

УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ И РИСКАМИ В СИСТЕМЕ КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Получено 20.01.2025

Доработано после рецензирования 24.03.2025

Принято 28.03.2025

УДК 336.14

JEL E62

DOI <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2025-8-2-32-44>**Косов Михаил Евгеньевич^{1,2,3}**

Канд. экон. наук, зав. каф. государственных и муниципальных финансов¹, доц. каф. общественных финансов², директор Института юридического менеджмента Высшей школы юриспруденции и администрирования³

¹Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

³Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Российская Федерация

ORCID: 0000-0002-1067-0935

E-mail: Kosov.ME@rea.ru

АННОТАЦИЯ

Работа посвящена анализу современного состояния и перспектив развития системы казначейских платежей в Российской Федерации (далее – РФ, Россия). Она играет ключевую роль в оптимизации государственных финансов и обеспечении стабильности экономики. Рассматривается реформа Казначейства, включая сокращение количества расчетных счетов с 44 тыс. до 89 тыс. и внедрение государственной информационной системы «Электронное казначейство», что позволило ускорить обработку платежей и повысить прозрачность бюджетных расходов. Поднимаются актуальные вопросы, связанные с управлением ликвидностью на едином казначейском счету и с риск-менеджментом размещения свободных средств, а также обсуждаются возможные пути совершенствования инструментов управления рисками и ликвидностью. Внимание уделено расширению полномочий Казначейства России и становлению его внешнего сходства по функциям с Центральным банком РФ, а также анализу сходств и различий между национальной платежной системой и системой казначейских платежей. В исследовании применяются системный анализ, дедуктивный метод и институциональный подход, что позволяет рассмотреть Казначейство как единый механизм с учетом его функций и задач. Работа основана на трудах российских ученых и программных документах, таких как стратегическая карта Казначейства на 2022–2030 гг. Практическая значимость работы заключается в предложении направлений развития механизмов управления рисками и ликвидностью, что может способствовать дальнейшему развитию системы казначейских платежей в условиях цифровизации и изменяющихся экономических реалий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Система казначейских платежей, бюджетные средства, управление государственными финансами, денежные потоки, национальная платежная система, финансовый контроль, Казначейство, финансовые реформы, бюджетный процесс

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Косов М.Е. Управление ликвидностью и рисками в системе казначейских платежей Российской Федерации//E-Management. 2025. Т. 8, № 2. С. 32–44.



MANAGEMENT OF LIQUIDITY AND RISKS IN THE TREASURY PAYMENTS SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Received 20.01.2025

Revised 24.03.2025

Accepted 28.03.2025

Michail E Kosov^{1,2,3}

Cand. Sci. (Econ.), Head of the State and Municipal Finance Department¹, Assoc. Prof. at the Public Finance Department², Director of the Institute of Legal Management of the Higher School of Jurisprudence and Administration³

¹Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

³National Research University “Higher School of Economics”, Moscow, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-1067-0935

E-mail: Kosov.ME@rea.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the current state and development prospects of the treasury payment system in the Russian Federation (hereinafter referred to as RF). It plays a key role in optimising public finances and ensuring the stability of the economy. The article considers the reform of the Treasury, including reduction in the number of settlement accounts from 44 thousand to 89 thousand and introduction of the state information system “Electronic Treasury”, which allowed to accelerate the processing of payments and increase the transparency of budget expenditures. The article raises topical issues related to liquidity management on the single treasury account and to risk management of placement of free funds, and discusses possible ways to improve risk and liquidity management tools. Attention is paid to the expansion of the powers of the Russian Treasury and establishment of its external similarity in functions with the RF Central Bank as well as to the analysis of similarities and differences between the national payment system and treasury payment system. The study applies system analysis, deductive method, and institutional approach, which allows us to examine the Treasury as a single mechanism considering its functions and tasks. The article is based on the works of Russian scientists and programme documents, such as strategic map of the Treasury for 2022–2030. The practical significance of the work lies in the proposal of directions for the development of risk and liquidity management mechanisms, which can contribute to further development of the treasury payments system in the conditions of digitalisation and changing economic realities.

KEYWORDS

Treasury payment system, budget funds, public finance management, cash flows, national payment system, financial control, Treasury, financial reforms, budget process

FOR CITATION

Kosov M.E. (2025) Management of liquidity and risks in the treasury payments system of the Russian Federation. *E-Management*, vol. 8, no. 2, pp. 32–44. DOI: 10.26425/2658-3445-2025-8-2-32-44



ВВЕДЕНИЕ / INTRODUCTION

Современная экономика требует постоянного поиска эффективных решений для оптимизации государственных финансов. Одним из ключевых элементов финансовой инфраструктуры государства является система казначейских платежей, обеспечивающая своевременное поступление и распределение бюджетных средств. Ее эффективность напрямую влияет на стабильность и устойчивость экономики страны, обеспечивая прозрачность и контроль над расходованием бюджетных средств.

Введение системы казначейских платежей позволило в значительной мере сократить количество расчетных банковских счетов, которые использовались территориальными органами Федерального казначейства и финансовыми органами субъектов Российской Федерации (далее – РФ, Россия).

Таким образом, до введения системы казначейских платежей территориальными органами Федерального казначейства было открыто более 44 тыс. счетов. Благодаря изменениям, внесенным Федеральным законом № 479-ФЗ от 27 декабря 2019 г., количество счетов сократилось до количества субъектов РФ (на данный момент их 89)¹. Система существенно упростила осуществление платежей, так как в настоящее время все они производятся в режиме реального времени через государственную информационную систему «Электронное казначейство» [Вихлянцева, Сазонов, 2018]. Реформа ускорила оборачиваемость бюджетных средств за счет повышения скорости обработки отдельно взятого платежа. При этом, несмотря на достигнутые успехи, система казначейских платежей сталкивается с рядом вызовов, связанных с изменяющимися экономическими условиями и необходимостью адаптации к новым требованиям. В условиях деглобализации с сохраняющейся необходимостью цифровизации финансовые институты вынуждены искать пути для улучшения существующих процессов и внедрения инновационных подходов к управлению финансовыми потоками.

