при организации исполнения бюджета в регионах.**

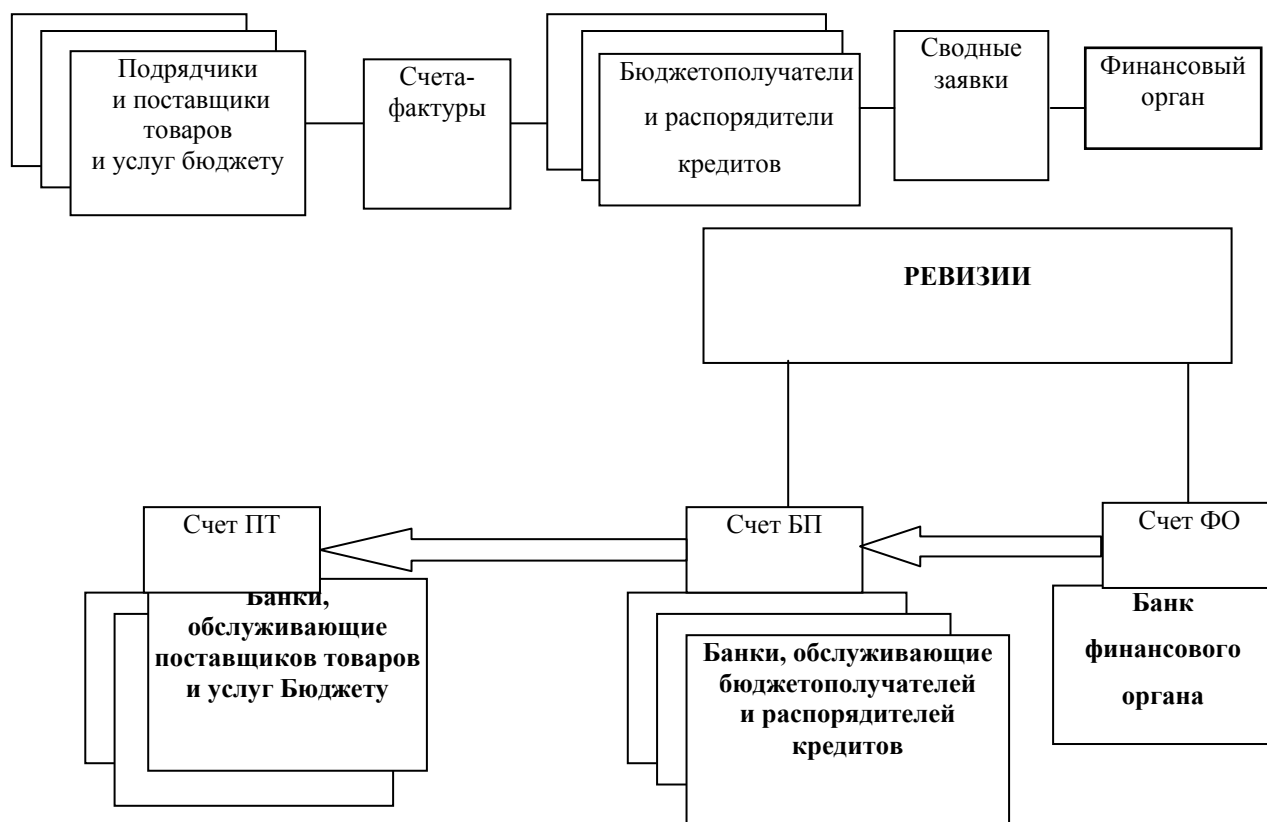
Таким образом, анализ действующего законодательства, как федерального, так и местного по вопросам кассового исполнения местных бюджетов, позволяет сделать вывод о том, что региональная администрация имеет полное юридическое право своим решением уполномочить небанковскую кредитную организацию осуществлять расчетно-кассовое обеспечение бюджетного процесса. Другое дело, что при этом статус уполномоченной кредитной организации должен определяться ее финансовым состоянием, техническими и технологическими возможностями и профессионализмом.

