Чениб Бэлла Руслановна. Управление денежными потоками в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Чениб Бэлла Руслановна;[Место защиты: ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет им. Коста Левановича Хетагурова»], 2018.- 156 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Теоретико-организационные основы управления денежными потоками на казначейских счетах России 13**

1.1 Эволюция казначейской системы исполнения бюджетов в России 13

1.2 Теоретико-правовые основы организации процесса управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов РФ 23

1.3 Зарубежный опыт управления денежными потоками бюджетов 39

**2 Анализ функционирования казначейских механизмов и использования финансовых инструментов в управлении денежными потоками бюджетов Российской Федерации на практике 53**

2.1 Механизмы обеспечения таргетирования остатков денежных средств на ЕКС 53

2.2 Бюджетные кредиты на пополнение кассовых разрывов на счетах бюджетов субъектов и муниципальных образований 61

2.3 Операции по размещению временно свободных кассовых остатков средств ЕКС в финансовые инструменты 67

**3 Пути совершенствования системы управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов 85**

3.1. Планирование и оптимизация распределения свободных денежных ресурсов по финансовым инструментам 85

3.2 Совершенствование механизма централизации денежных потоков 92

3.3 Развитие технологий управления и контроля в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации 103

Заключение 113

Библиографический список 119

Приложение А. 141

* [Теоретико-правовые основы организации процесса управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов РФ](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-denezhnymi-potokami-v-kaznachejskoj-sisteme-ispolnenija-bjudzhetov.html#7802231)
* [Бюджетные кредиты на пополнение кассовых разрывов на счетах бюджетов субъектов и муниципальных образований](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-denezhnymi-potokami-v-kaznachejskoj-sisteme-ispolnenija-bjudzhetov.html#7802232)
* [Планирование и оптимизация распределения свободных денежных ресурсов по финансовым инструментам](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-denezhnymi-potokami-v-kaznachejskoj-sisteme-ispolnenija-bjudzhetov.html#7802233)
* [Развитие технологий управления и контроля в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-denezhnymi-potokami-v-kaznachejskoj-sisteme-ispolnenija-bjudzhetov.html#7802234)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Согласно действующему бюджетному законодательству, в Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов - кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Казначейством России.

Современная деятельность Казначейства России, помимо оперативного кассового обслуживания, включает в себя множество актуальных для бюджетного процесса целей, таких как ведение и обслуживание государственных информационных систем, предварительный и текущий контроль над ведением операций, учет и распределение поступлений и т.д. В качестве одной из самых передовых среди них следует выделить стратегию увеличения качества управления финансовыми ресурсами Российской Федерации на казначейских счетах.

Управление финансовыми ресурсами бюджета осуществляется главным образом со средствами на Едином казначейском счете (далее ЕКС). Использование в России ЕКС позволяет обеспечивать прозрачность денежных потоков федерального бюджета и соответствует принципу единства кассы. Следствием концентрации средств бюджета РФ на едином счете, стала его возможность приступить к распоряжению крупными суммами кассовых остатков, ежедневно скапливаемых на нем, а также к аналогичной централизации на единых счетах кассовых остатков средств бюджетов регионов и муниципальных образований.

В настоящий момент, для управления денежными потоками Казначейством России, применяется перечень различных механизмов и финансовых инструментов с целью обеспечения бесперебойного кассового обслуживания и поддержки ликвидности счета. Поэтому, одним из актуальных направлений исследований в рамках стратегической цели казначейства по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами России, является оценка действующих механизмов и финансовых инструментов и предложение направлений их совершенствования.

**Степень разработанности проблемы.** Исторические фундаментальные основы управления казной были исследованы в научных трудах ученых Н.Х. Бунге, С.Ю. Витте, А.Н. Козырина, С.А. Котляровского, В.А.Лебедева, И.Х. Озерова, М.И. Пискотина, М.М. Сперанского, Л.В. Ходского, А.А. Ялбуганова, а также зарубежных авторов С.Л. Брю, Дж. М. Кейнса, К.Р. Макконела, Т. Мана, К. Маркса, Р.А. Масгрейва, А.Р.Ж. Тюрго и других.

Среди современных исследователей бюджетного процесса, в частности, исполнения бюджета по казначейскому типу, были выделены труды Л.А. Агу-заровой, Р.Е. Артюхина, А.Г. Грязновой, Н.Г. Ивановой, В.А. Комягина, Т.Г. Маковник, Г.Б. Поляка, С.Е. Прокофьева, Н.А. Размановой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, А.А. Татуева, Н.Х. Токаева и др.

Управление денежными потоками, финансовые инструменты и механизмы поддержки ликвидности в государственной и банковской сферах достаточно полно и подробно исследовались М.В. Аликаевой, Р.Е. Артюхиным, Р.И. Бек-киным, И.А. Бланком, С.В. Дадалко, В.Ф. Жуковым, О.И. Лаврушиным, А.В. Лариным, И.Я. Лукасевичем, Л.Н. Майоровой, С.Е. Прокофьевым, Т.Ш. Тиникашвили, Д.С. Хайрулловым, В.А. Челноковым, Дж. Ф. Синки-мл., Й. Юнгманом и иных авторов. Изучению математических методов исследования, анализа и оценок, а также разработке информационных технологий управления финансовыми ресурсами посвящены работы П.В. Акинина, Р. Дж. Аллена, У. Баумоля, С. Дж. Брауманна, М.Ю. Волкобинского, И.Я. Лукасевича, Д.С. Любашиной, М.П. Крицмена, С. Никамото, А. И. Орлова, Т.Л. Саати и др.

