

Модернизация системы управления средствами федерального бюджета: актуальные задачи и пути решения

Гамарник Игорь Андреевич¹

Спец. каф. государственных и муниципальных финансов
ORCID: 0009-0002-5982-7492, e-mail: gamarnik.IA@rea.ru

Научный руководитель

Косов Михаил Евгеньевич^{1,2,3}

Канд. экон. наук, зав. каф. государственных и муниципальных финансов, доц. каф. общественных финансов²,
директор Института юридического менеджмента Высшей школы юриспруденции и администрирования³
ORCID: 0000-0002-1067-0935, e-mail: kosov.me@rea.ru

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

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

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

Аннотация

Рассматривается проблема совершенствования механизма управления средствами федерального бюджета Российской Федерации (далее – РФ). В условиях нестабильной экономической ситуации и возрастающих требований к эффективности государственных расходов, необходимо пересмотреть существующие подходы к управлению бюджетными средствами. Целью исследования является разработка предложений по оптимизации системы управления средствами федерального бюджета, направленных на повышение прозрачности, рациональности и результативности использования бюджетных ресурсов. Для достижения поставленной цели анализируется текущее состояние управления средствами федерального бюджета, а также выявляются недостатки и ограничения действующих механизмов. Особое внимание уделяется таким аспектам, как планирование бюджетных расходов, контроль за исполнением федерального бюджета и управление ликвидностью единого казначейского счета. На основе проведенного анализа формулируются предложения по совершенствованию механизма управления средствами федерального бюджета. Эти предложения включают внедрение современных информационных систем, усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств, а также оптимизацию процедур планирования и исполнения бюджета. Результаты исследования могут быть использованы для разработки практических рекомендаций по повышению эффективности управления средствами федерального бюджета в РФ.

Ключевые слова

Управление средствами федерального бюджета, бюджетные средства, единый счет федерального бюджета, общественные финансы, финансовая устойчивость России, инструменты управления средствами федерального бюджета, бюджетные кредиты, казначейские облигации

Для цитирования: Гамарник И.А. Модернизация системы управления средствами федерального бюджета: актуальные задачи и пути решения // Вестник университета. 2026. № 1. С. 5-22.

Modernization of the federal budget funds management system: current challenges and solutions

Igor A. Gamarnik¹

Specialist at the State and Municipal Finance Department
ORCID: 0009-0002-5982-7492, e-mail: gamarnik.IA@rea.ru

Scientific Advisor

Mikhail 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
ORCID: 0000-0002-1067-0935, e-mail: kosov.me@rea.ru

¹Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

²Financial University Under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

³National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

Abstract

The presented research examines the problem of improving the management mechanism of the federal budget funds of the Russian Federation (hereinafter referred to as Russia). In the context of an unstable economic situation and increasing demands for the efficiency of public spending, it is necessary to reconsider existing approaches to the management of budgetary funds. The purpose of the study is to develop proposals for optimizing the federal budget funds management system, aimed at enhancing the transparency, rationality, and effectiveness of the use of budget resources. To achieve this goal, the current state of federal budget funds management has been analyzed, and the shortcomings and limitations of the existing mechanisms have been identified. Particular attention has been paid to such aspects as budget expenditure planning, control over the execution of the federal budget, and management of the single treasury account liquidity. Based on the analysis conducted in the article, proposals have been formulated for improving the mechanism of federal budget funds management. These proposals include the introduction of modern information systems, strengthening control over the targeted use of budgetary funds, and optimizing budget planning and execution procedures. The research results can be used to develop practical recommendations for improving the efficiency of federal budget funds management in Russia.

Keywords

Management of federal budget funds, budget funds, unified federal budget account, public finance, financial sustainability of Russia, tools for managing federal budget funds, budget loans, treasury bonds

For citation: Gamarnik I.A. (2026) Modernization of the federal budget funds management system: current challenges and solutions. *Vestnik universiteta*, no. 1, pp. 5-22.

ВВЕДЕНИЕ

Бесперебойное функционирование бюджетной системы Российской Федерации (далее – РФ, Россия) и эффективное управление общественными финансами в целом обусловлены отлаженностью механизма управления бюджетными средствами. Данный механизм функционирует на стыке сферы общественных финансов и динамично развивающегося финансового рынка. В связи с этим обеспечение соответствия скорости и качества управления бюджетными средствами темпам развития финансовой инфраструктуры приобретает повышенную актуальность. Особую значимость вопросы повышения эффективности и результативности управления бюджетными средствами обретают в условиях сложившейся в РФ экономической конъюнктуры, характеризующейся высокой волатильностью доходов бюджетной системы. Как и любой финансово-экономический процесс, механизм управления бюджетными средствами обладает специфическими чертами, достоинствами и недостатками, требующими постоянного научного осмысления и поиска путей его совершенствования, особенно в контексте влияния дополнительных внешних факторов рисков, стремительного развития цифровых инструментов и внедрения институтов, подобных единому налоговому платежу.