Цель настоящей статьи – проанализировать текущее положение и перспективы развития системы казначейских платежей с точки зрения управления рисками. Для достижения цели поставим ряд задач перед исследованием. В первую очередь необходимо определить и проанализировать понятийный аппарат исследования. Он включает понятия «система казначейских платежей», «пул ликвидности», «буфер ликвидности». Во-вторых, следует описать текущее положение системы казначейских платежей и изучить суть реформы Казначейства. В-третьих, необходимо определить механизмы управления рисками в системе Казначейства и предложить новые механизмы, основанные на системе казначейских платежей. В-четвертых, необходимо изучить сущность управления ликвидностью на едином казначейском счете (далее – ЕКС) и рассмотреть проблемы размещения свободных средств.

В статье будут рассмотрены существующие вызовы, связанные с управлением ликвидностью и риск-менеджментом. Особое внимание будет уделено вопросам совершенствования инструментов управления рисками и ликвидностью на ЕКС.

Кроме того, мы рассмотрим существующую тенденцию расширения полномочий Казначейства России и гипотезу о сходствах его современной деятельности с деятельностью Центрального банка РФ (далее – ЦБ РФ, Банк России). Также будет поднят вопрос сходств национальной платежной системы (далее – НПС) и системы казначейских платежей.

Для достижения поставленной цели в исследовании применен системный анализ, в рамках которого Казначейство рассматривается как единый механизм, институт, обладающий рядом функций и задач. Также для полноты раскрытия исследуемого материала был применен дедуктивный метод, благодаря чему рассмотрены отдельные функции и системы внутри Казначейства России. Важным аспектом работы является институциональный подход, так как в целом преобразования внутри данного органа можно рассматривать именно через призму развития государственных институтов.

Статья основывается на исследованиях российских ученых, таких как С.Е. Прокофьев, В.Н. Саранцева, И.В. Глазунова и др. Также фундамент исследования составили комментарии Р.Е. Артюхина по вопросу перспектив развития и целей Федерального казначейства [Артюхин, 2007]. В рамках проведения работы без внимания не оставлены и программные документы. Например, была рассмотрена карта реализации стратегических проектов Казначейства России в 2025–2026 гг., а также стратегическая карта Казначейства на 2022–2030 гг.²

¹ Федеральный закон от 27.12.2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей». Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280064> (дата обращения: 15.01.2025).

² Стратегическая карта Казначейства России на 2022–2030 годы (утверждена Федеральным казначейством 10 июня 2022 г.). Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404755067/> (дата обращения: 15.01.2025).

СУТЬ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ / ESSENCE OF THE TREASURY PAYMENT SYSTEM

В начале исследования необходимо определить понятийный аппарат. Под системой казначейских платежей понимаются централизованный механизм управления государственными финансовыми потоками; совокупность участников, которые находятся и обслуживаются в Казначействе России, финансовых органах, а также у оператора системы [Комягин, 2000]. Как уже было обозначено ранее, сама система является нововведением: ее ввод в эксплуатацию произошел 1 января 2021 г. Безусловно, дальнейшие планы по развитию системы казначейских платежей существуют и сегодня. В карте реализации стратегических проектов исследуемого ведомства в п. 2 раскрываются планы его развития. Первоочередно предусматривается реализация механизма приема платежей при помощи системы быстрых платежей ЦБ РФ. Данная мера предусмотрена для перечисления заработной платы государственным гражданским служащим федеральных органов исполнительной власти, передавшим соответствующие полномочия Казначейству России. При этом дальнейшим витком развития механизма является реализация и других выплат из бюджетов бюджетной системы России в пользу физических лиц. Также предусматривается внедрение новой модели бухгалтерского учета в системе казначейских платежей. Планируется последовательное внедрение функционала выплат в пределах остатка денежных средств на казначейских счетах, включенных в пул. В целом все участники, задействованные в системе, взаимодействуют по единым правилам, которые включают особый порядок проведения прямых расчетов между различными клиентами Казначейства. Система казначейских платежей действительно позволяет значительно увеличить скорость перемещения средств как в бюджеты, так и из них.

Немаловажным термином в рамках данной работы является ЕКС. Он представляет собой некий банковский счет, принадлежащий Федеральному казначейству, открытый в ЦБ РФ, для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения операций на казначейских счетах. Исключением являются те операции, которые связаны с денежными средствами Фонда национального состояния. ЕКС состоит из множества банковских счетов, которые отображаются на балансовом счете 40102. Все они в рамках ЕКС открываются территориальными органами Казначейства и объединяются в пул ликвидности [Грудачева, Топорова, 2022].

Также в рамках рассмотрения ЕКС был упомянут пул ликвидности. Фактически он является механизмом централизованного управления остатками бюджетных средств, аккумулированных на счетах Федерального казначейства³. Целями пула ликвидности являются обеспечение бесперебойного финансирования государственных расходов и доходности временно свободных денег, а также минимизация кассовых разрывов [Богданова, 2018].

В рамках исследования будет рассмотрено применение буфера ликвидности. Под буфером ликвидности Казначейства России понимают некий резервный фонд, формируемый в рамках ЕКС для оперативного покрытия непредвиденных расходов, кассовых разрывов и обеспечения финансовой устойчивости государства. В целом он является частью ранее рассмотренного общего пула ликвидности, но при этом имеет специфические функции и механизмы управления.

Рассмотрим задачи системы казначейских платежей. Первоочередной названа задача повышения исполняемости бюджета. Благодаря оптимизации работы Казначейства России, ускорению движения средств минимизируется бюрократизация процессов. Более того, переходя к задаче повышения прозрачности бюджета, отметим, что именно нововведенная система позволяет обеспечить полный контроль за целевым использованием средств. Это стало возможным благодаря внедрению в деятельность Казначейства автоматизированных информационных систем, например «Электронное казначейство» и «Электронный бюджет».