Несмотря на наличие обширного числа публикаций, многие аспекты поставленной проблемы требуют дальнейшей разработки. Прежде всего, наблюдается недостаток работ, предусматривающих комплексное исследование использования финансовых инструментов управления свободными ресурсами в бюджетной сфере, построенное на базе математических методов моделирования. Не менее острым является вопрос об отсутствии возможности управления ликвидностью средств на счетах всех региональных и местных бюджетов.

**Цель и задачи исследования**. Цель диссертационного исследования состоит в научном обосновании и разработке практических рекомендаций по сбалансированию объемов и синхронизации во времени денежных потоков на казначейских счетах участников бюджетного процесса для максимизации положительного значения сальдо на них.

В соответствии с целью сформулированы следующие задачи:

**-** изучить теоретическое, историческое и современное значение  
принципа единства кассы в казначейском обслуживании счетов бюджетов и  
выявить приоритетное направление развития системы для их качественного об  
служивания;

построить функционально-структурную модель отечественной и исследовать особенности зарубежных систем управления денежными потоками на казначейских счетах;

провести анализ практических результатов функционирования механизмов таргетирования баланса ЕКС и сравнительную оценку финансовых инструментов, используемых в процессе управления его ликвидностью;

разработать методику оптимизации распределения временно свободных средств на ЕКС по финансовым операциям;

обосновать целесообразность расширения федерального опыта работы с финансовыми инструментами на региональный и местный уровни и предложить меры по созданию условий для их применения;

**-** определить направления совершенствования информационно-  
контрольных систем Казначейства.

**Объектом исследования** является процесс управления денежными потоками в системе казначейского исполнения бюджетов в России.

**Предметом исследования** выступают организационно-финансовые отношения, складывающиеся в процессе управления денежными потоками на единых счетах бюджетов РФ в органах казначейства.

**Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК (по экономическим наукам).** Диссертация выполнена в соответствии с Паспортом научной специальности ВАК 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств», п. 2.19 «Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов».

**Теоретико-методологическая основа исследования** включает результа  
ты научных работ отечественных и зарубежных ученых посвященных управле  
нию денежными потоками в казначейской системе, в частности  
таргетированию остатков по казначейским счетам и регулированию их ликвид  
ности; математическим методам планирования; оценке использования финан  
совых ресурсов и информационным технологиям в сфере управления ими.

**Инструментарно-методический аппарат исследования.** Среди общенаучных использованы методы исторической периодизации, абстрагирования, историко-сравнительный, монографический, дедуктивный и индуктивный, аналитический и синтетический методы для выявления причинно-следственных связей, логический анализ, системный подход, метод экспертных оценок, табличный и матричный методы. Отдельно следует выделить статистические методы исследования экономической конъюнктуры, методы экономико-математического моделирования, графических изображений, функциональный анализ и другие специальные экономические методы.

**Информационно-эмпирическую базу исследования** составляют законодательные и нормативные акты Российской Федерации, конституции и нормативные документы в области финансового и бюджетного права зарубежных стран, официальные данные Министерства Финансов РФ и Федерального казначейства об исполнении бюджетов, в частности, публикуемые ими статистические материалы о финансовых операциях, проводимых со свободными остатками средств на Едином казначейском счете (ЕКС). Отдельное внимание уделялось анализу данных статистики Центрального Банка РФ и Московской биржи, касающихся основных индикаторов финансового и кредитного рынков,

а также сведениям о результатах проверки Счетной Палатой РФ деятельности Федерального казначейства.

**Рабочая гипотеза диссертации** состоит в научном предположении о том, что качественное развитие системы управления денежными потоками на казначейских счетах заключается в более активном использовании свободных средств в операциях с финансовыми инструментами. Важным для этого представляется модернизация общей системы концентрации и регулирования денежных потоков, привлечение новых технологий в систему кассового обслуживания бюджетов с целью усиления скорости и безопасности процесса и развития механизмов обеспечения е бесперебойности.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Выполненный сравнительно-исторический анализ особенностей казначейского обслуживания бюджетов разных эпох в истории России раскрыл опыт применения принципа единства кассы – основополагающий для централизованной модели казначейской системы, применяемой в отечественной практике. Причиной для формирования единого казначейского счета во все периоды была и остается необходимость обеспечения своевременного и бесперебойного проведения платежных операций – концентрация всех средств в единую общую массу позволяет использовать временно образующиеся остатки на одном счете для покрытия кассовых разрывов на другом, обеспечивая их качественное движение. Принимая это во внимание, среди широкого перечня стратегических целей, ключевой для Казначейства России необходимо признать содействие эффективному управлению финансовыми ресурсами государства.
2. Управление денежными потоками осуществляется посредством регулирования среднего остатка денежных средств на счетах с целью его приближения к оптимальному значению. По разработанной схеме процесс управления денежными потоками на единых счетах Казначейства России можно представить в два этапа: таргетирование баланса – управление размером ежедневного сальдо (применяются механизмы кассового планирования, централизации остатков и контроля над их распределением по счетам); управление

ликвидностью - обеспечение покрытия кассовых разрывов и распределение свободных остатков (финансовые инструменты). Анализ зарубежного опыта привел к заключению о возможности классификации иностранных систем в зависимости от распределения полномочий между финансовыми институтами и применяемыми в практике механизмами и инструментами.

