

## ОПТИМИЗАЦИЯ ПОТОКОВ ДВИЖЕНИЯ ДОХОДОВ И СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЧЕРЕЗ ОРГАНИЗАЦИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА

© 2015 В.Н. Саранцев\*

**Ключевые слова:** финансы, казначейство, счет, управление, организация.

Кассовое исполнение федерального бюджета и распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации - главная цель в деятельности Федерального казначейства России. Основным направлением модернизации деятельности казначейства является ускорение обработки и повышение точности кассового исполнения федерального бюджета. Особую роль в этом процессе должно сыграть создание на основе действующей системы ЕКС принципиально нового расчетно-платежного механизма, ставящего целью консолидацию в едином страновом ресурсе (Генеральном казначейском счете) всех государственных средств, включая средства государственных учреждений, органов власти всех уровней и компаний с государственным участием, которая позволит оперативно и эффективно ими управлять.

При переходе на федеральную контрактную систему возникает необходимость разработки новых элементов расчетно-кассового обслуживания бюджета. В настоящее время все средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сконцентрированы на единых счетах бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации. Это повысило прозрачность и устойчивость финансовой системы в целом. Вместе с тем, существует ряд проблем, связанных с функционированием системы Единого казначейского счета.

Во-первых, положение, при котором количество счетов Казначейства России, открытых в учреждениях Банка России, соответствует количеству публично-правовых образований, приводит к наличию значительного количества отдельно открытых каждому публично-правовому образованию счетов по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (более 24 тыс.).

Во-вторых, существует множество банковских счетов, через которые осуществляется исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов, ведется учет операций медицинских бюджетных учреждений, органов социальной защиты, операций со средствами, поступающими во временное рас-

поряжение бюджетных учреждений, операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, а также операций по обеспечению наличными денежными средствами бюджетных учреждений.

В-третьих, несоответствие системы ЕКС проводимым Банком России мероприятиям по оптимизации своей расчетной сети, а также по развитию платежной системы в направлении централизации осуществления расчетных операций.

Изложенное выше наводит на мысль о необходимости оптимизации и изменения принципов взаимоотношений платежной системы Казначейства России и Центрального банка Российской Федерации при выполнении функции по кассовому обслуживанию бюджетов публично-правовых образований.

В ходе реформирования системы бюджетных платежей предполагается централизовать на Едином казначейском счете (ЕКС), открытом Федеральному казначейству, счета всех публично-правовых образований, включая государственные внебюджетные фонды, и неучастников бюджетного процесса. Таким образом, на ЕКС Федеральное казначейство будет осуществлять учет операций всех публично-правовых образований со средствами бюджетов бюджетной системы РФ.

---

\* Саранцев Владимир Николаевич, кандидат экономических наук, доцент Поволжского института управления им. П.А. Столыпина (филиал ФГБОУ ВПО "РАНХ иГС при Президенте РФ"), г. Саратов. E-mail: kvnraritet@mail.ru.

Федеральное казначейство как участник платежной системы Банка России, обеспечивающий расчеты публично-правовых образований и доступ клиентам ко всем расчетным услугам через систему балансовых счетов, открытых в Федеральном казначействе, сможет обеспечить:

1) возможность в течение дня быстрой мобилизации средств, поступающих на счета, открытые в органах Федерального казначейства;

2) оперативность распределения поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ;

3) упрощение и унификацию документооборота;

4) оперативность управления ликвидностью единых счетов бюджета за счет самостоятельного осуществления Федеральным казначейством операций по краткосрочным заимствованиям для покрытия кассовых разрывов и размещению временно свободных бюджетных средств;

5) применение современных банковских технологий при осуществлении платежей из бюджетной системы и в бюджетную систему РФ;

6) оперативность информирования администраторов доходов бюджетов персонифицированной информацией о платежах каждого плательщика в бюджетную систему РФ.