Для понимания тенденций развития системы казначейских платежей необходимо рассмотреть ее вклад в организацию бюджетных потоков. До реформы средства хранились на более чем 44 тыс. счетов в банках. Данная форма организации бюджетных потоков влекла за собой повышенные риски, так как система была крайне децентрализована и не позволяла в сжатые сроки перевести средства с одного счета на другой. Более того, такую систему нельзя назвать прозрачной. Все средства, выделенные на различные социально значимые нужды, хранились в разных местах, что ставило под сомнение возможность отслеживания их перемещения. Действительно, в такой модели исполнение бюджета было трудной задачей не только из-

³ Положение Банка России от 06.07.2017 г. № 595-П (редакция от 30.03.2020 г.) «О платежной системе Банка России» (зарегистрировано в Министерстве юстиции России 06.10.2017 г. № 48458). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280683/ (дата обращения: 15.01.2025).

за существовавших транзакционных издержек, но и из-за скорости перемещения средств с банковского счета получателю. Реформа фактически ввела ЕКС, а также было значительно сокращено число счетов субъектов РФ (до 89 на сегодняшний момент).

При реформе значительно изменен и механизм контроля за целевым расходованием бюджетных средств. До введения системы казначейских платежей контроль осуществлялся фактически после непосредственного перевода средств. В рамках реформы было внедрено казначейское сопровождение, которое включает предварительную проверку обоснованности платежа. Также система способна заблокировать операцию в автоматическом режиме в случае выявления несоответствия бюджетной росписи. Как было сказано ранее, цифровизация Казначейства и введение в эксплуатацию цифровых платформ позволили ускорить оборот средств и повысить прозрачность. При этом появилась возможность увеличения ликвидности за счет привлечения остатков средств не только федерального уровня, но и бюджетов субъектов России и местных бюджетов. Данная возможность повышает эффективность управления остатками бюджетных средств, а также способствует увеличению доходной части бюджетов [Вихлянцева, Сазонов, 2018]. Можно говорить о том, что данная реформа стала драйвером и для трансформации государственного управления.

Рассмотрим принципы функционирования и структуру системы казначейских платежей. Система казначейских платежей позволяет проводить операции в течение 7 дней в неделю на протяжении 23 ч. При таком графике временной интервал работы разделен на три основные сессии:

- подготовительная. Работает во временном промежутке 00:00–01:00 МСК. Включает в себя обновление нормативной и справочной информации;

- основная. Действует с 01:00 до 21:00 МСК. Происходят прием распоряжений, прием к исполнению распоряжений и их полное или частичное исполнение;

- заключительная. Функционирует с 21:00 до 23:00 МСК. Необходима для приема распоряжений с использованием информационных систем, исполнения ранее принятых к исполнению распоряжений и для их исполнения в целях осуществления ежедневного перечисления денежных средств.

Работа в режиме трех фактически непрерывных сессий позволяет осуществлять казначейское обслуживание на территории всей страны непрерывно, во всех 11 часовых поясах. Благодаря возможности бесперебойного совершения платежей возрастает и скорость оборота бюджетных средств, минимизируется риск кассовых разрывов.

Перейдем к рассмотрению структуры системы казначейских платежей. Их совокупность создает и организует систему казначейских счетов [Боровик, Ковтун, 2022]. Основным является ЕКС, который представляет совокупность банковских счетов Федерального казначейства, открытых в Банке России. ЕКС отображается на балансовом счете № 40102. Территориальные органы Федерального казначейства могут открыть один счет, который также войдет в состав ЕКС.

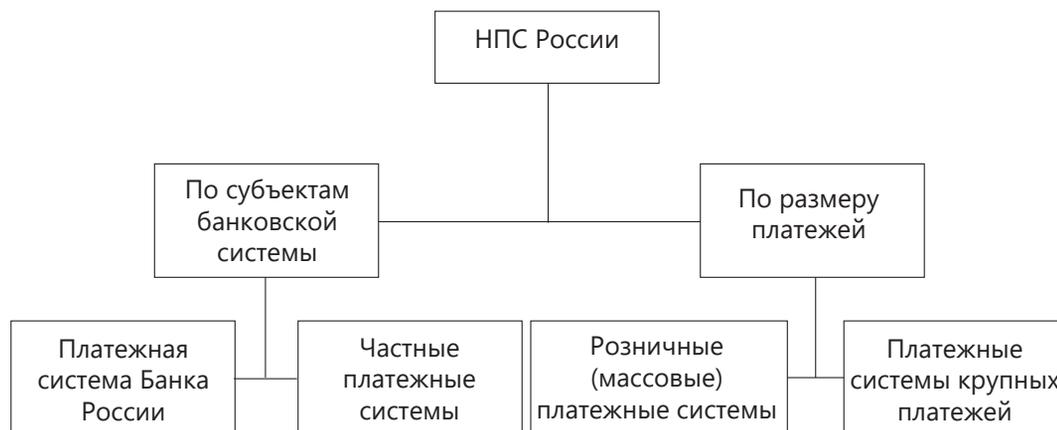
Подведем итог исследования сути реформы Казначейства России. Система позволила обеспечить своевременное и полное поступление доходов в федеральный бюджет [Жантимиров, 2021]. Детализирован учет доходов и расходов бюджета, а данные стали прозрачными и открытыми для заинтересованных сторон. Контроль за исполнением бюджета вышел на новый уровень и стал более удобным для органов финансового контроля [Карпухин, Данилина, 2022]. Тем не менее стоит отметить вопрос планирования и прогнозирования поступления средств в федеральный бюджет.

Система казначейских платежей обеспечена защитой от некорректных входных данных адресата средств. В случае получения Казначейством такого рода переводов они направляются на специальный счет до выяснения адресата. Оценка подобных переводов производится путем сравнения косвенных признаков, таких как наличие кода бюджетной классификации. Орган Федерального казначейства направляет запрос предполагаемому получателю средств, однако если принадлежность не определена, то они будут классифицированы как невыясненные поступления федерального бюджета.