1. Результатами комплексного применения проанализированных механизмов таргетирования сальдо средств федерального бюджета на ЕКС стали пресечение рисков образования кассовых разрывов и стабильный прирост среднедневного баланса. Противоположная ситуация складывается с едиными счетами бюджетов субъектов и м/о, что увеличивает их спрос на бюджетные кредиты за счет ЕКС. Данный факт указывает на необходимость доработки системы управления денежными потоками на счетах субъектов и м/о с помощью активных финансовых инструментов управления ликвидностью. По результатам рейтинговой оценки опыта их применения со средствами ЕКС, преимущество имеют операции РЕПО, однако для дифференциации рисков требуется их совместное применение с депозитами.
2. Условием максимизации чистого денежного потока является оптимальное распределение остатков между различными типами операций. Полученные по синтезированной методике расчетов результаты матричного и сценарного планирования привели к общему выводу о том, приоритетным будет увеличение доли средств размещаемых на более длительные сроки.
3. Результаты исследования действующего автономного, и альтернативных материального и виртуального типов управления группами счетов выявили преимущество последнего для использования в современных условиях казначейского обслуживания. При переходе на него возможным станет регулирование объемов (региональными финансовыми органами власти) и самостоятельное размещение средств (управлениями казначейства) со счетов региональных и местных бюджетов по финансовым инструментам, перечень и договора по которым будут заключаться центральным управлением казначейства. Эффективность модели подтверждается математическими расчетами.

6. Технология «блокчейн» является одной из основных тенденций развития современных платежных систем. Ввиду активного участия Федерального казначейства в функционировании множества государственных информационных систем, переход на новый тип распределения и хранения баз данных, с учетом особенностей построения кассового обслуживания бюджетов, поможет интегрировать все внутренние программы и внешние порталы службы в одну единую платформу. Экономическая эффективность внедрения технологии, позволяющей без крупных материальных вложений и ущерба качеству и безопасности ускорить движение и повысить ликвидность денежных потоков на казначейских счетах, положительно оценивается методом сравнительной стоимости.

**Научная новизна исследования** состоит в теоретико-методическом обосновании и разработке комплекса мер по развитию методик, механизмов и технологий управления денежными потоками на единых счетах бюджетов РФ в органах Федерального казначейства. К конкретным результатам исследования, обладающим научной новизной, можно отнести следующие:

выявлены, по результатам исследования отечественного и зарубежного опытов, структурная модель и классификация механизмов и финансовых инструментов управления денежными потоками в Федеральном казначействе и новая типология казначейских систем исполнения бюджетов стран мира, дающие возможность выделить разные тенденции их развития в зависимости от исторических, государственных, рыночных, культурных и других особенностей;

предложены, на основе официальных сведений о проведенных с каждым из финансовых инструментов операциях, перечень и формулы коэффициентов (вариации, нейтральности, прибыльности, рентабельности и частоты) для их рейтинговой оценки, что позволяет ранжировать финансовые инструменты по степени их безопасности, доходности и ликвидности и выделить критерии для построения качественной стратегии их применения;

скомбинирована, на базе конкретизации и совместного применения

методов анализа иерархий и сценарного планирования, методика планирования

распределения остатков по финансовым инструментам, использование которой в процессе структурирования вложений даст возможность достижения оптимального результата.

сконструирована и доказана, по итогам анализа действующего в казначейской практике механизма централизации остатков на единых счетах каждого из уровней бюджетной системы, эффективность безопасной схемы частично-децентрализованного управления совокупным объемом средств на виртуальном Едином счете, что позволит размещать свободные кассовые остатки средств со счетов бюджетов субъектов и муниципальных образований в финансовые инструменты и тем самым снизить объемы и частоту образования кассовых разрывов;

предложен переход, по результатам анализа и адаптации свойств технологии «блокчейн» к казначейской системе, к использованию распределенного типа баз данных для управления денежными и информационными потоками, что позволит повысить экономическую эффективность и усовершенствовать информационное обеспечение, надзорный процесс, скорость и ликвидность транзакций и т.д.

**Теоретическая значимость исследования.** Научные результаты и выводы работы могут применяться в последующих трудах ученых по определению приоритетов развития всех исследованных в ней систем: бюджетной, финансово-кредитной, управленческой, информационной и других. Теоретические положения, представленные в диссертации, систематизируют перечень научных подходов отечественных и зарубежных авторов к определению понятий «денежные потоки», «таргетирование остатка» и «управление ликвидностью», особенностей реализации процесса в казначейской системе. Особую значимость представляет анализ свойств исторического развития казначейской системы исполнения бюджетов в России и зарубежного опыта построения систем управления денежными потоками на счетах бюджетов, что формирует базу для развития вопроса их применения, с учетом выявленных ошибок, в современных

условиях. Результаты исследования расширяют перечень методик планирова-

ния наиболее эффективного распределения свободных кассовых остатков по финансовым инструментам, а также создают основу для использования рассчитанных статистических показателей и предложенных технологий и механизмов управления денежными потоками в дальнейших научных разработках.

**Практическая значимость исследования** состоит в возможности реализации предложенных направлений развития механизмов и финансовых инструментов в работе Федерального казначейства: конкретных мер по эффективному распределению остаточных средств по финансовым операциям и построению модели управления ликвидностью, включающей не только федеральный, но и региональные и местные счета без необходимости их материальной централизации. Разработанные в диссертации предложения, касающиеся использования распределенного типа баз данных и осуществления кассовых операций, имеют свою значимость ввиду реформирования системы внутреннего финансового контроля бюджета и могут быть применены не только в деятельности Федерального казначейства. Платежная реформа бюджета может быть расширена на банковскую и рыночную сферы экономики, а описанная технология электронного документооборота внедрена в деятельность любой другой организации: начиная от публично-правовых образований и заканчивая частными фирмами.

