

**ФОРМИРОВАНИЕ НОВОГО ДИЗАЙНА КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ
В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ЛИКВИДНОСТЬЮ****Ольга Владимировна ГЛУШАКОВА**

доктор экономических наук, доцент, проректор по науке,
Сибирская академия финансов и банковского дела, кафедра финансовой экономики и управления,
Новосибирск, Российская Федерация
trinity@oaotk.ru

История статьи:

Получена 19.10.2017
Получена в доработанном
виде 02.11.2017
Одобрена 17.11.2017
Доступна онлайн 14.12.2017

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

Предмет. Проблема обеспечения макроэкономической стабильности в связи с высокой зависимостью экономики России от конъюнктуры на сырьевых рынках обуславливает возникновение бюджетных рисков, связанных с возможностью неисполнения бюджетов бюджетной системы РФ по доходам и расходам. Рассматриваются детерминанты формирования дизайна казначейских систем с учетом различных типов экономик и их ключевые компоненты, в том числе управление бюджетной ликвидностью и используемый для этих целей инструмент управления и контроля за движением общественных финансовых потоков – единый казначейский счет.

Цели. Комплексное авторское исследование результатов управления ликвидностью единого счета федерального бюджета и оценка эффективности нового дизайна казначейской системы России в контексте ожидаемых дополнительных доходов от управления ликвидностью Единого банковского счета Казначейства России.

Методология. Исследование базируется на диалектическом подходе. Используются системный, институциональный подходы и статистические методы.

Результаты. Дополнительные доходы от размещения временно свободных средств федерального бюджета в таких инструментах, как депозиты, в том числе банковские депозиты в рублях и иностранной валюте, договоры РЕПО, а также от уплаты процентов публично-правовыми образованиями за пользование бюджетными кредитами весьма незначительны в общем объеме доходов федерального бюджета. Использование данных финансовых инструментов в условиях аккумуляции бюджетной ликвидности на едином банковском счете Казначейства России не позволит обеспечить существенный приток дополнительных доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Выводы. Формирование нового дизайна казначейской системы России, направленное на обеспечение новых возможностей управления бюджетной ликвидностью будет эффективным только при условии расширения круга финансовых инструментов, используемых Казначейством России.

Ключевые слова: дизайн казначейских систем, управление бюджетной ликвидностью, единый казначейский счет, дополнительные доходы, эффективность

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Глушакова О.В. Формирование нового дизайна казначейской системы России в контексте повышения эффективности управления бюджетной ликвидностью // *Финансы и кредит*. – 2017. – Т. 23, № 46. – С. 2777 – 2796.

<https://doi.org/10.24891/fc.23.46.2777>

Возможные детерминанты дизайна казначейских систем и используемых ими инструментов управления движением общественных финансовых потоков определяются, по мнению экспертов Международного валютного фонда, рядом факторов [1]. Прежде всего это приоритеты финансового управления, которые могут выражаться в желании правительства конкретной страны создать сильную, централизованную казну с широким кругом полномочий, позволяющим контролировать деятельность государственных организаций. В то же время если проблема обеспечения контроля на должном уровне отсутствует, а основной приоритет заключается в

содействии эффективному использованию государственных ресурсов или обеспечению рентабельности предоставляемых государственными организациями услуг, то возникают аргументы в пользу некачественной реализации казначейством своих функций, поскольку утрачивается ответственность за обеспечение эффективного управления финансовыми потоками самими организациями.

Степень макроэкономической и финансовой стабильности любой страны определяет дизайн ее казначейской системы в контексте выбора приоритетов управления общественными финансовыми потоками. Решение правительства о создании всеобъемлющей казны – сильный сигнал для финансовых рынков и государственного сектора в части необходимости обеспечения должного финансового контроля и финансовой дисциплины, которые будут влиять на ожидания и определять поведение этих секторов, а стало быть – способствовать макроэкономической и финансовой стабильности. Очевидно, что в данной ситуации будет разумным предоставить казначейству более широкие полномочия, а не исходить из статической оценки целей и возможностей данной страны. Другими словами, для содействия стабильности в странах с развивающимися экономиками, лучше «перефинансировать», нежели чем «недофинансировать» реализацию казначейством возложенных на него функций.

Эффект размаха выступает ключевым фактором для создания больших казначейских систем с широким кругом полномочий. Эксперты рассматривают эффект размаха как второй по значимости фактор при определении объема, структуры и функций казначейства, а также связей между большинством казначейских процессов. Например, если организация отвечает за финансовое планирование и распределение годового бюджета, она автоматически получит доступ к большей части информации и возможности формирования конкретных навыков, необходимых для выполнения обязательств или контроля над платежами.

Данные, которые регистрируются во время платежного контроля, составляют основу для бюджетного учета. Участие в финансовом планировании и контроле платежей обеспечивает хорошую основу для эффективного управления бюджетной ликвидностью. Существует высокий уровень синергизма между управлением притоками и оттоками бюджетных средств.

Эффект масштаба также создает ощутимые стимулы для создания сильных казначейских систем с высоким уровнем централизации, поскольку разработка и поддержание процедур финансового управления, а также обеспечение высокого качества и четкости их функционирования – дорогостоящий проект. Так, можно добиться значительной экономии средств при расширении казначейской системы до органов местного самоуправления. В первую очередь это касается информационных систем, где постоянные затраты по сравнению с переменными весьма высоки.

К детерминантам формирования дизайна казначейских систем с позиции выполняемых ими функций также относят политические и административные традиции, которые могут широко варьироваться между странами. Например, страны Южной Европы, как правило, в большей степени ориентированы на создание централизованных систем управления общественными финансами в отличие от стран Северной Европы.

Многие государства предприняли шаги по децентрализации управления бюджетом и передачу контрольных функций на более низкие уровни государственного управления. В Африке большинство бывших британских колоний ориентированы на создание казначейских механизмов, существенно отличающихся от таковых в бывших французских колониях [2].

По мнению E. Tandberg [1], несмотря на то, что реформирование системы управления общественными финансами требует ухода от сложившиеся практики, нельзя игнорировать специфические традиции, которые существуют в стране.

Более того, они могут выступать ограничителями формирования эффективных систем государственного управления, в том числе систем управления движением общественных финансовых потоков [3, 4].