ВЗАИМОСВЯЗЬ НПС С СИСТЕМОЙ КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ / INTERRELATION OF THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM WITH THE SYSTEM OF TREASURY PAYMENTS

На разных уровнях заявляется о сходстве Казначейства с Банком России. Одним из таких признаков является сходство системы казначейских платежей с НПС. Рассмотрим данную гипотезу и сделаем вывод об этой

тенденции. НПС является проектом Банка России [Карпухин, Данилина, 2022]. Она запущена в середине 2014 г. Безусловно, она является ответом на потенциально возможные экономические санкции, на риск отключения РФ от международных платежных систем. На данный момент НПС России легла в основу национальной экономики из-за введения санкций и отключения от мировых платежных систем (далее – МПС). Отечественная НПС «Мир» представляет собой полноценный аналог последних. «Мир» позволяет обрабатывать банковские операции внутри России без участия МПС. Фактически НПС полностью независима и способна также к расчетам с операторами, входящими в МПС (рис. 1).



Составлено автором по материалам источника [Грудачева, Топорова, 2022] / *Compiled by the author on the materials of the source [Grudacheva, Toropova, 2022]*

Рис. 1. Организация НПС

Fig. 1. Organisation of the national payment system

Рассмотрим основные принципиальные отличия НПС от системы казначейских платежей. Последняя обеспечивает проведение операций, платежей и расчетов между государственными органами, в то время как НПС позволяет проводить операции между негосударственными участниками экономических отношений. Стоит отметить, что перспективным направлением развития системы казначейских платежей на 2025–2026 гг. является именно введение возможности начисления заработной платы для государственных служащих. Более того, предусматривается и развитие иных платежей в пользу физических лиц. Можно сказать, что данная система и НПС взаимопроницающие. Например, начисление заработной платы, упомянутое выше, невозможно без применения реквизитов «Мир». В целом взаимодействие НПС и системы казначейских платежей формирует инфраструктуру для управления государственными финансами и обеспечения финансовой независимости России.

Это взаимодействие позволит обрабатывать платежи и осуществлять выплаты определенным категориям граждан напрямую на банковские карты системы «Мир» [Карандаев, 2014]. Более того, платежи по картам «Мир» могут автоматически отражаться в информационных системах Казначейства, что и позволяет отслеживать целевое использование бюджетных средств в режиме реального времени, а также блокировать подозрительные транзакции. В целом синергия НПС и системы казначейских платежей способствует ускорению и упрощению процесса перевода социальных выплат. Также такое сотрудничество позволяет упростить оплату государственных контрактов, сделать их подотчетными для Казначейства.

В последние годы полномочия Федерального казначейства значительно расширились. Уже сегодня наблюдаются сходства с деятельностью ЦБ РФ. Создание и функционирование системы казначейских платежей является подтверждением такой тенденции. В рамках системы казначейских платежей предусмотрена возможность Казначейства управлять остатками средств на счетах и размещать временно свободные денежные средства в различных финансовых инструментах. Нет оснований полагать, что подобная тенденция кратковременна. Подтверждением такого вывода можно считать п. 3.1 карты реализации стратегических проектов Казначейства России. В данном пункте заявлено внедрение практики абсолютного нуля на ЕКС. Более того, сама практика

размещения свободных средств и возврата их в оборот является полезной для экономики страны. Казначейство ежегодно отчитывается о доходах, получаемых от операций, связанных с размещением остатков средств на депозитах или в сделках РЕПО (англ. repurchase agreement – соглашение об обратной покупке)⁴.

Важно отметить, что недавние изменения в Бюджетном кодексе наделили Федеральное казначейство рядом полномочий, характерных для Банка России. Так, например, работа системы казначейских платежей регламентируется особыми нормативными актами, которые созданы и утверждены самим Казначейством. При этом, согласно закону о ЦБ РФ, все расчеты в РФ регламентируются данным банком. Собственно, нововведение позволило Казначейству на основании федеральных законов осуществлять расчеты наравне с Банком России. Противоречия с действующими нормативно-правовыми актами как такового нет, так как речь идет исключительно о казначейских транзакциях.

Несмотря на широкие полномочия, появившиеся у Федерального казначейства, ЦБ РФ остается мегарегулятором и он осуществляет свою деятельность при его непосредственном участии. Средства федерального бюджета находятся в Банке России, ЕКС также обслуживается там же.

Достаточно важным остается вопрос контроля и аудита как в системе казначейских платежей, так и в НПС. Казначейство как оператор СКП осуществляет их в отношении операций, проводимых через его систему. В первую очередь система казначейских платежей функционирует согласно Бюджетному кодексу, что предполагает собой отличия в методах контроля по отношению к НПС, которая основывается на одноименном федеральном законе. Банк России не вправе осуществлять контроль за операциями, проводимыми через СКП, однако он имеет полномочия проверять Казначейство и его территориальные органы, так как они являются участниками НПС. В современных нормативно-правовых актах отсутствуют четкие критерии аудита в системе казначейских платежей. Стоит отметить, что разработка подобных актов является перспективным направлением развития Казначейства России. На данный момент оно проводит внутренний аудит операций, которые связаны со средствами федерального бюджета или с распорядителями и получателями бюджетных средств. Для точности аудита в качестве внешнего финансового контролера задействована Счетная палата РФ.

Подведем итоги анализа взаимосвязи и сходств НПС и системы казначейских платежей. Действительно, последняя имеет ряд сходств с НПС. В ее рамках определенно происходит перевод средств с одного счета на другой. Можно сказать, что это некая платежная система внутри платежной системы. Безусловно, СКП базируется на НПС «Мир». Важным отличием является то, что НПС нацелена на оказание платежных услуг домохозяйствам, предприятиям и государству при переводах с личных счетов фактически в рамках частных финансов. Система казначейских платежей функционирует в поле общественных финансов. Она обеспечивает движение средств между казначейскими счетами разных субъектов РФ. При этом обе эти системы направлены на гарантирование независимости транзакций от внешних факторов. НПС обеспечила безопасность финансовой системы России от международных санкций. СКП, в свою очередь, позволила минимизировать бюрократизм в области государственных финансов, а также срок оборота бюджетных средств и защитить транзакции посредством их верификации.