Выявляя приоритетность привлечения небанковской кредитной организации к расчетно-кассовому обеспечению бюджетного процесса, целесообразно, на наш взгляд, обратиться к схеме бюджетного финансирования. Традиционная схема бюджетного финансирования (рис. 1) имеет, как показала российская практика последних лет, существенные недостатки. К ним относятся следующие:

- **Недостаточная оперативность получения информации,** а следовательно, и контроль за целевым расходованием бюджетных средств. Как известно, отчет по суммам полученного финансирования и направлениям их использования традиционно принимается по факту, по защищенным статьям – в конце отчетного месяца, по иным статьям - при проведении ревизий и проверок раз в 1-2 года.

- **Недостаточная эффективность использования бюджетных средств,** особенно в условиях их дефицита.

Рис. 1. Традиционная схема бюджетного финансирования



Традиционно финансирование осуществляется общими суммами, без учета конкретных принятых бюджетополучателем денежных обязательств, основываясь на сметных назначениях и оперативной информации от распорядителей. При этом средства, перечисленные по финансированию одному распорядителю кредитов, некоторое время находятся без движения на его счете, в то время как другой распорядитель из-за недостатка средств лишен возможности провести экстренные платежи. Финансовый орган, в свою очередь, лишен оперативного маневрирования средствами, которые уже перечислены распорядителю, хотя и не израсходованы последним и хранятся на его счете.

- **Недостаток оперативной информации для принятия решения** в финансовом органе.

Информация предоставляется в финансовый орган по состоянию на отчетные даты с задержкой, связанной с подготовкой отчетных форм, нередко с ошибками и опечатками. Оперативные данные собираются по мере возникновения необходимости по телефонограмме.

- **Зачастую неоправданные и значительные трудозатраты сотрудников финансового органа**, возникающие при подготовке, сбору и консолидации отчетов.

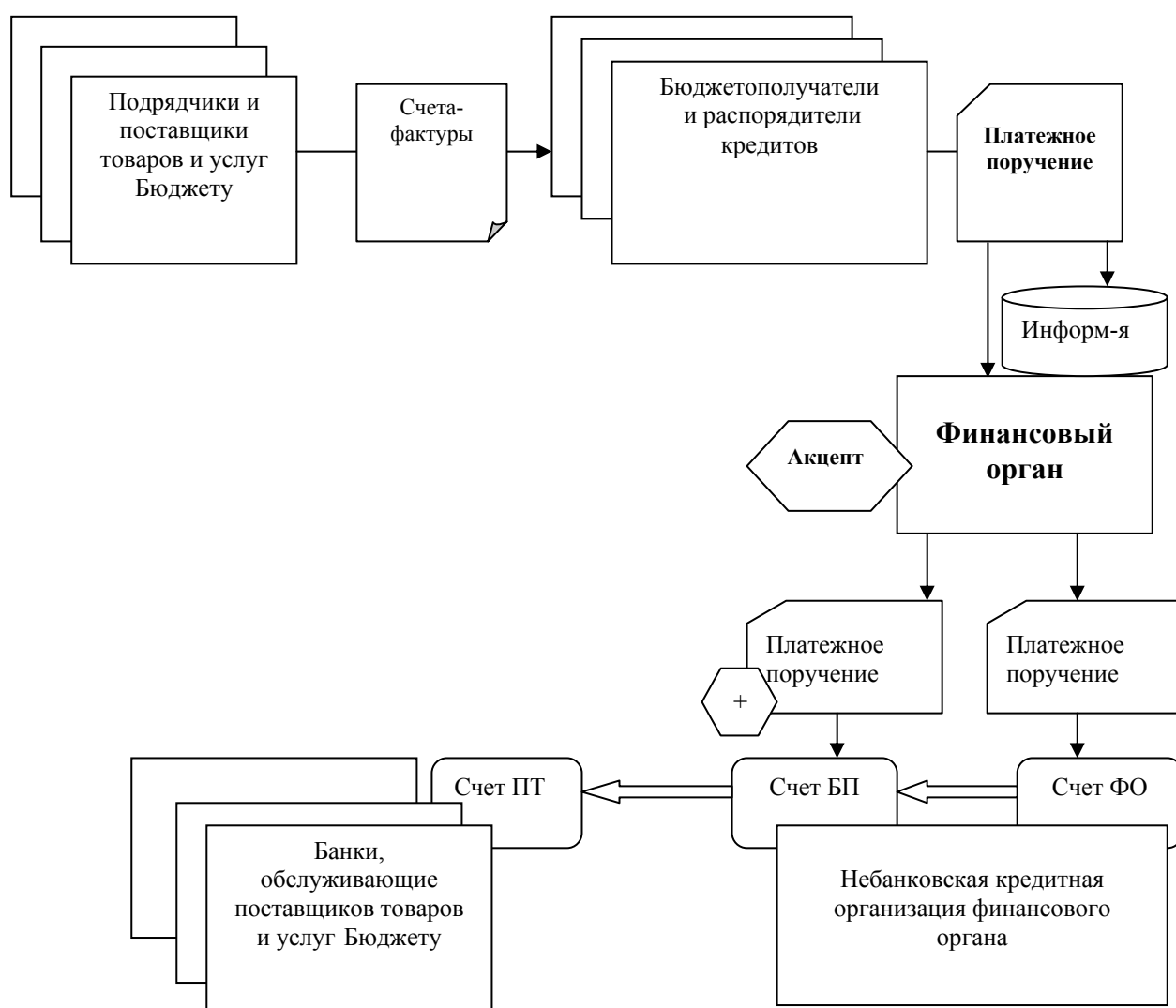
Множество отчетных форм, довольно простых по сути, при ручном их составлении после сбора информации с мест требуют огромной работы по переносу данных с бумажных носителей и выверке поступающих данных.