Доступность услуг частного сектора, способности и навыки финансового управления государственных служащих, значительные издержки на создание и функционирование казначейских систем, а также обработка информации в целях разработки стратегий реформирования тоже выступают детерминантами дизайна казначейских систем, поскольку для многих развивающихся стран эти навыки и ресурсы могут быть попросту недоступны.

В целом казначейская система любой страны может включать в себя следующие ключевые компоненты: 1) финансовое планирование; 2) бюджетные релизы; 3) контроль обязательств; 4) управление бюджетной ликвидностью и активами; 5) управление долгом; 6) управление доходами; 7) платежный контроль; 8) учет; 9) бюджетная отчетность; 10) информационные системы; 11) внутренний аудит; 12) правовые и институциональные рамки; 13) поддерживающая структура [1].

В концептуальном плане главным критерием для принятия решения о включении того или иного компонента в систему, по мнению E. Tandberg, является добавленная стоимость [1]. В частном секторе стоимость оценивается как текущее значение ожидаемого увеличения прибыльности бизнеса. В общественном секторе концепции создания стоимости более сложны. Они могут включать социальные улучшения или сокращение затрат за счет реализации конкретного аспекта финансового управления.

Функциональный дизайн казначейских систем стран мира во многом определяется типом их экономик (*табл. 1*).

Казначейские системы как элемент системы государственного управления присутствуют во многих странах мира. В их числе Бразилия, Болгария, Франция, Норвегия, Южноафриканская республика, США. В странах юго-восточной Европы в разных областях реформ прогресс был неравномерным.

Большинство из них предприняли значительные шаги в направлении надлежащей международной практики управления общественными финансовыми потоками. Одним из примеров является консолидация государственных средств в системе единого казначейского счета. В других областях прогресс носит более смешанный характер. Это во многом связано с различиями в потенциале и уровне развития стран [5].

Очевидно, что создание либо модернизация казначейства как ключевого компонента системы управления общественными финансовыми потоками требует значительного ресурсного обеспечения. Именно поэтому важно адекватно оценивать ожидаемые экономические и социальные эффекты, которые будут получены в результате функционирования указанной системы в краткосрочной и долгосрочной перспективе с учетом того, что средства бюджета выступают основным источником финансового обеспечения тех функций, которые возложены на казначейство.

Казначейство России – общепризнанная в странах мира система управления общественными финансами. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов, под которым, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, понимается учет операций по поступлению в бюджет и осуществлению кассовых выплат из бюджета – одна из главных функций, которая возложена на систему органов федерального казначейства России. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов базируется на принципе единства кассы, суть которого – в зачислении доходов и осуществлении расходов с единого казначейского счета. Концепция единого счета была разработана Министерством финансов РФ совместно с Казначейством России и одобрена распоряжением Правительства РФ от 23.01.2000 № 107-р.

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

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

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

В Концепции было введено понятие Единого казначейского счета (ЕКС), который открывается в учреждении Банка России и на котором аккумулируются денежные средства и отражаются операции, осуществляемые органами государственной власти федерального уровня по исполнению федерального бюджета.

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

В целом использование технологии ЕКС позволило¹:

- обеспечить централизацию доходов и средств федерального бюджета на ЕКС 40105 «Средства федерального бюджета»;

¹ На уровне УФК в каждом субъекте РФ в учреждениях Банка России были открыты счета с признаком 40101 для распределения поступивших доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, а также счета с признаком 40105, которые использовались для проведения расходов территориальных федеральных органов исполнительной власти, которые являлись получателями средств федерального бюджета.

– централизовать операции по учету доходов бюджетов разных уровней на счете 40101 «Доходы, распределяемые ОФК между бюджетами бюджетной системы», открытом на уровне Управлений Федерального казначейства (УФК) и проведение расходов федерального бюджета на уровне УФК;

– обеспечить ежедневное отражение в Главной книге Федерального казначейства операций по доходам и расходам федерального бюджета, произведенным на уровне УФК.

Усиление бюджетных ограничений на фоне кризисных процессов в экономике в 2008–2009 и 2013–2015 гг. в связи с высокой зависимостью доходов федерального бюджета от конъюнктуры на рынке углеводородов послужило импульсом к развитию инструментов управления бюджетной ликвидностью в целях снижения рисков возникновения кассовых разрывов на единых счетах бюджетов и неисполнения расходных обязательств публично-правовых образований.

Существующая модель распределительных отношений в России отличается значительным изъятием части доходов, полученных субъектами РФ и муниципалитетами. В связи с этим большинство региональных и муниципальных бюджетов являются дефицитными. Их финансовая подпитка осуществляется за счет предоставления трансфертов из бюджетов бюджетной системы РФ².

Ежегодно приказом Минфина России утверждаются перечни субъектов РФ, являющихся и не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности³. Так, в 2017 г. только 13 субъектов из 85 не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

² Бюджетное выравнивание согласно положениям Бюджетного кодекса может быть как вертикальным, так и горизонтальным (на муниципальном уровне). При этом движение трансфертов допускается как сверху вниз (от вышестоящего бюджета к нижестоящему), так и снизу вверх (от нижестоящего бюджета к вышестоящему).

³ Приказ Минфина России от 09.11.2016 № 48 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

К высоко дотационным Приказом Минфина России в 2017 г. отнесено восемь регионов (в которых доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета).

Риски возникновения кассовых разрывов на единых счетах бюджетов формируются по многим причинам. В их числе – высокая зависимость региональных экономик от конъюнктуры на сырьевых рынках, недостаток собственных доходов бюджетов, неудовлетворительное качество финансового менеджмента администраторов бюджетных средств в части соблюдения кассового плана, своевременности уточнения поступлений в бюджетную систему РФ⁴, неадекватность прогнозов социально-экономического развития территорий, в результате чего происходит искажение среднесрочных и долгосрочных бюджетных прогнозов и допускаются ошибки при проектировании бюджетов и др.

Доля добывающего сектора в структуре ВРП⁵ в 26 субъектах РФ превышает среднерегиональное значение в 10,4%, а в 15 из них (Республиках Коми, Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах, Архангельской, Астраханской, Кемеровской, Томской, Магаданской, Сахалинской, Тюменской, Оренбургской областях) – отметку в 25% (рис. 1).

Именно по этой причине Министерству экономического развития РФ, а также профильным министерствам регионального уровня сложно обеспечивать качество долгосрочных прогнозов социально-экономического развития, а Министерству финансов РФ и финансовым органам

публично-правовых образований – среднесрочных, и тем более, долгосрочных бюджетных прогнозов⁶.