Перспективным направлением развития взаимоотношений между НПС и системой казначейских платежей является организация управления ликвидностью на ЕКС. Речь идет о возможной покупке облигаций федерального займа (далее – ОФЗ), а также об обеспечении сделок РЕПО через систему «Мир». Более того, представляется возможным применение данных последней для прогнозирования налоговых поступлений и расходов. Благодаря интеграции данных системы «Мир» и системы казначейских платежей можно обеспечить борьбу с дисбалансами региональных бюджетов, что поспособствует гармонизации развития субъектов РФ.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.2020 г. № 1004 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете в части покупки (продажи) ценных бумаг на организованных торгах по договорам репо» (вместе с «Правилами осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете в части покупки (продажи) ценных бумаг на организованных торгах по договорам репо»). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356919/ (дата обращения: 15.01.2025).

УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ И РИСКАМИ В СИСТЕМЕ КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ / LIQUIDITY AND RISK MANAGEMENT IN THE TREASURY PAYMENT SYSTEM

Основным счетом в пуле ликвидности Федерального казначейства является ЕКС, который открыт его Межрегиональному операционному управлению (далее – МОУ). Во время закрытия пула ликвидности все счета, подчиненные главному счету, обнуляются, а остатки перечисляются на основной. Уникальной особенностью функционирования пула ликвидности в России является то, что для проведения операций могут быть задействованы остатки средств на всех счетах, входящих в него [Карпова, Воробьев, Полянская, 2021]. Таким образом, для проведения платежей управления Федерального казначейства могут задействоваться остатки средств на счетах, которые открыты совершенно в разных регионах. Также стоит отметить, что функционирование ЕКС и пула ликвидности вовлекает не только рублевые операции, но и операции, проводимые в иностранной валюте. Данная технология позволяет концентрировать остатки средств на одном счете и в дальнейшем возвращать их в оборот путем размещения на депозитах и в сделках РЕПО.



Составлено автором по материалам источника [Жантимиров, 2021] / Compiled by the author on the materials of the source [Zhantimirov, 2021]

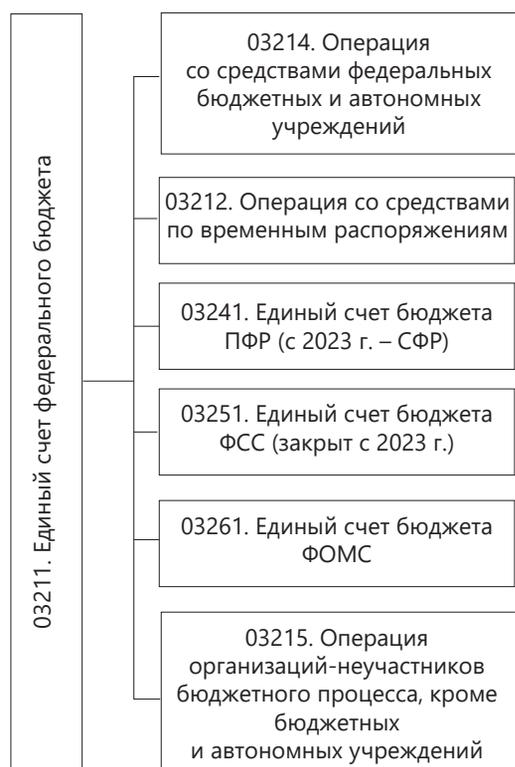
Рис. 2. Пул ликвидности ЕКС
Fig. 2. Liquidity pool of a single treasury account

В конце операционного дня все остатки средств учитываются на едином счете федерального бюджета. До того момента, пока нет необходимости проводить платеж, денежные средства фактически находятся на ЕКС, а с точки зрения учета числятся на казначейском счете федерального бюджета. При проведении расходного платежа средства федерального бюджета будут фактически списаны с ЕКС, а его учет будет отражен на данном счете. Такая же система распространяется на региональные и местные бюджеты.

Существует и исключение. На единый счет федерального бюджета не могут быть переведены остатки средств, относящихся к страховым взносам на финансирование накопительной пенсии, дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию, взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, а также взносов работодателя в пользу застрахованного лица (рис. 3).

Основной задачей управления ликвидностью является обеспечение исполнения бюджетных обязательств в назначенный срок и в полном объеме при условии экономической эффективности и минимизации рисков [Климентьева, Ульяновкин, 2019]. Немаловажными аспектами в данном вопросе являются процесс прогнозирования потока денежных средств и определение буфера ликвидности.

Некое подобие буфера ликвидности уже существовало в отечественной практике в активной фазе перехода к рыночной экономике. В 90-х гг. прошлого века при исполнении бюджетов субъектов РФ формировался специальный резерв из оборотной кассовой наличности, который утверждался в законе о бюджете. Объем данных средств утверждался в расчете 1 к 12 от расходов федерального бюджета, однако сейчас буфер – это фиксированная сумма. В основном средства из резерва кассовой наличности направлялись на различные социальные выплаты, но при этом вопрос о размещении остатков бюджетных средств не рассматривался. В данном контексте следует рассмотреть преимущества пула ликвидности как экономической системы. Он позволяет ликвидировать кассовые разрывы за счет перераспределения средств внутри самого пула. Это действительно



Примечание: ПФР – Пенсионный фонд России; СФР – Социальный фонд России; ФСС – Фонд социального страхования РФ; ФОМС – Фонд обязательного медицинского страхования

Составлено автором по материалам источника [Жантимиров, 2021] / *Compiled by the author on the materials of the source [Zhantimirov, 2021]*

Рис. 3. Привлечение и возврат средств на единый счет федерального бюджета
 Fig. 3. Fundraising and refunding to a single federal budget account

способствует гармонизации финансирования бюджетов субъектов России. Также пул позволяет повысить доходность бюджета за счет размещения остатков. Таким образом, у государства появляется некое пространство для экономического маневра в рамках доходности пула. Последняя позволяет снизить зависимость от займов на покрытие текущих расходов, что снижает и долговую нагрузку. Тут же стоит отметить и очевидное преимущество ЕКС, которое заключается в минимизации рисков потери средств от банкротств коммерческих банков, в которых ранее были размещены казначейские счета.