**Апробация результатов исследования**. Основные положения и результаты исследования представлены в рамках научных конференций различных уровней – международные «Федеральное казначейство – гарант устойчивости финансовой системы России» (МГТУ, Майкоп, 2017), «Инновационная экономика и менеджмент: методы и технологии» (Высшая школа управления и инноваций МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, 2017), «Инновации и инвестиции как драйверы социального и экономического развития» (Челябинск, 2017), «Инновационные стратегии и механизмы управления экономикой» (РГЭУ (РИНХ), Ростов –на–Дону, 2017), «Инвестиционный менеджмент и государственная инвестиционная политика – 2» (КГАУ, Краснодар, 2018); межрегиональных «Федеральное казначейство – гарант устойчивости финансовой

системы России» (МГТУ, Майкоп, 2014 и 2015), а также региональной «Феде-11

ральное казначейство – гарант устойчивости финансовой системы России» (МГТУ, Майкоп, 2012).

**Публикации**. Основные теоретические и практические результаты исследования изложены в 18 научных работах объемом 15,3 п.л. (авторский объем – 14,7 п.л.), в том числе в 7 статьях в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень ВАК общим объемом 5,5 п.л. (авторский объем – 4,9 п.л.). **Структура исследования**. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из девяти параграфов, заключения, списка литературы и приложения. Диссертационная работа имеет следующую структуру:

Введение

1 Теоретико-организационные основы управления денежными потоками  
на казначейских счетах России

1.1 Эволюция казначейской системы исполнения бюджетов в России. 1.2Теоретико-правовые основы организации процесса управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов РФ

1.3 Зарубежный опыт управления денежными потоками бюджетов

2 Анализ функционирования казначейских механизмов и использования  
финансовых инструментов инструментов в управлении денежными потоками  
бюджетов Российской Федерации на практике

1. Механизмы обеспечения таргетирования остатков денежных средств на ЕКС
2. Бюджетные кредиты на поплнение кассовых разрывов на счетах бюджетов субъектов и муниципальных образований

2.3Операции по размещению временно свободных остатков средств ЕКС в финансовые инструменты

3 Пути совершенствования системы управления денежными потоками на  
казначейских счетах бюджетов

3.1.Планирование и оптимизация распределения свободных денежных ресурсов по финансовым инструментам

3.2Совершенствование механизма централизации денежных потоков

3.3Развитие технологий управления и контроля в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации

Заключение

Библиографический список

Приложение А

## Теоретико-правовые основы организации процесса управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов РФ

В трудах отечественных и зарубежных авторов понятие «денежные потоки» имеет различные трактовки, которые условно мы можем разделить на два типа: операционный - денежный поток как движение денежных средств, и учетный - денежный поток как сальдо денежных операций, проведенных за конкретный промежуток времени.

К первой группе следует отнести определение, предложенное И.Я. Лука-севичем и П.Е. Жуковым: «Под денежным потоком, или потоком наличности понимается распределенное во времени движение денежных средств, возникающее в результате хозяйственной деятельности или отдельных операций субъекта»2. Профессор И.А. Бланк также характеризует денежный поток как «совокупность распределенных по отдельным интервалам рассматриваемого периода времени поступлений и выплат денежных средств, генерируемых его хозяйственной деятельностью, движение которых связано с факторами времени, риска и ликвидности»1.

В современном экономическом словаре под термином «денежный поток» понимается любое движение денежных средств между участниками денежного обращения2.

Второму типу соответствует предложенная в работе С.В. Валдайцева трактовка «денежного потока» как сальдо поступлений (на операционные, расчетные счета и оприходованную кассу) и платежей, осуществляемых с них. В зависимости от управленческих целей, профессор С.В. Валдайцев классифицирует денежные потоки на:

1) Операционные (сальдо денежных поступлений и платежей, связанных с операционной деятельностью предприятия) - для максимизации текущих финансовых результатов деятельности субъекта;

2) Инвестиционные (куда помимо операционных включаются поступления и платежи, связанные с инвестиционной деятельностью) и финансовые (разница между инвестиционным и чистым свободным потоком) – для обеспечения надежности текущей платежеспособности субъекта, осуществляющего инвестиционные вложения;

3) Свободные денежные потоки (бездолговые) – для среднесрочной и долгосрочной политики развития.3

Интересным представляется определение исследователей Тони Райса и Брайна Койли, согласно которому денежные потоки – это индикатор кредитоспособности и платежеспособности предприятия, определяющий способность генерировать дополнительные объемы денежных средств для погашения обязательств по полученным займам1.

В соответствии с нормативным определением понятия «Отчет о потоках денежных средств» в постановлении Банка России, денежные потоки - это денежные поступления и денежные выплаты в отчетном периоде, приведшие к изменению величины показателя денежных средств и их эквивалентов2. Данный подход на наш взгляд является наиболее объективным и универсальным для предмета текущего исследования.

По направленности движения денежных средств выделяются два вида денежных потоков, которые мы кратко можем определить как положительный денежный поток - совокупность поступлений денежных средств, и отрицательный - совокупность их выплат. Общая сумма всех денежных поступлений и выплат за конкретный промежуток времени характеризует валовой денежный поток; разница между поступлением (положительный денежный поток) и расходованием денежных средств (отрицательный денежный поток) за выделенный временной интервал – чистый денежный поток.

В научных трудах В.В. Ковалева процесс управления денежными потоками раскрывается как одно из важнейших направлений финансового менеджмента, основными этапами которого являются анализ и прогнозирование движения денежных потоков с целью определения оптимального уровня денежных средств. В своей работе В.В Ковалев также выделяет причины значимости такого рода активов, как денежные средства, сформулированные Дж. М. Кейнсом: рутинность – ввиду наличия временного промежутка между входящими и исходящими денежными операциями, необходимо постоянно держать временно свободные средства на расчетном счете; предосторожность – денежные средства необходимы на случай непредвиденных платежей; спекулятивность – денежные средства необходимы при наличии возможности ного инвестирования1.