Задача обеспечения равномерности кассовых выплат с единого счета федерального бюджета неоднократно озвучивалась Президентом в его бюджетных посланиях. Однако как показывает практика, проблема несоблюдения кассового плана, особенно в конце финансового года, продолжает сохраняться (табл. 2, рис. 2). Это касается и бюджетов других уровней, когда в процессе исполнения бюджета наблюдаются пики платежей в конце каждого квартала.

Одним из инструментов, направленных на решение проблемы дефицита ликвидности на едином счете бюджета, выступают бюджетные кредиты. Анализ материалов итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу позволяет сделать вывод о том, что данный инструмент остро востребован как региональными, так и муниципальными бюджетами.

Так, за 2016 г. 64 субъектам РФ и 111 муниципальным образованиям были предоставлены бюджетные кредиты за счет временно свободных средств федерального бюджета (табл. 3), что еще раз свидетельствует об отсутствии их финансовой самодостаточности при исполнении бюджетов.

Депозиты и передача средств в доверительное управление – еще один инструмент управления бюджетной ликвидностью. Дискуссия о необходимости размещения временно свободных средств бюджетов в целях получения дополнительных доходов

⁴ Речь идет о поступлениях на счет 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ».

⁵ Национальные счета. Валовой региональный продукт: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#

⁶ Отметим, что при разработке сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ, а также бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период в качестве базовых показателей приняты мировые цены на нефть марки «Urals», цены на природный газ, а также нефтегазовые доходы федерального бюджета (см. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (утв. постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218), а также постановление Правительства РФ от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период».

велась достаточно давно представителями научного сообщества. Однако в Бюджетном кодексе РФ содержались запретительные положения на этот счет. И только Федеральным законом от 29.12.2004 № 195-ФЗ⁷ в него были внесены изменения, которые послужили основой для дальнейшего развития нормативного правового поля, ориентированного на управление бюджетной ликвидностью.

В настоящее время институциональной основой для размещения средств централизованных денежных фондов выступают положения ст. 94 и 95 Бюджетного кодекса РФ, в которых сказано, что в состав операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств федерального бюджета (бюджета субъекта РФ) включается размещение средств на депозитах, в том числе банковских депозитах⁸, а также ст. 236, устанавливающей случаи размещения бюджетных средств на банковских депозитах и их передачи в доверительное управление в целях получения дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета.

В то же время согласно положениям п. 2 ст. 236 БК РФ размещение бюджетных средств публично-правовых образований субфедерального уровня на банковских депозитах не допускается, если расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Данное обстоятельство выступает ограничителем получения дополнительных доходов теми субъектами РФ, бюджеты которых не относятся к высокодотационным.

Полномочия по размещению средств федерального бюджета в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24.12.2011 № 1221,

закреплены за Федеральным казначейством⁹. Размещение осуществляется в пределах остатков средств на едином счете федерального бюджета.

Кредитные организации, привлекаемые для размещения средств федерального бюджета, должны соответствовать определенным требованиям, в числе которых наличие универсальной лицензии, собственных средств (капитала) в размере не менее 25 млрд руб. Кредитная организация должна находиться под прямым или косвенным контролем Банка России (о чем свидетельствует ее присутствие в перечне кредитных организаций на официальном сайте Банка России), иметь кредитный рейтинг по национальной рейтинговой шкале не ниже уровня, установленного Правительством РФ. У кредитной организации не должно быть просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в ней за счет средств федерального бюджета. Также необходимо ее участие в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹⁰.

Кроме того, согласно п. 4 ст. 236 БК РФ средства федерального бюджета могут быть размещены на депозитах в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Порядок размещения указанных средств установлен постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 № 1495¹¹.

В сентябре 2013 г. постановлением Правительства РФ № 777 принят Порядок осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки

⁷ Федеральный закон от 29.12.2004 № 195-ФЗ «О внесении изменений в статью 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

⁸ Согласно изменениям, внесенным в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 29.12.2015 № 406-ФЗ слово «банковских» применительно к средствам федерального бюджета, было исключено.

⁹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах».

¹⁰ Федеральный закон РФ от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1495 «О Правилах размещения средств федерального бюджета на депозитах в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

(продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО и открытия счетов для осуществления таких операций¹². Согласно Порядку полномочия по осуществлению указанных операций в пределах остатков средств на едином счете федерального бюджета также возложены на Федеральное казначейство, которое вправе для этого привлекать биржу, небанковскую кредитную организацию, клиринговую организацию, центральный депозитарий и иных юридических лиц, являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг, и без вознаграждения – Банк России.

Возникают вопросы: насколько эффективно используются перечисленные инструменты, насколько существенен объем дополнительных полученных доходов от размещения средств федерального бюджета?

Изучение ежегодно публикуемых на официальном сайте Федерального казначейства итоговых докладов о результатах и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу позволило заключить, что дополнительные доходы, полученные в результате размещения временно свободных средств федерального бюджета, в общем объеме доходов федерального бюджета весьма незначительны (табл. 4).

Несмотря на рост среднегодового курса доллара США в 2016 г. и увеличение на этом фоне объема размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах в долларовом выражении более чем в три раза, а также договорах РЕПО – более чем в 2,4 раза, совокупный объем дополнительных доходов федерального бюджета остался на уровне 2015 г.

Очевидно, что объем дополнительных полученных средств определяется условиями и объемом их размещения, а также разнообразием используемых для этих целей финансовых инструментов. Заметим, что

¹² Постановление Правительства РФ от 04.09.2013 № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО и открытия счетов для осуществления таких операций».

высокая волатильность валютных курсов может привести как к получению дополнительных доходов, так и к их снижению (рис. 3).

Что касается размещения средств на банковских депозитах, то их объем в рублевом выражении в 2016 г. снизился на 39,9%. Это обусловлено прежде всего проблемой наполняемости федерального бюджета. Однако падение спроса кредитных организаций на бюджетную ликвидность оказалось еще более существенным (на 51,1% в 2016 г. по сравнению с 2015 г.). Информация об объемах предложенных и заявленных кредитными организациями средств к размещению на банковских депозитах в 2016 г. представлена в табл. 5.