За счет синергии буфера ликвидности с пулом ликвидности достигается эффект динамического перераспределения средств. Фактически предлагается система, способная, в зависимости от экономической ситуации, переводить их из доходных активов (пул ликвидности) в резервный фонд Казначейства (буфер ликвидности). Таким образом формируется более гибкая казначейская система и минимизируется риск кассового разрыва.

Управление рисками является критически важной составляющей любого вида деятельности, связанного с управлением средствами. В контексте данного исследования управление рисками в рамках казначейской деятельности является основой для стабильного оборота государственных финансов. Для результативности этого процесса необходимо обеспечение эффективной системы менеджмента государственных финансов. Особенно важным становится управление рисками в ходе размещения свободных средств пула ликвидности. Для минимизации рисков применяется механизм дисконта. Дисконтирование позволяет корректировать стоимость будущих денежных потоков или активов, учитывая их рискованность. В общем виде дисконт варьируется в зависимости от риска ликвидности, кредитного риска и рыночной волатильности. Так, при низкой ликвидности актива ставка дис-

конта возрастает. Подобный механизм позволяет сбалансировать размещаемые средства.

Рассмотрим наиболее общие риски, которые возникают при размещении денежных средств Казначейством в различные финансовые инструменты. Существуют четыре основные категории. Во-первых, операционные риски. Они возникают из-за несовершенства и возможных ошибок во внутренних процессах организации, из-за некорректных действий сотрудников или сбоев программных систем. Во-вторых, риск ликвидности. Он возникает из-за вложения средств в низколиквидные активы. В-третьих, рыночные риски, которые возникают из-за волатильности стоимости актива. Такие колебания могут привести к снижению стоимости закрытия сделки. Наконец, важным и подчас наиболее опасным является риск дефолта – кредитный риск. Он заключается в вероятности невыполнения обязательств по возврату средств контрагентом.

Рассмотрим базовые механизмы минимизации всех выделенных категорий. Кредитный риск возможно нивелировать посредством ограничения размещения средств в банках с низким рейтингом и диверсификации контрагентов. Рыночный риск разрешается при помощи ограничения доли валютных активов, мониторинга рыночной конъюнктуры, а также при помощи механизма хеджирования. Предлагается рассмотреть более подробно именно хеджирование. Оно сводится к снижению потенциальных убытков, вызванных неблагоприятными изменениями на рынке. Наиболее интересным методом хеджирования является использование деривативов. Они позволяют зафиксировать стоимость актива, за счет чего она становится более предсказуемой в будущем. В число деривативов для хеджирования включают фьючерсы, опционы и свопы. Фьючерсы позволяют приобрести некий базовый актив по заранее оговоренной цене в будущем. Опционы позволяют купить или продать базовый актив по заранее установленной цене, но в пределах срока действия опциона.

Наиболее общим механизмом управления рисками в этой сфере можно считать анализ экономического потенциала контрагентов. Благодаря формированию пула надежных контрагентов Казначейство способно минимизировать все внешние риски.

Приведем схему управления рисками относительно МОУ Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью. Рассмотрим, какие меры будут приниматься в случае возникновения кассового разрыва как следствие риска ликвидности. Первоочередной мерой выступают операции обратного РЕПО и валютного свопа для привлечения средств по рыночной процентной ставке. Также представляется возможным их привлечение с помощью досрочного возврата через счета до востребования, договоры депозитов и особые РЕПО. При такой схеме Казначейство в сжатые сроки получает средства на счет и может исполнить обязательства. Безусловно, из-за таких трансакций оно может потерять часть средств на выплате рыночного процента или в виде некой неустойки, но в данной ситуации приоритетом является своевременное исполнение бюджетных обязательств.

В случае возникновения кредитного риска, то есть при неисполнении или задержке исполнения заемщиком выплат основного долга, Казначейство будет принимать иные меры. В первую очередь происходит мониторинг информации об отзыве лицензии или об ухудшении финансового состояния кредитной организации. На основе полученной информации происходит разработка плана по возврату размещенных средств или процентов посредством реструктуризации долга.

Можно привести две категории рекомендаций по улучшению системы управления рисками. Первая основывается на базовых механизмах Казначейства и уже существующих практиках, вторая – на системе казначейских платежей. Рассмотрим ситуацию с позиции прежних механизмов, существующих в РФ. В соответствии с распоряжением Правительства была разработана и утверждена программа, нацеленная на повышение эффективности управления общественными финансами. Программа разрабатывалась в соответствии с бюджетным посланием Президента России. Допустима диверсификация финансовых инструментов, в которых можно разместить средства Казначейства. Как уже было выявлено ранее, Казначейство использует как минимум четыре финансовых инструмента, а именно банковские депозиты, сделки РЕПО, операции с иностранной валютой, бюджетные кредиты.

Во вторую категорию входят рекомендации на основе системы казначейских платежей. Управление рисками через нее способно обеспечить финансовую стабильность и поддержание непрерывности бюджетного процесса. Во-первых, одним из важнейших элементов системы является централизация управления счетами государственных органов и учреждений, что позволяет оперативно перераспределять средства между ними, обеспечивая своевременное исполнение платежных поручений и предотвращая дефицит ликвидности. Такой подход создает основу для более точного прогнозирования и планирования финансовых операций. Второй важный аспект заключается во внедрении автоматизированной системы прогнозирования и планирования поступлений и расходов. Такая система будет способна оценивать будущие поступления и расходы, позволяя заблаговременно идентифицировать возможные дефициты и профициты ликвидности. Таким образом, планирование финансирования будет осуществляться на более высоком уровне, а принятие управленческих решений становится обоснованным и своевременным. В целом современные реалии системы казначейских платежей позволяют обеспечить централизованное планирование поступлений и расходов. Этому способствует ЕКС, а также ее возможная интеграция с НПС «Мир». Мы уже говорили ранее о том, что синергия НПС и системы казначейских платежей в части обмена информацией является перспективным направлением развития. Теперь мы видим, что подобная тенденция способна обеспечить и управление рисками казначейской деятельности.