Рассмотрим степень научной проработанности проблемы. По исследуемой теме написано немало научных трудов как отечественных авторов, так и зарубежных. При проведении данного исследования наиболее референтными являются труды именно отечественных авторов, так как в них в наибольшей степени отражена национальная специфика бюджетной системы РФ. Фундаментальные аспекты, включая определение понятийного аппарата бюджетных средств, исследованы И.Ю. Карандаевым и Д.А. Комягиным [1]. Н.С. Сергиенко и С.Е. Прокофьев внесли значительный вклад в изучение ключевых технологий бюджетной системы, таких как функционирование единого казначейского счета и управление ликвидностью в государственном секторе. Инструментарий управления бюджетными средствами детально анализировался Д.Г. Поповой и Л.В. Шубиной. Развитие методологии кассового планирования в бюджетном процессе исследовал А.К. Караев, в то время как А.И. Богданова и П.А. Жантимиров сосредоточились на подходах к оценке эффективности управления. Вопросы операционной эффективности использования бюджетных средств рассматривались О.С. Горловой, М.А. Седовой, С.Е. Демидовой и Н.С. Шмиголь.

Однако, несмотря на значительный объем накопленных знаний быстро меняющиеся экономические условия, технологические новации и усиление внешних вызовов актуализируют потребность в дальнейших исследованиях проблем управления бюджетными средствами и поиска направлений их оптимизации.

Целью настоящего исследования выступает разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию механизма управления средствами федерального бюджета в РФ. Для достижения указанной цели в работе поставлены и последовательно решаются следующие задачи:

- определение понятия, значения и особенностей управления бюджетными средствами как ключевого элемента общественных финансов;
- комплексная характеристика инструментов механизма управления бюджетными средствами, применяемых в РФ;
- выявление и анализ особенностей функционирования механизмов управления ликвидностью единого казначейского счета в современных условиях;
- определение приоритетных направлений совершенствования управления средствами федерального бюджета с учетом актуальных вызовов и возможностей.

Объектом исследования являются бюджетные средства публично-правовых образований. В свою очередь, предметом исследования избран механизм управления средствами федерального бюджета в РФ.

Методологическую основу работы составили анализ и обобщение статистических данных, характеризующих движение бюджетных средств; контент-анализ нормативных правовых актов РФ, регулирующих бюджетный процесс и казначейское исполнение бюджета; анализ и синтез теоретических концепций и практического материала, представленных в научной литературе и отчетных документах финансовых органов власти.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ КАК КЛЮЧЕВОГО ЭЛЕМЕНТА ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

В отличие от управления бюджетом, которое происходит на всех этапах бюджетного процесса, управление бюджетными средствами непосредственно происходит на этапе исполнения бюджета.

В публикациях отечественных исследователей по умолчанию управление бюджетными средствами связывают с кассовыми поступлениями и выплатами в процессе исполнения бюджета.

В настоящее время в российском бюджетном законодательстве, а именно в ст. 236.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)¹ под управлением бюджетными средствами (дословно: «управление остатками средств на счете соответствующего бюджета») понимается: размещение остатков средств на едином счете бюджета и привлечение средств на единый счет бюджета, при этом управление средствами на едином счете федерального бюджета предполагает предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на единых счетах других бюджетов бюджетной системы (региональных, местных и государственных внебюджетных фондов РФ).

Стоит отметить, что термин «бюджетные средства» в настоящее время рассматривается как синоним «средства соответствующего бюджета» (ст. 6 БК РФ)². Однако многие авторы описывали свое видение трактовки данного термина. Так, Д.А. Комягин, рассматривая вопросы, когда возникают «бюджетные средства» и когда средства бюджетной ссуды переставали быть «бюджетными», говорит о том, что это денежные средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета [1].

Таким образом, можно сформулировать следующее: управление бюджетными средствами – это совокупность приемов и методов управления денежными потоками, позволяющих в оперативном порядке обеспечить мобилизацию дополнительных доходов в бюджеты с целью повышения эффективности использования бюджетных средств, а также обеспечения финансовой стабильности государства.