Результаты размещения средств федерального бюджета за 2008–2016 гг. (табл. 6), к сожалению, свидетельствуют об отсутствии эффективных механизмов управления временно свободной ликвидностью, что ведет к формированию бюджетных рисков в процессе исполнения бюджетов, прежде всего в части неисполнения (полностью или частично) расходных обязательств публично-правовых образований и возникновения кассовых разрывов на единых счетах бюджетов.

Проблема повышения эффективности управления бюджетной ликвидностью, в том числе в контексте детерминант, определяющих направления развития и дизайн казначейских систем обсуждается достаточно длительное время многими зарубежными и российскими учеными.

Вопросами управления остатками средств на единых счетах бюджетов, а также оценки потребности в бюджетной ликвидности занимались такие российские ученые как В.И. Моргунов, С.А. Власов [6], Ш.М. Омаров [7], Л.Р. Ковтун [8], Л.В. Шубина [9], Л.В. Богославцева [10], В.И. Панкратова [11], Р.Е. Артюхин [12], С.Е. Прокофьев [13], В.Н. Саранцев [14], О.Е. Пролубникова [15] и др.

За рубежом результаты исследования дизайна казначейских систем в странах мира,

реализуемых ими функций и используемых технологий, в том числе технологии единого казначейского счета, нашли свое отражение в трудах E. Tandberg [1], I. Lienert [2], A. Bill, A. Hashim [16], J. Diamond, B. Potter [17], R. Allen, D. Tommasi [18], A. Hashim, A. Moon [19], C. Dener [20] и др.

Развитие социально-экономической системы России в условиях глобализации и нарастания скорости изменений факторов внешней и внутренней среды послужило причиной реформирования системы бюджетных платежей¹³.

Концепция реформирования системы бюджетных платежей, принятая в 2015 г. выступает ответной реакцией Минфина России и Федерального казначейства не только на кризисные процессы в экономике и финансово-бюджетной сфере, но и на ряд проблем управления бюджетной ликвидностью, в числе которых:

- распыление бюджетных средств в рамках многочисленных счетов, количество которых в общей сложности превышает 50 тыс.¹⁴;
- дублирование операций по распределению доходов между бюджетами бюджетной системы РФ одновременно на счетах, открытых Федеральному казначейству в Банке России и лицевых счетах, открытых в территориальных ОФК;
- ограниченный перечень инструментов для размещения свободной бюджетной ликвидности на единых счетах бюджетов бюджетной системы в финансовые инструменты;

¹³ Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года».

¹⁴ Состояние текущей системы бюджетных платежей характеризуется множеством счетов, открытых в территориальных учреждениях Банка России территориальным ОФК – счета по учету средств, поступающих во временное распоряжение федеральных казенных и бюджетных учреждений; средства бюджетных, автономных и иных организаций, находящихся в федеральной собственности; средства бюджетов субъектов РФ; средства, поступающие во временное распоряжение казенных и бюджетных учреждений субъектов РФ; средства местных бюджетов и др., что в конечном счете ведет к распылению бюджетной ликвидности.

– недостаточный уровень оперативности распределения доходов со счета 40101 «Доходы, распределяемые между бюджетами бюджетной системы РФ» (в отдельных случаях – более трех дней)¹⁵.

– отсутствие у администраторов доходов бюджетов, а также у организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, оперативной информации о поступлении на счета денежных средств, в том числе информации по лицевым счетам, открытым в финансовых органах;

– значительный объем операций с наличными денежными средствами, в результате чего осуществление контроля за надлежащим использованием бюджетной ликвидности весьма затруднительно.

Основная цель Концепции – повышение эффективности управления свободными остатками денежных средств бюджетов. В рамках реализации Концепции планируется поэтапное закрытие счетов, ранее открытых территориальным ОФК в территориальных учреждениях Банка России с их последующим открытием в Банке России, что позволит обеспечить аккумуляцию бюджетной ликвидности на Едином банковском счете Казначейства России (рис. 4).

Реализация положений концепции реформирования системы бюджетных платежей выступает началом формирования нового дизайна казначейской системы России, ориентированного на повышение эффективности управления располагаемыми бюджетными ресурсами за счет использования такого инструмента как Единый банковский счет Казначейства.

¹⁵ Необходимо отметить, что в соответствии с положениями ст. 40 Бюджетного кодекса РФ денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета с момента их зачисления на единый счет этого бюджета. Таким образом, затягивание сроков распределения доходов, поступивших на счет 40101, либо несвоевременность уточнения поступлений, в которых, например, неверно указан код дохода, наименование администратора доходов бюджета и др., способствует росту дефицита бюджетной ликвидности на единых счетах бюджетов, а, следовательно, формирует риски неисполнения бюджетных обязательств.

Согласно положениям Концепции таргетирование остатков денежных средств¹⁶ на Едином банковском счете Казначейства позволит использовать избыточную ликвидность для получения дополнительных доходов от операций по размещению свободных денежных средств в финансовых инструментах. Для целей таргетирования планируется разработка концепции и прототипа подсистемы «Управление денежными средствами», а также основных функциональных требований к модулю «Кассовое планирование» прототипа подсистемы «Управление денежными средствами» в рамках государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет»¹⁷.

Очевидно, что поднятие ликвидности со множества счетов, открытых в учреждениях Банка России органам федерального казначейства на Единый банковский счет Казначейства, потребует соответствующего ресурсного обеспечения, и прежде всего финансового.

Возникает вопрос: позволит ли аккумуляция бюджетной ликвидности на Едином банковском счете Казначейства России обеспечить существенный приток дополнительных доходов бюджетов бюджетной системы РФ? Полученный в результате размещения объем дополнительных доходов федерального бюджета в 2016 г. меньше годовых бюджетов многих субъектов РФ в 1,2–3 и более раз.

¹⁶ Таргетирование остатков денежных средств на едином банковском счете Казначейства России согласно Концепции – управление размером ежедневного сальдо на едином банковском счете путем мониторинга денежных обязательств организаций, лицевые счета которым открыты в территориальных ОФК, и обеспечение ликвидности. Расчет ежедневного сальдо и прогноз остатков денежных средств на едином банковском счете Казначейства России будет проводиться с помощью составления платежного календаря. Информация для его составления будет содержаться в направляемых Казначейству России кассовых планах исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹⁷ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2015 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1141086/>

Если экстраполировать результаты управления временно свободными средствами федерального бюджета за отчетный финансовый год на предполагаемый объем бюджетной ликвидности на Едином банковском счете казначейства России (в 2016 г. объем консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов составил 28 181,54 млрд руб.), то предполагаемая сумма дополнительных доходов составит порядка 157,8 млрд руб. (что сопоставимо с бюджетом Республики Башкортостан и в 6,2 раза меньше объема Резервного фонда, который по состоянию на 01.10.2017 был равен 986,71 млрд руб.).