Также предлагается применение автоматизированных инструментов для управления денежными остатками. В целом автоматизация процессов распределения свободных средств на депозиты или другие высоколиквидные активы, а также быстрое привлечение недостающей ликвидности способствуют повышению эффективности использования финансовых ресурсов.

Также существенное значение имеет согласование графиков финансирования с государственными органами и учреждениями. Точное планирование денежных потоков позволяет синхронизировать поступления и расходы, минимизируя риски возникновения дефицита ликвидности и повышая предсказуемость финансового положения. Наконец, систематический анализ рисков и разработка мер реагирования играют важную роль в процессе управления ликвидностью. Постоянный мониторинг внешних и внутренних факторов, влияющих на состояние последней, позволяет предвидеть возможные проблемы и своевременно разработать эффективные способы их устранения.

Таким образом, комплексное применение указанных инструментов управления ликвидностью гарантирует надежность и устойчивость системы казначейских платежей, способствуя успешному выполнению бюджетных обязательств и обеспечению стабильности финансовой системы в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ/ CONCLUSION

Подведем итоги проведенного исследования. В первую очередь в результате исследования был уточнен ряд существенных понятий, таких как «система казначейских платежей», ЕКС, «пул ликвидности», «буфер ликвидности». Было выявлено, что данные понятия утвердились в ходе реформы Казначейства России. Стоит отметить, что она благотворно сказалась на скорости обработки и проведения бюджетных выплат, а также позволила сформировать пространство для маневра и управления свободными средствами, находящимися на счетах Казначейства.

Был проведен краткий обзор сути реформы работы данного органа, а также текущего состояния этого ведомства. В рамках исследования была проанализирована карта реализации стратегических проектов Казначейства России на 2025–2026 гг., а также рассмотрена стратегическая карта Казначейства на 2022–2030 гг. В рамках рассмотрения последствий введения системы казначейских платежей установлено, что она функционирует практически без перерывов в рамках трех сессий. Система позволила обеспечить своевременное и полное поступление доходов в федеральный бюджет. Был детализирован учет доходов и расходов бюджета, а данные стали прозрачными и открытыми для заинтересованных сторон. Контроль за исполнением бюджета вышел на новый уровень и стал более удобным для органов финансового контроля.

В исследовании была выдвинута гипотеза о тенденции к наращению сходства функций ЦБ РФ с Казначейством России, а также о сходствах НПС с системой казначейских платежей. Доказано, что в рамках осуществления казначейских платежей Казначейство выполняет схожие с Банком России функции, только уровни остаются разными. ЦБ РФ является мегарегулятором экономики, в то время как Казначейство осуществляет подобные функции исключительно в собственной сфере. Система казначейских платежей действительно имеет ряд внешних сходств с НПС. Тем не менее такие сходства являются лишь внешними. По своей сути, системы взаимопроникающие. Более того, мы отметили, что именно их синергия является перспективным направлением развития как финансовой системы в целом, так и системы казначейских платежей в частности.

Взаимодействие системы казначейских платежей и НПС позволит обрабатывать платежи и осуществлять выплаты определенным категориям граждан напрямую на банковские карты «Мир». Данная перспектива официально зафиксирована в карте стратегических проектов Казначейства. Платежи по системе «Мир» могут автоматически отражаться в информационных системах Казначейства, что позволяет отслеживать целевое использование бюджетных средств в режиме реального времени, а также блокировать подозрительные транзакции. В рамках рассмотрения данного вопроса мы постарались предположить, чем обернется углубление синергии. Основным результатом можно назвать взаимообмен информацией между НПС и системой казначейских платежей. Он позволит развить отношения в области управления ликвидностью на ЕКС. Речь идет о возможной покупке ОФЗ, об обеспечении сделок РЕПО через «Мир» и о прогнозировании налоговых поступлений и расходов. Благодаря интеграции данных системы «Мир» и системы казначейских платежей представляется возможным бороться с дисбалансами региональных бюджетов, что поспособствует гармонизации развития субъектов РФ.

В рамках рассмотрения вопроса управления ликвидностью была изучена роль буфера и пула ликвидности в обеспечении гибкости всей системы. Мы рассмотрели перспективы в их взаимодействии. Действительно, за счет синергии буфера ликвидности с пулом ликвидности достигается эффект динамического перераспределения средств. Фактически предлагается система, способная, в зависимости от экономической ситуации, переводить средства из доходных активов (пул ликвидности) в резервный фонд Казначейства (буфер ликвидности). Таким образом формируется более гибкая казначейская система и минимизируется риск кассового разрыва.

Отдельной частью исследования стало рассмотрение управления рисками в казначейской системе. Методы управления рисками были разделены на две категории. Первая относилась к методам, основанным на уже существующих в экономике механизмах, в то время как вторая явилась результатом самого исследования. Во второй категории предлагаются меры, основанные на системе казначейских платежей, что косвенно знаменуют также перспективные направления ее развития. Ключевые элементы процесса управления рисками

через систему казначейских платежей включают централизацию управления счетами государственных органов и учреждений, что позволяет оперативно перераспределять средства и предотвращать дефицит ликвидности. Фактически речь идет об упомянутой ранее синергии пула и буфера ликвидности.