В рамках данного направления в 2010 г. Федеральным казначейством совместно с Банком России с целью упорядочения обслуживания учреждениями Банка России банковских счетов, открытых органам Федерального казначейства, с учреждениями Банка России был заключен договор на обслуживание счетов, открытых на балансовых счетах. Также было произведено согласование действий Казначейства России и ЦБ РФ по порядку ежедневного перечисления подразделениями расчетной сети ЦБ неиспользованных остатков денежных средств федерального бюджета со счетов УФК по субъектам РФ на счет Федерального казначейства. Внедрение новой схемы работы позволило существенно повысить концентрацию средств на ЕКС, сократив неиспользованный остаток денежных средств федерального бюджета на счетах территориальных органов Федерального казначейства на конец дня с 37,2 млрд руб. на декабрь 2009 г. до 2,2 млрд руб. на декабрь 2010 г.<sup>1</sup>

В свою очередь, это создало необходимые предпосылки для включения территориальных органов Казначейства России в систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) Банка России. В настоящее время эта инновационная банковская технология успешно используется казначейскими подразделениями в 79 субъектах РФ. Объем этих операций за период с июля 2009-го по июль 2010 г. составил 3,4 трлн руб., что в совокупности превышает треть от общей суммы годовых расходов федерального бюджета.

На более длительную перспективу (до 2017 г.) рассчитана реализация проекта по трансформации Казначейства России в квазикредитную организацию с особым правовым статусом в части осуществления им расчетно-платежных и учетных полномочий в отношении средств бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов.

В этом контексте предполагается концентрация средств, учитываемых на счетах, открытых Федеральному казначейству, на одном его счете, который должен быть открыт и вестись в уполномоченном подразделении Банка России.

Однако внедрение в жизнь вышеприведенных новаций невозможно без создания принципиально нового расчетно-платежного механизма. Основной целью подобного механизма является консолидация в едином страновом ресурсе всех государственных средств, включая средства государственных учреждений, органов власти всех уровней и компаний с государственным участием, которая позволит оперативно и эффективно ими управлять.

Реализация такого подхода позволит:

♦ обеспечить ускорение распределения поступлений в бюджетную систему РФ между бюджетами бюджетной системы РФ;

♦ упростить и унифицировать документооборот;

♦ создать возможность осуществления платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы Российской Федерации путем применения современных банковских и иных платежных технологий;

♦ оперативно обеспечить администраторов доходов бюджетов бюджетной системы РФ персонифицированной информацией о платежах каждого плательщика налогов и иных обязательных платежей.

Данный универсальный расчетно-платежный механизм мы предлагаем назвать Генеральным казначейским счетом.

**Генеральный казначейский счет (ГКС)**, по нашему мнению, следует определить как единственный страновой ресурс, консолидирующий все государственные средства, включая средства государственных учреждений, органов власти всех уровней, компаний с государственным участием и квазигосударственных учреждений, позволяющий оперативно и эффективно ими управлять и имеющий единственную точку соприкосновения с Центральным банком.

Ведение генерального счета предусматривает сальдирование Центральным банком остатков Казначейству. Такое сальдирование достигается расчетным путем, т.е. суммированием, без непосредственного перевода средств. По окончании операционного дня остаток средств на генеральном счете в целом должен быть положительным. Расчетная система Центрального банка обеспечивает возможность совершения расходных операций с разной степенью срочности. Информация об остатках средств и состоянии генерального счета в целом доступна в режиме реального времени. Таким образом, Центральный банк, Казначейство и специализированный расчетный орган (которым в России должно стать МОУ) консолидируют имеющиеся в распоряжении государства денежные средства.

На наш взгляд, следует выделить основные моменты организации и действий Генерального казначейского счета.

Во-первых, планирование движения средств на генеральном счете. Основная работа по планированию движения средств на генеральном счете проводится Казначейством. Также в Казначейство предоставляют прогноз поступлений администраторы доходов бюджета.

Во-вторых, привлечение средств на покрытие дефицита государственного бюджета. Основная задача ГКС состоит в обеспечении безусловного исполнения денежных обязательств государственного бюджета по мере наступления сроков платежей по ним. Выполняя указанную задачу, на ГКС должно поддерживаться ежедневное положительное сальдо. Результаты работы ГКС должны при этом характеризоваться максимальной выгодой и минимальным риском для государственного бюджета.