Практическое управление денежными потоками в экономике осуществляется посредством определения и реализации эффективных форм регулирования среднего остатка денежных средств на счетах – их оптимизации2. Под оптимизацией в экономике понимается определение значений экономических показателей, при которых достигается наилучшее состояние системы относительно е целей и условий - оптимум.

В теории, основными направлениями оптимизации денежных потоков выделяются: сбалансирование объемов денежных потоков, синхронизация объемов денежных потоков во времени и максимизация чистого денежного потока3. Например, для максимизации чистого денежного потока при исполнении бюджета используется метод бюджетирования, ориентированного на результат. Принципом его является достижение наилучшего результата при исходном уровне вложений либо запланированного результата при минимальных издержках. В частности, оптимизация сальдо единого счета бюджета представляет собой минимизацию неиспользованных остатков и получение наивысшего показателя ликвидности в условиях бюджетного равновесия.

Качественное управление денежными потоками на счетах бюджетов в России в части обеспечения эффективного распределения и использования денежных средств в процессе кассового обслуживания стало целью реализации Концепции реформирования системы бюджетных платежей.

Основной причиной данной реформы послужил недостаточный уровень оперативности и мобилизации средств при осуществлении бюджетных платежей, что было вызвано большим количеством счетов, открытых органам Федерального казначейства, значительной долей наличных денежных операций и низкой ликвидностью средств, «лежащих» на счетах бюджетов. Результатами е проведения стало сокращение количества счетов Федерального казначейства в Центральном Банке, внедрение современных платежных технологий с применением форм безналичных расчетов, снижение доли наличного денежного обращения в бюджетном секторе, уменьшение сроков распределения средств и повышение качества применения свободных денежных ресурсов.1

Усовершенствованный по итогам реформы действующий процесс управления денежными потоками на казначейских счетах бюджетов РФ можно разделить на два функциональных этапа - таргетирование остатка средств на единых счетах бюджетов и управление их ликвидностью.

I. Таргетирование остатка средств на Едином казначейском счете.

В экономической науке «таргетирование» (от англ. target – цель) означает установление целевых ориентиров денежной системы, регулирование прироста денежной массы, которых придерживаются в своей политике центральные банки2. В отношении объекта нашего исследования, под таргети-рованием баланса ЕКС понимается мониторинг денежных обязательств на лицевых счетах организаций, обсуживаемых органами казначейства3.

Механизмы, определяющие объект таргетирования - конечное сальдо всех денежных поступлений и выплат бюджета, охватывают этапы планирования, проведения и контроля кассовых операций с бюджетными средствами:

1) Кассовое планирование и прогнозирование движения денежных средств, установление предельных объемов финансирования;

2) Cash concentration – система обеспечения и консолидации денежных средств;

3) «Документарные операции» - механизм казначейского сопровождения контрактов, предоставления субсидий, инвестиций и взносов («Казначейские аккредитивы»)1.

## Бюджетные кредиты на пополнение кассовых разрывов на счетах бюджетов субъектов и муниципальных образований

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), в казначейской системе кассового обслуживания имеет большое значение для управления ликвидностью казначейских счетов. Направленный на решение сразу нескольких задач, данный финансовый инструмент способствует эффективной реализации свободных остатков, снижает долговую нагрузку бюджетов по коммерческим кредитам, покрывает возникающие кассовые разрывы.

Немаловажную роль этот вид кредита приобретает в системе национальных связей и отношений. Можно выделить двойную функцию бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах субъектов (м/о) – как пассивной, так и активной финансовой операции. С одной стороны это обеспечение сбалансированности на единых счетах региональных и местных бюджетов при возникновении кассовых разрывов. С другой - поддержка ликвидности ЕКС и повышение эффективности использования свободных средств на нем.

В сравнении с иными финансовыми операциями со свободными остатками на ЕКС, ссуды наименее прибыльны и ликвидны ввиду низкой процентной ставки (0,1% в 2015-2017 гг.). Однако это не столь существенно так как первоначальная цель его внедрения в операционную систему – структурирование долга внутренних бюджетов страны.

Известно, что внутренний государственный долг складывается за счет государственных ценных бумаг, коммерческих и бюджетных ссуд, предоставленных от других бюджетов страны. Главной альтернативой бюджетным кредитам казначейства в долговой политике выступали межбюджетные трансферты и государственные займы, которые приходилось привлекать для краткосрочных балансовых разрывов.

Преимуществом межбюджетных трансфертов от других бюджетов для получателя является их безвозвратность, в отличие от государственных займов привлекаемых на условиях оплаты с процентной ставкой. Очевидно противоположное отношение к инструментам со стороны займодателя отдающего предпочтение оплачиваемому предоставлению средств.

Возникающее противоречие в интересах участников процесса смягчается условиями рассматриваемых бюджетных кредитов предоставляемых за счет федеральных средств почти бесплатно (процентная ставка минимальна) и при этом на возвратной основе.

За первый год его использования было выдано 222 займа сроками от 4 до 30 дней. В органы Федерального казначейства обратились 50 субъектов РФ с целью получения кредитов, большая часть из них получали ссуды от 2 до 8 раз. На предоставление бюджетных кредитов за счет средств ЕКС было направлено 521,61 млрд. руб. Первые полгода плата за пользование займом составляла ставки рефинансирования – 2,06%, с 30.06.2014 законодательно была утверждена ставка в размере 0,1%. Общая сумма начисленных процентов за 2014 г. составила 273,74 млн. руб.