Внедрение автоматизированной системы прогнозирования и планирования поступлений и расходов улучшает точность финансового планирования и своевременность принятия решений. Применение автоматизированных инструментов для управления денежными остатками повышает эффективность использования финансовых ресурсов. Автоматизация процесса планирования должна быть произведена на также упомянутой ранее синергии НПС и системы казначейских платежей. Согласование графиков финансирования с государственными органами и учреждениями минимизирует риски дефицита ликвидности и улучшает предсказуемость финансового положения. Систематический анализ рисков и разработка мер реагирования позволяют предвидеть проблемы и своевременно устранять их. Исследование подняло важный вопрос взаимодействия государственных институтов в рамках осуществления своих полномочий, а также вопрос улучшения риск-менеджмента, приведения его к более актуальной форме за счет использования результатов реформ государственных органов власти. Федеральное казначейство активно применяет различные финансовые инструменты для снижения рисков кассового разрыва и потери бюджетных средств. Отметим, что действительно немаловажную роль играет и взаимодействие Федерального казначейства с другими ведомствами. Так, совместная деятельность с ЦБ РФ предоставляет возможность находить и использовать новые инструменты, которые будут задействованы в размещении свободных остатков средств. Новые возможности позволят задействовать большее число контрагентов, что положительно скажется на финансовых услугах, предоставляемых физическим лицам, а также на исполнении государственного бюджета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Артюхин Р.Е.* 15 лет Казначейству России. Дайджест-финансы. 2007;12(156):2–8.
- Богданова А.И.* Критерии оценки результативности инструментов размещения временно свободных бюджетных средств. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018;1(109):112–117.
- Боровик В.Л., Ковтун Л.Р.* Система казначейских платежей – инструмент повышения качества управления государственными финансовыми ресурсами. Global and Regional Research. 2022;1(4).
- Вихлянцева Н.В., Сазонов С.П.* Роль Федерального казначейства в бюджетном процессе. Управление. Бизнес. Власть. 2018;1(15):6–8.
- Грудачева Т.Л., Торопова Е.В.* Система казначейских платежей: платежная система, работающая на современных банковских технологиях. В кн.: Проблемы экономики и управления инновационным развитием в условиях цифровых трансформаций: стратегии, модели, информационно-аналитическое обеспечение: материалы III Международной молодежной научно-практической конференции, Йошкар-Ола, 20–23 апреля 2022 г. Йошкар-Ола: Поволжский государственный технологический университет; 2022. С. 22–27.
- Жантимиров П.А.* О важности и подходах к повышению качества прогнозов движения денежных средств на едином казначейском счете. StudNet. 2021;2(4).
- Карандаев И.Ю.* Понятие бюджетных средств в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации. Актуальные проблемы российского права. 2014;5(42):775–780.
- Карпова А.И., Воробьев Г.Е., Полянская А.А.* Финансовые инновации казначейской системы исполнения бюджета региона. В кн.: Финансовые инновации в условиях развития цифровой экономики: сборник научно-практических статей Всероссийской научно-практической конференции, Волгоград, 29 марта 2021 г. Волгоград: Волгоградский государственный технический университет; 2021. С. 89–92.
- Карпухин М.А., Данилина И.Н.* Казначейское обслуживание в современной цифровой экономике. В кн.: Общество, государство, личность: влияние цифровых технологий: материалы XXII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых, часть 1, Казань, 29 апреля 2022 г. Казань: Университет управления «Татарский институт содействия бизнесу»; 2022. С. 236–240.
- Климентьева Н.М., Ульянов В.Е.* Управление ликвидностью бюджетных средств для наращивания финансового потенциала регионов России. Финансовая экономика. 2019;8:253–255.
- Комягин Д.Л.* Проблемы определения бюджетных средств. Право и экономика. 2000;7:28–30.

REFERENCES

- Artyukhin R.E.* 15 years of the Treasury of Russia. *Digest Finance*. 2007;12(156):2–8. (In Russian).
- Bogdanova A.I.* Efficiency indicators of the instruments of investing budget cash surplus. *Izvestiya St. Petersburg State University of Economics*. 2018;1(109):112–117. (In Russian).
- Borovik V.L., Kovtun L.R.* The system of treasury payments – a tool for improving the quality of the management of public financial resources. *Global and Regional Research*. 2022;1(4). (In Russian).
- Grudacheva T.L., Toropova E.V.* Treasury payment system: a payment system powered by modern banking technologies. In: *Problems of economics and management of innovative development in conditions of digital transformation: strategies, models, information and analytical support: Proceedings of the III International Youth Scientific and Practical Conference, Yoshkar-Ola, April 20–23, 2022*. Yoshkar-Ola: Volga State University of Technology; 2022. Pp. 22–27. (In Russian).
- Karandaev I.Yu.* The concept of budgetary funds in the context of financing the activities of budgetary institutions in the Russian Federation. *Actual Problems of Russian Law*. (In Russian).
- Karpova A.I., Vorobyov G.E., Polyanskaya A.A.* Financial innovations of the treasury system of budget execution in the region. In: *Financial innovations in the development of digital economy: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Volgograd, March 29, 2021*. Volgograd: Volgograd State Technical University; 2021. Pp. 89–92. (In Russian).
- Karpukhin M.A., Danilina I.N.* Treasury service in the modern digital economy. In: *Society, state, personality: impact of digital technologies: Proceedings of the XXII International Scientific and Practical Conference of Students, Undergraduates, Graduates, and Young Scientists, part 1, Kazan, April 29, 2022*. Kazan: University of Management “Tatar Institute of Business Assistance”; 2022. Pp. 236–240. (In Russian).
- Kliment'eva N.M., Ul'yankin V.E.* Liquidity management of budgetary funds, to build financial potential of Russian regions. *Financial Economy*. 2019;8:253–255. (In Russian).
- Komyagin D.L.* Problems of defining budgetary funds. *Law and economics*. 2000;7:28–30. (In Russian).
- Vikhlyantseva N.V., Sazonov S.P.* Role of the Federal Treasury in the budget process. *Management. Business. Government*. 2018;1(15):6–8. (In Russian).
- Zhantimirov P.A.* On the importance and approaches to improving the quality of cash flow forecasts on the single treasury account. *StudNet*. 2021;2(4). (In Russian).