Функция управления бюджетными средствами, осуществляемая главным образом Федеральным казначейством Российской Федерации (далее – ФК РФ; также встречается форма «Казначейство России»), является исторически значимой основой финансовых отношений. Система управления бюджетными средствами имеет множество сходств с системой кэш-менеджмента в сфере корпоративных финансов. Ввиду цикличности экономики, коммерческим организациям необходимо быть готовыми к макроэкономическим изменениям с точки зрения платежеспособности.

В этих целях в структурах коммерческих организаций и корпораций стали создаваться управления (отделы) корпоративного казначейства. Согласно М. Биллингсу подобные структурные подразделения в американских компаниях начали появляться в конце XIX – начале XX вв., а в Лондоне в 70-е гг. XX в. была создана Ассоциация корпоративных казначеев, задав тем самым тренд на создание подобных профессиональных организаций во многих странах мира [2].

В функционал современного казначейства коммерческих организаций входит управление ликвидностью, операции по привлечению и размещению денежных средств, планирование и контроль движения денежных потоков. Как можно заметить, все те же функции осуществляет и Казначейство России, только в отношении бюджетных средств. Также, как и ФК РФ, корпоративное казначейство для принятия решений об инвестировании или привлечении средств опирается на информацию о текущих и прогнозируемых денежных потоках компании. При этом сотрудники подразделений корпоративного казначейства проводят мониторинг и анализ рынка на предмет возможных финансовых рисков, привлекательности условий размещения или привлечения средств.

Частным случаем корпоративного казначейства являются подразделения казначейства в кредитных организациях, в частности в банках. Российские банки активно взаимодействуют с ФК РФ относительно операций по управлению ликвидностью. Положительный эффект от подобного сотрудничества получают оба контрагента. Так, ФК РФ формирует дополнительные доходы федерального бюджета, а банки получают возможность привлечь дополнительные объемы денежных средств с меньшими издержками, по сравнению с другими долговыми источниками, на короткий срок³.

Управление бюджетными средствами является важным звеном бюджетной политики РФ по нескольким причинам.

Во-первых, в течение финансового года на счетах бюджетов бюджетной системы могут возникать временные кассовые разрывы по причине временного лага в поступлении денежных средств и исполнении

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/43b0d17f390af7f30948b0cc429653ac0d4f05ca/ (дата обращения: 12.10.2025).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/055a71948dbf2a4fc2478437cd89cd864ee8e6e5/ (дата обращения: 12.10.2025).

³ Основные итоги взаимодействия Казначейства России с финансовыми органами субъектов РФ. Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/5.pdf> (дата обращения: 15.10.2025).

расходных обязательств публично-правовых образований. Инструменты управления бюджетными средствами позволяют сгладить их влияние на бесперебойное функционирование бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления. В данном случае может возникать как дефицит средств по счетам бюджетов, так и их излишек. При излишке остатков бюджетных средств возникает вопрос их эффективного использования при наименьшем объеме затрат.

Кроме того, при помощи организации эффективного управления временными остатками бюджетных средств можно осуществить поступление дополнительных доходов в бюджеты, таким образом, упрочив возможности публично-правовых образований своевременно исполнять соответствующие расходные обязательства в течение финансового года [3; 4].

Во-вторых, по сравнению с ведущими развитыми странами в России все еще сохраняется невысокая степень развитости функционирования рыночных механизмов, а развитие механизмов и инструментов управления бюджетными средствами может стать одним из драйверов развития денежного и валютного рынка, а также рынка ценных бумаг. Более того, публично-правовые образования, в лице финансовых и казначейских органов, получают возможность зарекомендовать себя в качестве надежного игрока на рынке.

Кассовое планирование осуществляется на основе разработки и ведения кассового плана исполнения соответствующего бюджета. Кассовый план – это прогноз поступлений в бюджет и перечислений из бюджета в текущем финансовом году в целях определения прогнозного состояния единого счета бюджета, включая временный кассовый разрыв и объем временно свободных средств.

ФК РФ отвечает за составление и ведение кассового плана исполнения бюджета. Кассовые планы бюджетов других уровней ведут другие уполномоченные финансовые органы, а также органы управления государственных внебюджетных фондов. В деятельности органов ФК РФ разделены функции кассового планирования и управления ликвидностью: кассовым планированием занимается Управление обеспечения исполнения федерального бюджета, а размещением и привлечением средств на единый счет федерального бюджета (далее – ЕСФБ) и предоставлением бюджетных кредитов – Межрегиональное управление по управлению ликвидностью.