В условиях усиления бюджетных ограничений изменение дизайна казначейской системы России позволит перенаправить общественные финансовые потоки в развитие наиболее перспективных отраслей национальной экономики, реализацию программ, имеющих стратегическое значение для преодоления консервативности структуры региональных экономик, снижения рисков социально-экономического развития публично-правовых образований и укрепления глобальной конкурентоспособности страны. Однако колоссальный объем бюджетной ликвидности, который будет сконцентрирован на Едином банковском счете, требует ответственных и взвешенных решений со стороны Федерального казначейства, в том числе, в плане расширения круга используемых для этих целей финансовых инструментов. Именно в данной ситуации затраты на консолидацию бюджетной ликвидности обеспечат адекватное приращение добавленной стоимости как источника получения значимых мультипликативных социальных и экономических эффектов для России и ее регионов.

Таблица 1**Передовые практики казначейских систем для стран с разными типами экономик****Table 1****Best practices of treasury systems for countries with different types of economy**

Функции	Развивающиеся экономики	Транзитивные / формирующиеся экономики	Передовые экономики
Финансовое планирование	Подробные финансовые планы	Подробные финансовые планы	Агрегированные финансовые планы
Бюджетные релизы	Ежемесячно	Ежемесячно и ежеквартально	Ежеквартально и ежегодно
Контроль обязательств	Учет обязательств, по которым существует проблема с задолженностью	Учет всех обязательств	Отсутствие централизованного контроля обязательств
Управление ликвидностью	Единый казначейский счет. Управление активами осуществляется казначейством	Единый казначейский счет. Управление активами осуществляется казначейством или центральным банком	Единый казначейский счет. Интегрированные активы / ответственное управление
Управление долгом	Осуществляется казначейством	Осуществляется казначейством	Интегрированные активы / ответственное управление
Сбор доходов	Через банковский счет казначейства	Через обнуляемые балансовые счета казначейства	Через банковскую систему непосредственно на единый казначейский счет
Обработка платежей	Осуществляется уполномоченными отделениями казначейства	Осуществляется уполномоченными отделениями казначейства или отраслевыми министерствами	Совокупные пределы полномочий
Бюджетный учет	Осуществляется отделениями казначейства. Кассовая система	Осуществляется отделениями казначейства и бюджетными подразделениями. Переход к учету методом начислений	Осуществляется бюджетными подразделениями. Использование метода начислений
Бюджетная отчетность	Министерство финансов	Министерство финансов	Министерство финансов
Информационные системы	Базовые системы, постепенная консолидация	Интегрированные информационные системы финансового управления (FMIS – financial management information systems)	Полная интеграция информационных потоков, отдельные IT-системы
Внутренний аудит	Внутренний орган контроля	Внутренний орган контроля и аудита	Внутренний орган аудита
Правовые и институциональные рамки	Базовое законодательство, фокусирование на основных проблемах. Экстенсивная организация казначейства с отделениями на местах, охватывающими генеральное правительство, включая внебюджетные фонды	Бюджетная или казначейская система законов. Обширный охват казны через отделения казначейства на местах, использование информационных систем финансового управления (FMIS) или отраслевых министерств. Предложение казначейских услуг в местном самоуправлении. Внебюджетные фонды упразднены или находятся под контролем казначейства	Стабильность, прозрачность законодательства. Казначейство контролирует операции отраслевых министерств. Фокусирование на центральном правительстве. Нет внебюджетных фондов

Источник: Tandberg E. Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, pp. 1–28. URL: <https://ssrn.com/abstract=888022>

Source: Tandberg E. Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, pp. 1–28. URL: <https://ssrn.com/abstract=888022>

Таблица 2

Анализ равномерности кассовых выплат со счета 40105 «Средства федерального бюджета» по данным бюджетной отчетности за 2016 г., млн руб.

Table 2

Analysis of the uniformity of cash payments from account 40105 Federal Budget Funds according to the budgetary reporting for 2016, million RUB

Месяц	Фактический объем кассовых выплат	Сценарная ситуация	Отклонение от сценарной ситуации
Январь	1 265 992,9	1 121 678,04	+144 314,86
Февраль	575 946,1	1 121 678,04	–545 731,94
Март	1 068 744,9	1 121 678,04	–52 933,14
Апрель	999 425,6	1 121 678,04	–122 252,44
Май	735 593,8	1 121 678,04	–386 084,24
Июнь	1 223 045,3	1 121 678,04	+101 367,26
Июль	1 101 562,5	1 121 678,04	–20 115,54
Август	1 173 668	1 121 678,04	+51 989,96
Сентябрь	1 151 448,5	1 121 678,04	+29 770,46
Октябрь	1 146 166,2	1 121 678,04	+24 488,16
Ноябрь	995 234,1	1 121 678,04	–126 443,94
Декабрь	2 023 308,6	1 121 678,04	+901 630,56
Всего	13 460 136,5	13 460 136,5	–

Источник: авторская разработка по: официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Федеральный бюджет. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/>

Source: Authoring, based on the Federal Treasury official website. Execution of budgets. Federal budget URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/> (In Russ.)

Таблица 3

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований на покрытие временных кассовых разрывов и другие цели в 2016 г.

Table 3

Public budget loans granted to constituent entities of the Russian Federation and municipality budgets to cover temporary cash gaps and other goals in 2016

Публично-правовые образования	Количество публично-правовых образований, получивших бюджетный кредит	Объем средств, направленных на предоставление бюджетного кредита, млрд руб.	Сумма процентов за пользование бюджетным кредитом, поступивших в федеральный бюджет, млн руб.	Доля дополнительных доходов в общем объеме фактических доходов федерального бюджета, %
Субъекты РФ	64	758,6	91,3	0,00067
Муниципальные образования	111	89,6	11,6	0,00009
Итого	175	848,2	102,9	0,00076

Источник: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Source: *Itogovyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2016 g. i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na srednesrochnuyu perspektivu* [Final report on the Federal Treasury performance for 2016 and main areas of activities for medium term]. URL: <http://www.roskazna.ru/> (In Russ.)