В-третьих, размещение бюджетных средств на банковские депозиты. В процессе исполнения бюджета состояние генерального счета может характеризоваться как недостатком денежных средств, необходимых для оплаты всего объема предъявленных обязательств, так и их избытком по отношению к указанному объему.

Сравнивая существующий порядок функционирования Единого казначейского счета с возможной работой Генерального казначейского счета, можно выделить ряд отличительных черт (см. таблицу).

По нашему мнению, к главным преимуществам ГКС стоит отнести:

♦ обеспечение полной и своевременной информацией о государственных денежных

**Сравнительная характеристика основных параметров, характеризующих Единый казначейский счет и Генеральный казначейский счет**

Параметры	ЕКС	ГКС
Принципы функционирования	Единства кассы; общего покрытия	Единства кассы; общего покрытия; всеобъемлющего контроля
Количество задействованных счетов	Более 25 000	1 счет для 1 бюджетного образования
Организация планирования движения средств на счете	Полный и мгновенный доступ к информационной системе	-
Качество контроля	Среднее	Высокое
Привлечение средств на покрытие дефицита государственного бюджета	-	Ежедневное положительное сальдо. Результаты работы ГКС характеризуются максимальной выгодой и минимальным риском для бюджета
Размещение бюджетных средств на банковские депозиты	Доходы от размещения направляются на уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга	Доходы являются источником формирования доходной части бюджета

средствах. При развитой платежной и расчетной системах, а также при наличии информационной системы (Integrated Financial Management Information System) эта информация будет доступна в режиме реального времени;

- ◆ улучшение контроля за ассигнованиями. ГКС гарантирует, что казначейские органы имеют полный контроль над бюджетными ассигнованиями;
- ◆ повышение оперативности управления во время исполнения бюджета;
- ◆ повышение эффективности управления денежными средствами;
- ◆ снижение операционных расходов;
- ◆ содействие эффективному механизму денежных расчетов;
- ◆ улучшение согласованности между банковской выверкой и качеством финансовых данных;
- ◆ снижение необходимости в резерве ликвидных активов.

Эффективность внедрения ГКС можно определить через увеличение скорости обрачиваемости бюджетных средств. Чем меньше бюджетные средства задерживаются на отдельных стадиях, тем быстрее завершается их круговорот. Эффект от внедрения системы казначейских платежей с использованием ГКС можно выразить размером высвобожденных из оборота средств бюджета, которые в дальнейшем можно, например, разместить на банковский вклад.

Графически распространение эффекта от внедрения ГКС можно изобразить следующим образом (см. рисунок).

Итоговый показатель эффекта от внедрения ГКС является суммой полученных эффектов на каждом уровне:

$$\sum \mathcal{E}_{(гкс)} = \mathcal{E}_z + \mathcal{E}_{бо} + \mathcal{E}_{ко} + \mathcal{E}_{нбо} + \mathcal{E}_{фл}$$

Эффектом является размер высвобожденных на счет увеличения оборотности средств.

Исходя из этого,  $\mathcal{E}_z$  можем представить следующим образом:

$$\mathcal{E}_z = \left( \frac{Co_1^{зкс} + Co_2^{зкс}}{2} \right) / T \cdot (Ck_1 - Ck_2),$$

где  $Co_1^{зкс}, Co_2^{зкс}$  - средние остатки на едином счете казначейства до внедрения ГКС и после внедрения ГКС на начало и конец периода, соответственно (например, год, месяц, декада и т.д.);  $T$  - длительность периода (360 дн, 30 дн, 10 дн и т.д.);  $Ck_1$  - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая (24 ч = 1 дн);  $Ck_2$  - скорость прохождения платежей через казначейство при использовании ГКС (4 ч = 0,167 дн).

$$\mathcal{E}_{бо} = \left( \frac{Co_1^{кк} + Co_2^{кк}}{2} \right) / T \cdot (Ck_1 - Ck_2),$$

где  $Co_1^{кк}, Co_2^{кк}$  - средние остатки бюджетных организаций на счетах в казначействе на начало и конец периода, соответственно (например, год, месяц, декада и т.д.);  $T$  - длительность периода (360 дн, 30 дн, 10 дн и т.д.);  $Ck_1$  - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая (24 ч = 1 дн);  $Ck_2$  - скорость прохождения платежей через казначейство при использовании ГКС (4 ч = 0,167 дн).