С 2021 г. при начале функционирования Единого казначейского счета (далее – ЕКС) в России появилась необходимость в прогнозировании движения денежных средств не только на единых счетах соответствующих бюджетов, но и на счетах, входящих в ЕКС, а также на едином счете бюджета⁴. Прогнозирование денежных потоков на единых счетах бюджетов РФ осуществляется через составление и ведение кассового плана. Порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета закреплен приказом Министерства финансов РФ от 09.12.2013 № 117н⁵[5]. Кассовый план исполнения федерального бюджета составляется на текущий год по месячной разбивке, а также на текущий месяц – с разбивкой по дням. На основе показателей федерального закона о федеральном бюджете на текущий год, а также прогноза поступлений по доходам, перечислений по расходам, прогноза поступлений и перечислений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета составляется кассовый план исполнения федерального бюджета на текущий год.

Кассовый план на текущий месяц составляется на основе прогноза перечислений по расходам, поступлений и перечислений по источникам финансирования дефицита бюджета. Кассовый план исполнения федерального бюджета на год с помесечной детализацией включает комплекс показателей, охватывающих доходную и расходную части, а также операции по финансированию дефицита. В части доходов план фиксирует прогнозируемые поступления, дифференцируя их на нефтегазовые и ненефтегазовые источники. Расходный блок детализирует планируемые перечисления из бюджета, включая капитальные вложения, межбюджетные трансферты, предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, а также некоммерческим организациям, расходы по обслуживанию государственного долга, то есть отражает показатели в разрезе видов расходов, классифицируемых кодами видов расходов классификации расходов бюджетов 400–700⁶. Дополнительно план содержит показатели,

⁴ Федеральное казначейство Российской Федерации. Прогнозирование движения средств на едином казначейском счете. Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/2e1/Prognostirovanie-dvizheniya-sredstv-na-EKS.pdf> (дата обращения: 15.10.2025).

⁵ Приказ Министерства финансов России от 09.12.2013 № 117н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году». Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=21022 (дата обращения: 15.10.2025).

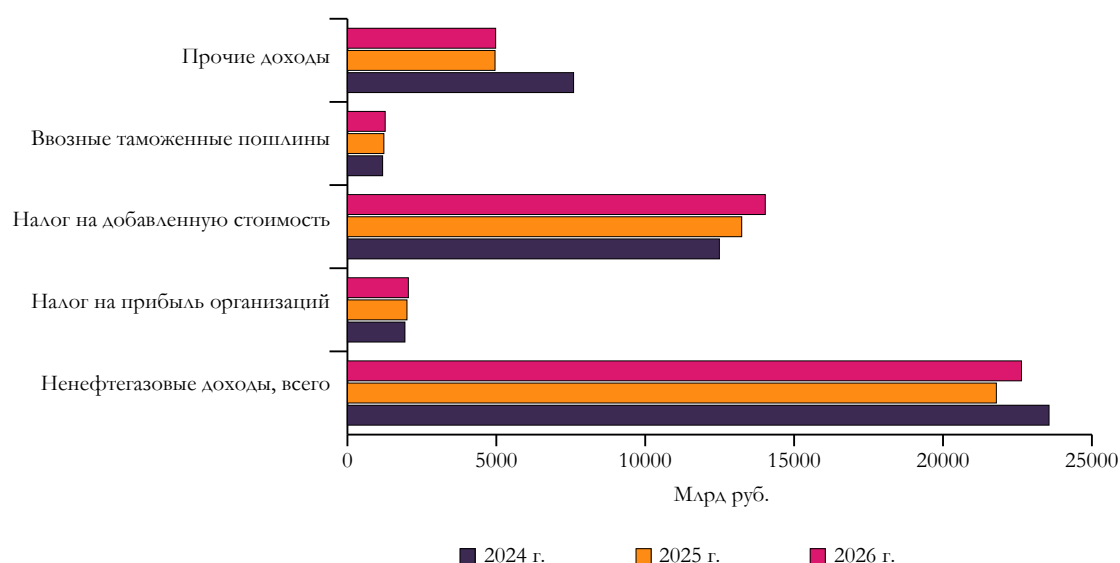
⁶ Приказ Министерства финансов России от 08.06.2018 № 132н (ред. от 30.12.2019) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300629/d062a2d0883f8991e3faabb105a2b9b000ce3822/ (дата обращения: 20.10.2025).

характеризующие движение средств по источникам финансирования дефицита федерального бюджета: объемы привлечения и пополнения Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ), операции по привлечению средств на счет федерального бюджета и их размещению, а также остатки на ЕСФБ на начало и конец соответствующего периода.