Таблица 4

Результаты размещения временно свободных средств федерального бюджета в 2015–2016 гг.

Table 4

Results of placement of temporarily surplus funds of the Federal Budget in 2015–2016

Инструмент размещения	Количество отобранных заявок кредитных организаций, шт.	Размещено	Получено дополнительных доходов от размещения	Доля дополнительных доходов в общем объеме фактических доходов федерального бюджета, %
2015 г.				
Банковский депозит, млрд руб.	105	12 809,95	68,15	0,5
Банковский депозит, млн долл. США (млрд руб.)*	12	1 750 (106,12)*	1,52 (0,09)*	0,00067
Договоры РЕПО, млрд руб.	168	15 517,5	6,51	0,05
В том числе:				
– с использованием режима overnight	н/д	н/д	н/д	н/д
– при размещении на срок 7 и более дней	н/д	н/д	н/д	н/д
Итого	285	28 433,57	74,75	0,55
2016 г.				
Банковский депозит, млрд руб.	78	7 702, 68	46, 91	0,35
Банковский депозит, млн долл. США (млрд руб.)*	17	5 300 (355,26)**	2 (0,13)**	0,00096
Договоры РЕПО, млрд руб.	303	37 414,6	27,9	0,21
В том числе:				
– с использованием режима overnight	н/д	29 609,6	11,9	0,09
– при размещении на срок 7 и более дней	н/д	7 805	16	0,12
Итого	н/д	45 472,54	74,94	0,56

Справочно: фактические доходы федерального бюджета за 2015 г. – 13 659 млрд руб.; за 2016 г. – 13 460 млрд руб.

* Для оценки доли полученных дополнительных доходов в общем объеме доходов федерального бюджета проведена конвертация по среднегодовому курсу ЦБ РФ за 2015 г. – 60,64 руб./долл. США, рассчитанному автором по данным информационно-правовой системы КонсультантПлюс.

** Для оценки доли полученных дополнительных доходов в общем объеме доходов федерального бюджета проведена конвертация по среднегодовому курсу ЦБ РФ за 2016 г. – 67,03 руб./долл. США, рассчитанному автором по данным информационно-правовой системы КонсультантПлюс.

Источник: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/>Source: Itogovyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2016 g. i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na srednesrochnuyu perspektivu [Final report on the Federal Treasury performance for 2016 and main areas of activities for medium term]. URL: <http://www.roskazna.ru/> (In Russ.)

Таблица 5

Информация об объемах предложенных и заявленных кредитными организациями средств к размещению на банковских депозитах в 2016 г.

Table 5

Information on the volume of funds proposed and reported by credit institutions as bank deposits in 2016

Показатели	Месяц											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Объем средств, предложенных к размещению, млрд руб.	550	1 130	670	500	200	680	600	896	2 050	1 650	1 050	650
Объем заявленных средств по привлечению, млрд руб.	1 231,2	1 250,8	1 367,4	783,1	265,5	596,8	422	533,6	1 697,8	2 516,2	616,2	84
Процентная ставка размещения, %	10,6	10,7	10,7	10,7	10,8	10,5	10,2	10,1	9,8	9,7	9,7	9,6
Ключевая ставка Банка России, %	11	11	11	11	11	10,5	10,5	10,5	10	10	10	10

Источник: Авторская разработка по: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Source: Authoring, based on *Itogovyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2016 g. i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na srednesrochnuyu perspektivu* [Final report on the Federal Treasury performance for 2016 and main areas of activities for medium term]. URL: <http://www.roskazna.ru/> (In Russ.)

Таблица 6

Результаты размещения средств федерального бюджета за 2008–2016 гг.

Table 6

Results of placing the Federal Budget funds in 2008–2016

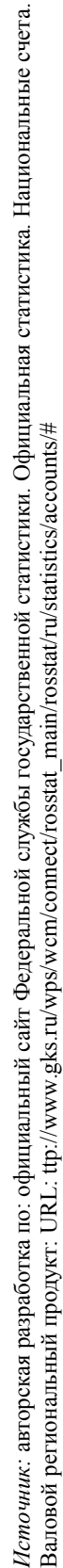
Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Объем размещенных средств, млрд руб.	1 785,4	687,1	387,2	2 189,9	2 028,3	5 936,5	8 822,4	12 810	7 702,7
Объем полученных доходов, млрд руб.	16,2	18,9	4,9	19,6	22,5	30,6	48,5	68,2	46,9
Доля полученных доходов в объеме размещения, %	0,91	2,75	1,27	0,89	1,12	0,51	0,55	0,53	0,61
Количество договоров, заключенных Федеральным казначейством, ед.	638	63	76	511	460	844	414	488	185
Количество отборов заявок кредитных организаций, ед.	37	20	30	50	70	104	107	105	78

Источник: авторская разработка по: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Source: Authoring, based on *Itogovyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2016 g. i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na srednesrochnuyu perspektivu* [Final report on the Federal Treasury performance for 2016 and main areas of activities for medium term]. URL: <http://www.roskazna.ru/> (In Russ.)

Доля вида экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в структуре ВРП субъектов РФ в 2015 г., %

'Mining works' economic activity in the GRP structure of constituent entities of the Russian Federation in 2015, percentage



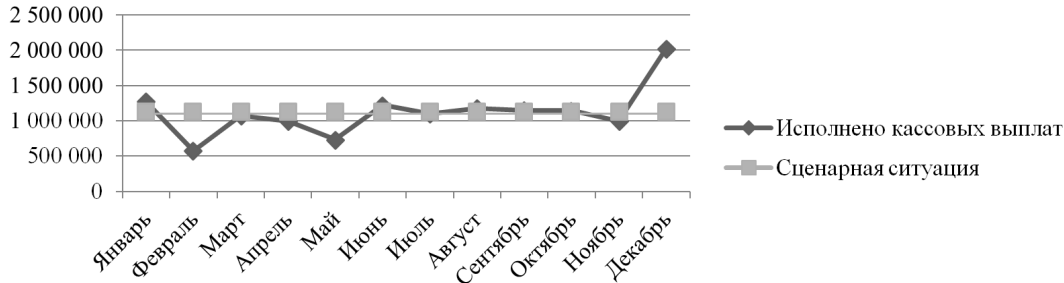
Source: Authoring, based on the official site of the Federal State Statistics Service. Official statistics. National accounts. Gross Regional Product. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (In Russ.)