$$\mathcal{E}_{ко} = \left( \frac{Co_1^{кско} + Co_2^{кско}}{2} \right) / T \cdot (Ck_1 - Ck_2),$$

где  $Co_1^{кско}, Co_2^{кско}$  - средние остатки на корреспондентских счетах кредитных организаций на начало и конец периода, со-



Рис. Распространение эффекта от внедрения ГКС

ответственно (например, год, месяц, декада и т.д.);  $T$  - длительность периода (360 дн, 30 дн, 10 дн и т.д.);  $Ск_1$  - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая (24 ч = 1 дн);  $Ск_2$  - скорость прохождения платежей через казначейство при использовании ГКС (4 ч = 0,167 дн).

$$\mathcal{E}_{нбо} = \left( \frac{Co_1^{mc} + Co_2^{mc}}{2} \right) / T \cdot (Ск_1 - Ск_2),$$

где  $Co_1^{mc}, Co_2^{mc}$  - средние остатки на текущих счетах предприятий, открытых в кредитных организациях, на начало и конец периода, соответственно (например, год, месяц, декада и т.д.);  $T$  - длительность периода (360 дн, 30 дн, 10 дн и т.д.);  $Ск_1$  - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая (24 ч = 1 дн);  $Ск_2$  - скорость прохождения платежей через казначейство при использовании ГКС (4 ч = 0,167 дн).

$$\mathcal{E}_{фл} = \left( \frac{Co_1^{мсфл} + Co_2^{мсфл}}{2} \right) / T \cdot (Ск_1 - Ск_2),$$

где  $Co_1^{мсфл}, Co_2^{мсфл}$  - средние остатки на личных счетах физических лиц, открытых в кредитных организациях, на начало и конец периода, соответственно (например, год, месяц, декада и т.д.);  $T$  - длительность периода (360 дн, 30 дн, 10 дн и т.д.);  $Ск_1$  - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая (24 ч = 1 дн);  $Ск_2$  - скорость прохождения платежей через казначейство при использовании ГКС (4 ч = 0,167 дн).

Полученные в результате увеличения оборачиваемости высвобожденные средства, например на уровне госбюджета, есть возможность разместить на банковский депозит, получив при этом дополнительный доход, который при использовании ГКС направляется на увеличение доходной части бюджета.

Оценим уровень эффекта от внедрения ГКС на примере статистических данных за 2012 г.:

$$\begin{aligned} \mathcal{E}_z &= \left( \frac{Co_1^{гкс} + Co_2^{гкс}}{2} \right) / T \cdot (Ск_1 - Ск_2) = \\ &= \left( \frac{895,6 + 1412,8}{2} \right) / 360 \cdot (0,17 - 0,04) = \\ &= 3,206 \text{ млрд руб.}, \end{aligned}$$

где 895,6 и 1412,8 млрд руб. - остатки на едином счете федерального бюджета, соответственно, на начало и конец года<sup>2</sup>; 0,17 и 0,04 дн - скорость прохождения платежей через казначейство фактическая и после внедрения ГКС, соответственно; 360 дн - длительность периода.

Таким образом, можем сделать вывод, что за счет внедрения ГКС сумма высвобожденных средств на уровне государства составит 3,206 млрд руб.

Эффект на уровне кредитных организаций составит

$$\begin{aligned} \mathcal{E}_{бо} &= \left( \frac{Co_1^{кк} + Co_2^{кк}}{2} \right) / T \cdot (Ск_1 - Ск_2) = \\ &= \left( \frac{994,7 + 1147,4}{2} \right) / 360 \cdot (0,17 - 0,04) = \\ &= 0,39 \text{ млрд руб.}, \end{aligned}$$

где 994,7 и 1147,4 млрд руб. - остатки на корреспондентских счетах кредитных организаций на начало и конец 2012 г.<sup>3</sup>