С 2015 г. практика предоставления бюджетных кредитов расширена до местного уровня. За весь период применения данного механизма было выделено 3125,6 млрд. руб., из них 2879,02 – субъектам, 246,5 – муниципальным образованиям1. Положительная динамика объема выдаваемых казначейством кредитов, как показано на Рисунке 10, свидетельствует о заинтересованности участников бюджетного процесса в их использовании.

Статистические показатели операций по бюджетному кредитованию с целью покрытия кассовых разрывов счетов имеют свои особенности. Главной из них являются фиксированные значения сроков и процентов займов в силу строгого императивного регулирования отношений. За 4 года проведения этих операций значение процентной ставки и срока законодательно менялись: процентная ставка один раз - до этого привязанная к ставке рефинансирования (1/4 от размера ставки ЦБ РФ) установилась на уровне 0,1%; срок займа два раза - с 30 до 50 дней и с 50 до 90 дней. Ввиду этого расчет относительных показателей эффективности – рентабельности и прибыльности, а также анализ временной динамики и взаимосвязи данных факторов теряет свое значение. В анализе бюджетных кредитов на первый план выходят значения объема предоставленных ссуд – количественный (шт.) и качественный (руб.). Рассматривая динамику ниже представленных графиков, следует учитывать резкость колебаний показателей к концу года, ввиду условий возврата кредита не позднее 25 нояб-ря.1

Прямая зависимость суммы выданных займов от их количества наглядно прослеживается на поквартальных графиках объемов кредитов, пики максимума и минимума которых совпадают. Присущая графику суммы займов, на Рисунке 11, нарастающая тенденция в первый год, в последующие периоды приобретает достаточно устойчивый характер роста, что свидетельствует о его спросе со стороны бюджетов и стабильном применении в практике управления счетами казначейства всех уровней.

Последствием этого и увеличения в 2016 г. максимального срока займа с 30 до 50 дней (срок в 90 дней установлен с 2018 г.) является стабилизация частоты и количества предоставления кредитов.

Следует учесть, что бюджетные кредиты для местных бюджетов стали предоставляться весной 2015 г., чем следует объяснять резкое увеличение их количества относительно 2014 г.

Распределение региональных и местных кредитов, как видно по Рисунку 12, имеет неоднозначный характер. Очевидно существенное преимущество денежной суммы региональных ссуд над местными, несмотря на относительно равное их количество. Подобное дифференцирование объясняет лимит максимальной суммы займа, расчет которого определяется относительно размеров бюджета заемщика – 1/12 его доходов без учета дополнительных источников финансирования.

Если рассматривать их годовую динамику, то прослеживается плавная тенденция увеличения денежной суммы местных и снижения суммы региональных кредитов; аналогично наблюдается перемена структуры их количества. Если в 2015 г. преимущество сохранялось в пользу кредитов субъектов, то к 2017 г. количество бюджетных кредитов для муниципалитетов резко увеличивается и превышает значение региональных. Подобное развитие указывает на увеличение их роли в кассовом исполнении муниципальных бюджетов.

Более наглядно связь между количеством и общей суммой кредитов прослеживается в темпах их прироста, графики которых на Рисунке 13 почти синхронны. Это определяет прямую зависимость между денежным объемом выданных за месяц ссуд и их количеством. Следует лишь выделить разницу между процентными значениями прироста в 2015 г., что обусловлено многоразовым увеличением количества кредитов местным бюджетам, но их несущественным влиянием на общий денежный объем, относительно региональных.

По результатам анализа использования бюджетных кредитов в казначейской практике, мы можем сделать вывод об их высоком спросе со стороны региональных и местных бюджетов, что иллюстрируют темпы роста их годовых показателей. Данный финансовый инструмент комбинирует в себе положительные свойства применявшихся до этого заемных источников, позволяя тем самым достичь оптимального распределения средств между участниками процесса.

Подобная тенденция говорит о качественной реализации его главной функции в управлении государственными денежными потоками - погашение кассовых разрывов на региональных и местных казначейских счетах и под держка их стабильного баланса. Однако с другой стороны, несмотря на действие всех механизмов таргетирования сальдо, факт образования кассовых разрывов, которые требуют использования рассматриваемых кредитов, указывает нам на необходимость доработки системы управления денежными потоками на счетах субъектов и м/о.

Конкретно речь пойдет о возможности применения на региональном и местном уровнях финансовых операций по управлению свободными остатками, которые периодически образуются на их единых счетах. Прибыль от этих операций будет использована на покрытие возможных кассовых разрывов, что поможет освободить субъекты и м/о от любых краткосрочных заимствований и выйти на более высокий уровень исполнения бюджетов. Для этого проведем анализ опыта применения таких операций по размещению временно свободных средств ЕКС в финансовые инструменты.

## Планирование и оптимизация распределения свободных денежных ресурсов по финансовым инструментам

Проведя оценку финансовых инструментов (банковские депозиты и сделки РЕПО), позволившую нам определить характеристику их свойств и особенностей в различных условиях, мы пришли к необходимости разработки методики оптимизации и планирования распределения между ними свободных средств на основе данных предшествующих периодов.

Конкретно предлагается построение методики, включающей в себя количественные и качественные сведения, что позволит наиболее объективно и реально оценить все возможные варианты распределения. Исследование будет проходить в два этапа:

1) Матричное планирование – количественные расчеты эталонных пропорций оптимального распределения свободных остатков казначейских счетов.

2) Причинно-следственное и сценарное планирование – анализ и оценка влияния внутренних и внешних факторов и возможных вариантов развития экономического процесса, в соответствии с которыми необходима корректировка оптимальных количественных пропорций.

Этап 1. Рассмотрение и вычисление качественного варианта использования текущих финансовых инструментов в фактическом количественном выражении можно провести согласно оптимизационным расчетам – вычислениям оптимумов.