Рисунок 2

Графическое представление неравномерности кассовых выплат со счета 40105 «Средства федерального бюджета», млн руб.

Figure 2

Graphical representation of unevenness of cash payments from account 40105 *Federal Budget Funds*, million RUB



Источник: авторская разработка по: официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Федеральный бюджет. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhzet/>

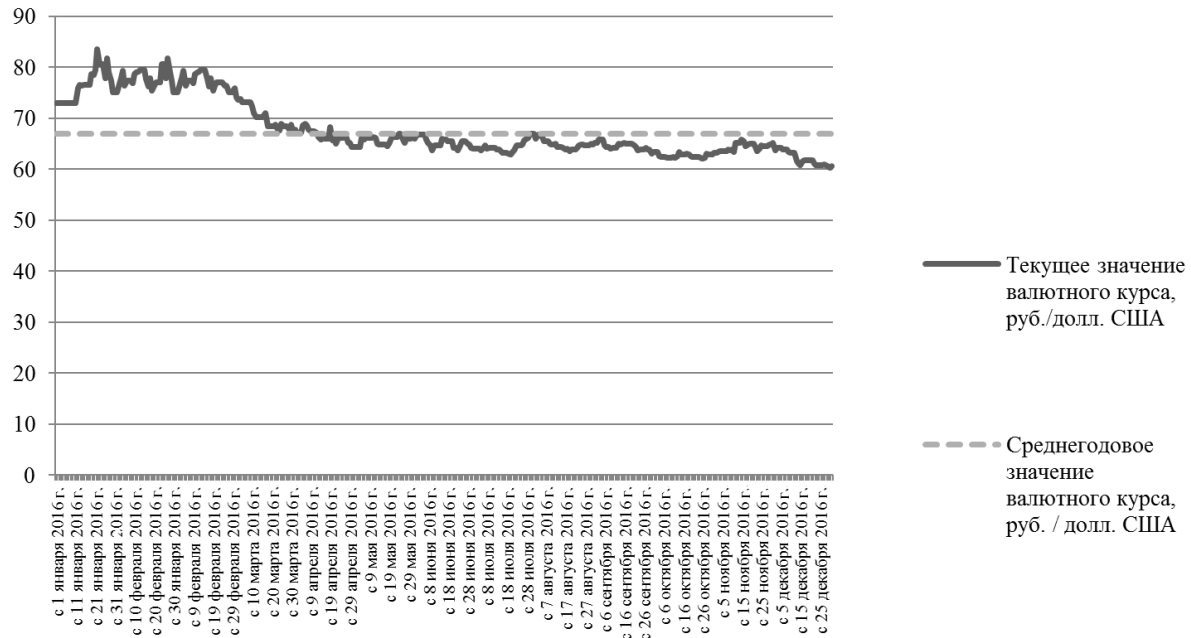
Source: Authoring, based on the Federal Treasury official site. Budget execution. Federal Budget. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhzet/> (In Russ.)

Рисунок 3

Колебание курса доллара США в 2016 г.

Figure 3

U.S. dollar fluctuations in 2016



Источник: авторская разработка по: Справочно-правовая система КонсультантПлюс

Source: Authoring, based on ConsultantPlus Legal Reference System data

Рисунок 4**Графическое представление содержания Концепции реформирования единого казначейского счета****Figure 4****Graphical representation of the content of the *Treasury Single Account Reform Concept***

Источник: авторская разработка по: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Source: Authoring, based on *Itogovyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2016 g. i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na srednesrochnuyu perspektivu* [Final report on the Federal Treasury performance for 2016 and main areas of activities for medium term]. URL: <http://www.roskazna.ru/> (In Russ.)

Список литературы

1. Tandberg E. Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, 28 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=888022>
2. Lienert I. A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa. *IMF Working Paper*, 2003, no. WP/03/2, 32 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0302.pdf>
3. Ситнова И.В. Ментальные ограничения институциональных изменений в современной России // Мониторинг общественного мнения. 2011. № 3. С. 18–29. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2011/103/2011_\(103\)_4_Sitnova.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2011/103/2011_(103)_4_Sitnova.pdf)
4. Глушакова О.В. Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах: монография. Новосибирск: САФБД, 2012. 454 с.
5. Tandberg E., Pavesic-Skerlep M. Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe. *IMF Working Paper*, 2009, no. WP/09/102, 35 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09102.pdf>
6. Моргунов В.И., Власов С.А. Об управлении остатками средств на счетах органов государственного управления в России // Деньги и кредит. 2013. № 2. С. 47–51.

7. *Омаров Ш.М.* Управление временно свободными финансовыми средствами на счетах федерального казначейства // *Финансы*. 2014. № 5. С. 23–28.
8. *Ковтун Л.Р.* Управление ликвидностью единого казначейского счета: проблемы и перспективы // *Baikal Research Journal*. 2013. № 3. С. 3.
9. *Шубина Л.В.* Управление ликвидностью единого казначейского счета и оценка рисков операций по управлению остатками средств на нем // *Финансы*. 2013. № 7. С. 23–27.
10. *Богославцева Л.В.* Проблемы управления ликвидностью единого казначейского счета на современном этапе // *Финансовые исследования*. 2014. № 4. С. 98–107.
11. *Панкратова В.И.* Эффективность применения единого казначейского счета бюджета при управлении финансовыми потоками // *Публично-правовые исследования*. 2015. № 2. С. 50–65.
12. *Артюхин Р.Е.* Управление ликвидностью единого казначейского счета в современных условиях // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2015. Т. 190. № 1. С. 238–244.
13. *Прокофьев С.Е.* Операции РЕПО со средствами Единого казначейского счета Федерального казначейства // *Финансы*. 2015. № 10. С. 21–25.
14. *Саранцев В.Н.* Единый казначейский счет (ЕКС): международный опыт // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2011. № 5. С. 138–141.
15. *Пролубникова О.Е.* Ликвидность единого казначейского счета. Направления развития и идентификация показателей // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 10-3. С. 646–649.
16. *Bill A., Hashim A.* Treasury Reference Model. *World Bank Technical Paper*, 2001, no. 505. URL: <http://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/TREASURY.PDF>
17. *Potter B.H., Diamond J.* Building Treasury Systems. *Finance and Development*, 2000, vol. 37, no. 3, pp. 36–39. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/pdf/potter.pdf>
18. *Allen R., Tommasi D.* Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>
19. *Hashim A., Moon A.* Treasury Diagnostic Toolkit. *World Bank Working Paper*, 2004, no. 19. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/TreasuryDiagnosticToolkit.pdf>
20. *Dener C.* Treasury Single Account. Rapid Assessment Toolkit. Version 2.0. February, 2014. URL: http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/TSA-Rapid-Assessment-Toolkit_v2.pdf