Эффект на уровне коммерческих организаций составит

$$\begin{aligned} \mathcal{E}_{нбо} &= \left( \frac{Co_1^{mc} + Co_2^{mc}}{2} \right) / T \cdot (Ск_1 - Ск_2) = \\ &= \left( \frac{4845,1 + 5326,7}{2} \right) / 360 \cdot (0,17 - 0,04) = \\ &= 1,84 \text{ млрд руб.}, \end{aligned}$$

где 4845,1 и 5326,7 млрд руб. - остатки на текущих счетах организаций в банках на начало и конец 2012 г.<sup>4</sup>

Эффект на уровне физических лиц (экономический, поскольку измерить социальный не представляется возможным) составит

$$\mathcal{E}_{фл} = \left( \frac{Co_1^{мсфл} + Co_2^{мсфл}}{2} \right) /$$

$$/ T \cdot (C_{к1} - C_{к2}) = \left( \frac{9818,05 + 11871,4}{2} \right) /$$

$$/ 360 \cdot (0,17 - 0,04) = 231,73 \text{ млрд руб.},$$

где 9818,05 и 11 871,4 млрд руб. - остатки на счетах физических лиц в банках на начало и конец 2012 г.

Таким образом, общая сумма эффекта от внедрения ГКС составит

$$\sum \mathcal{E}_{(гкс)} = \mathcal{E}_z + \mathcal{E}_{бо} + \mathcal{E}_{ко} + \mathcal{E}_{нбо} + \mathcal{E}_{фл} =$$

$$= 3,206 + 0,39 + 1,84 + 231,73 =$$

$$= 237,17 \text{ млрд руб.}$$

Проведенные расчеты доказывают целесообразность замены ЕКС на ГКС, поскольку скорость оборачиваемости увеличивается в 4 раза, при этом высвобождается довольно значимая часть денежных средств.

В структуре управления оптимизацией потоков движения доходов и средств федерального бюджета через организацию функционирования Генерального казначейского счета предлагается применять следующие основные функции: планирование, учет и контроль, регулирование.

Поскольку управление денежными потоками в итоге означает реализацию эффективного распределения государственных финансовых доходов между приоритетными направлениями, то и конкретная форма распределительных структур зависит в первую очередь от уровня принятия решений о распределении финансовых ресурсов и объемов распределяемых средств. При этом сами потоки движения доходов и средств федерального бюджета через организацию функционирования Генерального казначейского счета, как перемещение финансовых ресурсов

из избыточных областей капиталов в дефицитные, включает:

- ♦ организацию, осуществление контроля за кассовым исполнением государственного бюджета Российской Федерации;
- ♦ контроль и управление доходами и расходами государственного бюджета на счетах Казначейства в банках;
- ♦ регулирование финансовых отношений между республиканским бюджетом Российской Федерации и государственными (федеральными) внебюджетными фондами;
- ♦ организацию распределения в установленных размерах доходов между республиканским бюджетом и бюджетом субъекта Федерации, а также передачу в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам;
- ♦ обеспечение в соответствии с установленными размерами ассигнований целевого финансирования предприятий, учреждений и организаций за счет средств федерального бюджета РФ, государственных внебюджетных фондов и целевого использования внебюджетных средств;
- ♦ обеспечение полного учета распорядителей средств республиканского бюджета Российской Федерации;
- ♦ осуществление контроля за своевременностью совершения операций со средствами федерального бюджета, а также целевое направление использования этих средств.

<sup>1</sup> По данным Федерального казначейства. URL: <http://www.fz-83.ru>.

<sup>2</sup> Отчет Федерального казначейства России "О результатах работы Федерального казначейства в 2012 году и основных задачах на 2013 год".

<sup>3</sup> URL: [http://www.cbr.ru/ostat\\_base/main.asp?date\\_req1=01.01.2013&r1=1&date\\_req2=31.12.2011&C\\_month=12&C\\_year=2013&C1=1&x=35&y=8&depo](http://www.cbr.ru/ostat_base/main.asp?date_req1=01.01.2013&r1=1&date_req2=31.12.2011&C_month=12&C_year=2013&C1=1&x=35&y=8&depo).

<sup>4</sup> URL: [http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank\\_system/4-1](http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/4-1).

Поступила редакцию 02.02.2015 г.