По проанализированным качествам финансовых инструментов и их актуальности в процессе управлении ликвидностью, по методу анализа иерархий Т. Саати1 можно рассчитать наиболее оптимальные пропорции размещения свободных остатков по депозитам и сделкам РЕПО.

Ввиду не существенной дифференциации значений показателей безопасности этих инструментов и качественной нормативной базы, предусматривающей максимальную безрисковость исследуемых операций, коэффициенты вариации и нейтральности не будут приниматься в расчеты. В построении вектора матриц будут использованы показатели, отражающие их основные в управлении денежными потоками свойства, такие как доходность и ликвидность2 (данные Таблицы 4):

1) Показатель доходности – коэффициент рентабельности;

2) Показатель ликвидности – коэффициент частоты.

Значения этих коэффициентов в соответствии с данными рассчитанной выше Таблицы 4 составляют: у депозитов – коэффициент рентабельности 0,608 и коэффициент частоты 0,036; у сделок РЕПО соответственно 0,067 и 0,329.

Согласно с правилами метода, построим матрицу парных сравнений значений выделенных коэффициентов. Для этого рассчитаем отношения значений депозитов и сделок РЕПО по каждому из коэффициентов друг к другу представим их в виде Таблицы 5.

По результатам проведенных расчетов, оптимальными пропорциями размещения временных кассовых остатков будет 41,9% в банковские депозиты и 58,1% в сделки РЕПО. Следует вспомнить, что текущее их соотношение приблизительно составляет 20% к 77% (3% предоставляется на погашение кассовых разрывов региональных и местных счетов).

Полученное соотношение указывает на то, что управление ликвидностью ЕКС будет более эффективным при увеличении доли средств, вкладываемых в депозиты - то есть на необходимость повышения уровня доходности вложений, что складывается исходя из более длительного срока их размещения. Стоит уточнить, что выдача бюджетных кредитов за счет средств ЕКС происходит по инициативе региональных и местных органов, ввиду чего при наступлении спроса с их стороны, часть средств будет направлена на них.

Этап 2. Планирование эффективной политики управления ликвидностью свободными средствами единого счета не может обойтись количественным математическим анализом, ввиду зависимости от реальных субъективных факторов рынка и общей бюджетной стратегии развития государства.

При поиске варианта дифференциации объемов вложений свободных остатков по финансовым инструментам, значение приобретает использование метода причино-следственного анализа, основанного на переменных факторах, и сценарного метода, обеспечивающего связь текущего управления денежными потоками с бюджетной стратегией. На этом этапе, помимо банковских депозитов и сделок РЕПО, будет проанализировано бюджетное кредитование счетов субъектов и м/о, так как сочетание тех или иных теоретически возможных условий может существенно повлиять на его спрос.

Назначение планирования как функции управления состоит в стремлении заблаговременно учесть все внутренние и внешние факторы обеспечивающие благоприятные условия для нормального развития деятельности1. На основе проведенных во 2 главе иследований, в качестве прямых факторов, оказывающих влияние на тот или иной метод размещения бюджетных средств мы выделим:

1) Объем свободных средств на ЕКС;

2) Стабильность бюджетного процесса;

3) Сальдо Кассового плана бюджета;

4) Развитие банковского сектора и безопасность вложений;

5) Кредитоспособность бюджетов субъектов и м/о;

6) Потребность региональных и местных бюджетов в дополнительных источниках финансирования.

С учетом характеристики общих свойств финансовых инструментов представим их поведение и эффективность использования при дифференцированных значениях тех или иных факторов в Таблице 6, где «+» -положительное влияние фактора, для использования финансового инструмента; «-» - отрицательное влияние фактора; «0» - нейтральность фактора.

Различные комбинаторные сочетания приведенных обстоятельств обуславливают распределение остатков средств на ЕКС по финансовым инструментам в зависимости от их свойств. На данной основе составим Таблицу 7 с тремя стратегически возможными сценариями бюджетной политики, построенными на развитии конкретных сфер экономики: бюджетной (консервативный сценарий), инвестиционной (рыночный), финансовой (управленческий). Каждому из них будут присущи свои основные черты и особенности развития, индивидуальный набор приведенных выше факторов и, как следствие, наиболее эффективный для него вариант управления ликвидностью ЕКС.

Главной своей целью сценарий имеет представление путей приспособления текущей системы таргетирования остатками к формируемой в долгосрочной перспективе бюджетной политике России.

## Развитие технологий управления и контроля в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации

В последние годы идет активное реформирование системы внутреннего финансового надзора, что оказывает свое воздействие на развитие деятельности Федерального казначейства в контрольной среде и влияет на управление свободными денежными потоками бюджета. Примером тому является рассмотренный контрольный механизм казначейского сопровождения. Будучи одним из главных контрольных механизмов, сопровождение обеспечивает оперативный сбор информации о проводимых трансакциях, анализ которой также способствует качественному таргетированию.

Тем не менее, данный вопрос продолжает оставаться актуальным. По предложенной в диссертации идее перехода на частично децентрализованный механизм распределения остатков со счетов бюджетов всех уровней по финансовым инструментам, мы пришли выводу о необходимости усиления контроля при его реализации. Особенно актуальным является качественное технологическое обеспечение аудита.

Контрольная функция в информационной среде основана на сборе, анализе и контроле информации о своих клиентах, консолидация которой осуществляется с использованием системы управления базой данных (СУБД). В деятельности Федерального казначейства это представлено в накоплении основных сведений о кассовом исполнении бюджета, осуществлении отчета и контроля бюджетных операций при использовании конкретных прикладных программных обеспечений (ППО).