- **Крайне низкий уровень технической оснащенности и автоматизации бюджетного процесса** как в самом финансовом органе, так и у распорядителей и получателей бюджетных средств.

Отсутствие необходимой для работы вычислительной техники перекладывает рутинную работу на персонал, увеличивает продолжительность рабочего дня и вероятность ошибок в однотипных операциях.

По мере развития рыночной инфраструктуры в стране и ее регионах разрабатываются и внедряются различные схемы казначейского исполнения бюджетов, в частности, схема с использованием технологии автоматизированной системы контроля (рис.).

Рис. 2. Схема работы казначейства с использованием технологии автоматизированной системы контроля



Преимущества внедрения автоматизированной системы контроля, как показал, в частности, опыт Ростовской области, очевидны, что становится

особенно наглядным при сравнении данной и традиционной схем исполнения бюджета.

В первом случае бюджетные счета учреждений, расчетные счета муниципальных предприятий, ЖКХ и внебюджетные фонды региона находятся в различных банках или РКЦ, что затрудняет оперативное управление не только совокупными, но и бюджетными активами. Информация о платежах внутри и вне бюджетной сферы собирается в виде периодических отчетов, при этом затруднена классификация платежей бюджетополучателей, контроль за целевым использованием средств практически не осуществляется. Наконец, время прохождения средств составляет от 3 до 5-7 дней.

При внедрении автоматизированной системы контроля все региональные активы, включая бюджетные и внебюджетные, сосредоточены на едином корсчете кредитной организации и доступны для оперативного управления. Каждый платеж внутри и вне бюджета автоматически снабжен классификаторами расхода и в режиме реального времени отражается на “живом” бюджете. Контроль за целевым использованием средств в данном случае обеспечен, поскольку система предусматривает использование предварительного операционного контроля на стадии приема платежного поручения бюджетополучателя, т.е. до их расходования. Значительно сокращается время прохождения средств.

Необходимо заметить, что при всех, на наш взгляд, очевидных преимуществах небанковской кредитной организации ее возможности по участию в управлении бюджетными денежными потоками региона зачастую оказываются нереализованными. Это связано, прежде всего, с позицией территориальных органов Главного управления Федерального казначейства МФ РФ, которые в ряде случаев понуждают региональные власти переводить расчетное обслуживание региональных бюджетов в РКЦ ЦБ, поскольку нет иных расчетных институтов.

В связи с этим Банк России, исходя из задач повышения эффективности платежно-расчетной системы в стране, принял решение о передаче значительной части расчетно-кассовых центров под эгиду Министерства финансов РФ для последующей их трансформации в расчетную систему Федерального казначейства. Данная мера и оправданна, и целесообразна. Но, на наш взгляд, при решении проблем повышения качества управления бюджетно-денежными потоками в регионах необходимо исходить не только из интересов федерального центра и ей, в определенном смысле, нежелания делегировать регионам в полной мере функции управления региональным бюджетом. Решение данной проблемы должно быть основано, прежде всего, на реализации принципов бюджетного федерализма, к числу которых относится право региона на самостоятельный выбор кредитной организации для ее привлечения к расчетно-кассовому обслуживанию регионального бюджета.