Информация о конфликте интересов

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

DEVELOPING A NEW DESIGN OF THE RUSSIAN TREASURY SYSTEM TO ENHANCE THE EFFICIENCY OF BUDGETARY LIQUIDITY MANAGEMENT**Ol'ga V. GLUSHAKOVA**Siberian Academy of Finance and Banking, Novosibirsk, Russian Federation
trinity@oaoktk.ru**Article history:**Received 19 October 2017
Received in revised form
2 November 2017
Accepted 17 November 2017
Available online
14 December 2017**JEL classification:** H21, H50,
H61, H62**Keywords:** treasury system,
budgetary liquidity
management, single treasury
account, extra revenue,
additional income**Abstract****Subject** The article considers the determinants of developing the Russian treasury system's design based on different types of economies and their key components, including the management of budget liquidity and a treasury single account being a tool to manage and control the movement of public financial flows.**Objectives** The study aims to review the results of liquidity management of the Federal Budget's single account and evaluate the efficiency of the new design of the Russian treasury system in the context of anticipated extra revenues therefrom.**Methods** I employ a dialectical, systems and institutional approaches, and statistical techniques.**Results** Additional revenues from placing the temporarily free Federal Budget's funds in such instruments as deposits, including bank deposits denominated in rubles and foreign currencies, repurchase agreements (REPO), as well as from interest payment for the use of public budget loans by governmental units are very insignificant in the total revenue of the Federal Budget. The use of these financial instruments under budgetary liquidity accumulation in the single bank account of the Russian Federal Treasury will not enable a substantial inflow of additional revenue from the budgets of the budget system of the Russian Federation.**Conclusions** A new design of the Russian treasury system aimed at new opportunities for budgetary liquidity management will be effective only if the range of financial instruments applied by the Russian Federal Treasury is expanded.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Glushakova O.V. Developing a New Design of the Russian Treasury System to Enhance the Efficiency of Budgetary Liquidity Management. *Finance and Credit*, 2017, vol. 23, iss. 46, pp. 2777–2796.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.46.2777>**References**

1. Tandberg E. Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, 28 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=888022>
2. Lienert I. A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa. *IMF Working Paper*, 2003, no. WP/03/2, 32 p.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0302.pdf>
3. Sitnova I.V. [Mental limitations of institutional changes in modern Russia]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya*, 2011, no. 3, pp.18–29.
URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2011/103/2011_\(103\)_4_Sitnova.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2011/103/2011_(103)_4_Sitnova.pdf) (In Russ.)
4. Glushakova O.V. *Publichnoe upravlenie protsessami obespecheniya kachestva zhizni v sotsial'no-ekonomicheskikh sistemakh. Monografiya* [Public management of processes of ensuring the life quality in socio-economic systems: a monograph]. Novosibirsk, Siberian Academy of Finance and Banking Publ., 2012, 454 p.

5. Tandberg E., Pavesic-Skerlep M. Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe. *IMF Working Paper*, 2009, no. WP/09/102, 35 p.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09102.pdf>
6. Morgunov V.I., Vlasov S.A. [About the Government Deposits' Management in Russia]. *Den'gi i kredit = Money and Credit*, 2013, no. 2, pp. 47–51. (In Russ.)
7. Omarov Sh.M. [Managing the temporarily free funds on the accounts of the Federal Treasury]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 5, pp. 23–28. (In Russ.)
8. Kovtun L.R. [Management of single treasury account liquidity: Tools and prospects]. *Baikal Research Journal*, 2013, no. 3, p. 3. (In Russ.)
9. Shubina L.V. [Managing the liquidity of the treasury single account and assessing the risks of operations related to the balances thereon]. *Finansy = Finance*, 2013, no. 7, pp. 23–27. (In Russ.)
10. Bogoslavtseva L.V. [Problems of liquidity management treasury single account at the present stage]. *Finansovye issledovaniya = Financial Research*, 2014, no. 4, pp. 98–107. (In Russ.)
11. Pankratova V.I. [Efficiency of applying a single treasury account of the budget in financial flows management]. *Publichno-pravovye issledovaniya = Public Law Studies*, 2015, no. 2, pp. 50–65. (In Russ.)
12. Artyukhin R.E. [The liquidity management of the single treasury account in modern conditions]. *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii = Scientific Works of the Free Economic Society of Russia*, 2015, vol. 190, no. 1, pp. 238–244. (In Russ.)
13. Prokof'ev S.E. [REPO transactions with the funds of the Single Treasury Account of the Federal Treasury]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 10, pp. 21–25. (In Russ.)
14. Sarantsev V.N. [International Experience of the Treasury Single Account (TSA)]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta = Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*, 2011, no. 5, pp. 138–141. (In Russ.)
15. Prolubnikova O.E. [Liquidity of the uniform exchequer account. Directions of progress and identification of parameters]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2013, no. 10-3, pp. 646–649. (In Russ.)
16. Bill A., Hashim A. Treasury Reference Model. *World Bank Technical Paper*, 2001, no. 505.
URL: <http://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/TREASURY.PDF>
17. Potter B.H., Diamond J. Building Treasury Systems. *Finance and Development*, 2000, vol. 37, no. 3, pp. 36–39. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/pdf/potter.pdf>
18. Allen R., Tommasi D. Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001.
URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>
19. Hashim A., Moon A. Treasury Diagnostic Toolkit. *World Bank Working Paper*, 2004, no. 19.
URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/TreasuryDiagnosticToolkit.pdf>

20. Dener C. Treasury Single Account: Rapid Assessment Toolkit. Version 2.0. February, 2014.

URL: http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/TSA-Rapid-Assessment-Toolkit_v2.pdf

Conflict-of-interest notification

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