Действующая база данных ФК имеет централизованное строение. Потоки сведений, интегрируются и сосредотачиваются на специальных информационно-технологических (ИТ) платформах обеспечивая полноту, достоверность и скорость учета деятельности государственных учреждений. ИТ-инфраструктура ФК, направленная на автоматизацию всех процессов, в том числе и управление денежными потоками, включает широкий спектр программ, который, как показано на Рисунке 28, можно структурировать по внутреннему (прикладному) и внешнему (портальному) направлениям.

Ядром в структуре внутренних прикладных программ ФК является Автоматизированная система органов Федерального казначейства (ППО АС ФК). Основной е задачей является информационно-производственное обеспечение кассового обслуживания клиентов. Главное внимание в процессе е создания уделялось развитию методологии и принципов автоматизации функционирования службы. Первоначальными требованиями к системе выделялись централизованное построение, качественная защита данных от внешнего доступа и адаптированность каждого из модулей программы к обеспечению конкретных направлений работы ФК. Немаловажными особенностями АСФК являются возможность е территориального распределения и обмена данными со смежными программами других учреждений. В настоящее время система выступает в качестве платформы для автоматизированного кассового обслуживания и защищенного документооборота между всеми участниками бюджетного процесса.

В роли вспомогательных прикладных программ органов казначейства выступают: «Аксиок.Net» - автоматизация исполнения сметы, Система КПЭ – сбор сведений для анализа и учета, «Автоматизированная система делопроизводства LanDocs» (ППО АСД LanDocs) - электронная поддержка делопроизводственных процессов.

Внешние государственные порталы, администрируемые ФК, выстроены на Едином портале «Электронный бюджет» с целью расширения круга пользователей и открытости бюджетных данных для всех граждан и участников бюджетного процесса. Единый портал разрабатывался и внедрялся в практику в течение четырех лет (начиная с 2011 г.). Всего в перечень внешних ИС, кури руемых ФК, входят система государственных и муниципальных платежей (ГИС ГМП); ГАС «Управление»; система в сфере закупок (ЕИС «Закупки») и др.1

Описанные программы и порталы имеют свою самостоятельную правовую базу. Для комбинации всех их свойств в одной системе следующим этапом для их развития является создание Единой облачной инфраструктуры Казначейства с целью совместного использования всех данных и функций без привязки к конкретной программе. В том числе идет работа над внедрением в их перечень программ для поддержки контрольных и учетных направлений деятельности ФК2. Наблюдаемая эволюция ИС ФК из централизованного типа построения в облачный дает право рассмотреть возможные пути е дальнейшего развития в сторону распределения баз данных. Для этого раскроем теоретические основы построения информационных систем по распределенному типу на примере наиболее развитой среди них технологии «блокчейн».

В переводе с английского «блокчейн» означает «цепочка блоков» (block-блок, chain- цепочка), на практике представляющая собой математический алгоритм и набор правил для защищенного и распределенного хранения данных (напр. кассовых трансакций).

Под «блоком» здесь понимается определенный набор операций, проведенных участниками в течение конкретного отрезка времени. Особым свойством технологии является взаимосвязь блоков транзакций в виде цепочки посредством прямой ссылки блока N на блок N-1. Данный алгоритм применяется с целью обеспечения безопасности хранения и использования информации. Подобную технологию можно применять при управлении сведениями, имеющими последовательную связь, например денежные платежи, документооборот, архивные данные и пр., что делает е универсальной для применения во всех сферах общества, в том числе государственной и финансовой.

Субъектами системы, построенной по технологии блокчейн, выступают:

1) Простые участники – лица, осуществляющие транзакции.

2) Майнеры (от англ. mining - добыча полезных ископаемых) лица, занимающиеся генерацией блоков транзакций посредством проведения специальных расчетов и выстраивания общей цепи (Рисунок 29). Данные действия предусматривают комиссионное вознаграждение и могут осуществляться всеми участниками.

При работе над одним блоком нескольких майнеров возможно образование ответвлений в основной цепи. В случае возникновении подобной ситуации первенство определяется по уровню сложности хэша (от англ. hash – путаница; в программировании хэширование - это расстановка массивов случайных данных по специальным ключам для быстрого поиска информации) и длины ветви в цепи. При совпадении этих показателей преимущество закрепляется в зависимости от очередности по времени. По причине большого числа майнеров, с целью минимизации подобных ситуаций образуются специальные майнинговые группы по защите блоков2.

По описанным свойствам мы можем выделить свойства и качества технологии, такие как:

1) Высокий уровень безопасности и отсутствие технической возможности проникновения в непрерывно пополняющуюся цепь данных, так как для этого потребуется вскрытие каждого блока в обратной последовательности;

2) Низкая вероятность допуска ошибки – каждая операция поддается проверке со стороны майнеров;

3) Отсутствие посредников между участниками;

4) Открытый доступ к цепи по всем проведенным транзакциям при сохранении анонимности всех лиц, авторизованных по хэшу;

5) Двойная защита данных по транзакциям с помощью открытого ключа, обеспечивающего доступ ко всей базе, и закрытого для проведения сделок.

Идеи о применении технологии в государственном секторе предлагались многими современными деятелями, в частности кандидат в мэры Лондона Джордж Гэллоуэй в 2015 г. предлагал перевести государственную казну на блокчейн с целью обеспечения открытого доступа ко всем сведениям о бюджетных операциях1. В настоящее время возможность создания национальной криптовалюты, привязанной к фунту, прорабатывается исследовательским отделом Банка Англии2. Глава Сбербанка Герман Греф является активным защитником блокчейн и считает, что технология является неизбежным будущим финансовых систем всего мира3.