Введение детализации показателей кассовых планов в разрезе национальных проектов в настоящее время обсуждается на уровне руководства исполнительной власти по инициативе вице-премьеров, курирующих реализацию указанных проектов. Данная инициатива преследует цель не управления ликвидностью, а минимизации рисков недофинансирования мероприятий в рамках национальных проектов. Организация информационного взаимодействия в процессе кассового планирования осуществляется между ФК РФ, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными распорядителями средств федерального бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Методология кассового планирования, применяемая в РФ, включает использование экспертных оценок, основанных на прямом прогнозировании объемных показателей, тарифов и иных параметров, а также метода экстраполяции, базирующегося на анализе исторических тенденций динамики поступлений. Сравнительный анализ зарубежного опыта выявляет применение альтернативных подходов, таких как использование очищенных динамических рядов, например, в практике Грузии⁷, или разработка специализированных прогнозных моделей, как в Венгрии⁸. Параллельно с этим организационный аспект совершенствования процесса демонстрируется примером Турции⁹, где создание единой онлайн-платформы оптимизировало информационный обмен между всеми участниками кассового планирования.

В России кассовый план ежемесячно представляется ФК РФ в Министерство финансов России. Сложности кассового планирования в РФ связаны с тем, что каждый год действует множество факторов, воздействующих на поступления в федеральный бюджет и выплаты из федерального бюджета, и графики кассового исполнения бюджета не совпадают год от года.

Динамика поступления основных видов нефтегазовых доходов представлена на рис. 1.



Составлено автором по материалам источника¹⁰

Рис. 1. Динамика поступлений основных видов нефтегазовых доходов бюджетов бюджетной системы РФ в 2024–2026 гг.

⁷ Портал Спутник Грузия. Госбюджет Грузии на 2024 г. возвращен правительству на доработку. Режим доступа: <https://sputnik-georgia.ru/20231016/gosbyudzh-et-gruzii-na-2024-god-vozvrashchen-pravitelstvu-na-dorabotku-283329528.html> (дата обращения: 21.10.2025).

⁸ Портал «Репозиторий знаний в области государственного аудита». Заключение ВОА Венгрии на проект государственного бюджета. Режим доступа: <https://repository.ach.gov.ru/show/8200/> (дата обращения: 21.10.2025).

⁹ Turkey Central Government Budget Balance. Баланс бюджета центральной власти Турции. Режим доступа: <https://tradingeconomics.com/turkey/government-budget-value> (дата обращения: 21.10.2025).

¹⁰ Счетная палата Российской Федерации. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/project-2024/07%20-%20%D0%B4%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%8B%20%D0%9D+%D0%9D%D0%9D.docx> (дата обращения: 21.10.2025).

Управление ликвидностью является важным направлением в работе по управлению государственными финансами, которому уделяется большое внимание и в мировом сообществе. Так, в 2005 г. по инициативе Всемирного банка было создано сообщество по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами PEMPAL (англ. Public Expenditure Management Peer Assisted Learning)¹¹. На сегодняшний день в рамках PEMPAL функционируют три практикующих сообщества: бюджетное, по внутреннему аудиту и казначейское.

ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТРУМЕНТОВ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ

Мероприятия, проводимые казначейским сообществом, сосредоточены главным образом вокруг четырех основных тем:

- эволюция роли и функций казначейства;
- управление ликвидностью;
- бухгалтерский учет и отчетность в государственном секторе;
- использование информационных технологий в казначейских операциях.

Много внимания уделяется вопросам прогнозирования и кассового планирования остатков средств на счетах. Данный инструмент управления бюджетными средствами позволяет обеспечить полное и своевременное исполнение бюджетных обязательств, обеспечить принятие различных управленческих решений, а также формирует информационную основу для управления ликвидностью.

Более того, инструменты прогнозирования и планирования позволяют решать задачи мониторинга исполнения основных параметров федерального закона о федеральном бюджете, проводить оценку возможных отклонений фактических показателей от плановых. В части принятия управленческих решений – позволяют производить оперативное внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. С точки зрения управления ликвидностью – позволяют осуществлять оперативный мониторинг состояния бюджетных счетов, а также проводить оценку объема временно свободных денежных средств и возможных кассовых разрывов.

Похожие инструменты применяются и в зарубежных странах. Например, в Венгрии казначейство проводит оценку ожидаемых доходов и расходов путем составления ежедневного плана поступлений и выплат [6]. Структура прогнозов ликвидности представлена двумя блоками: блоком потребности в финансировании, включающим в себя баланс доходов и расходов центрального бюджета, а также баланс фондов социального обеспечения, баланс отдельных государственных фондов, предоставление авансовых платежей и обслуживание долга; и блоком источников финансирования, включающим в себя выпуск государственных ценных бумаг, заимствования, счета Европейского союза.

Прогнозирование ликвидности осуществляет Совет по ликвидности на основе ретроспективных данных, прогнозов крупных учреждений, институциональных отчетов. Также проводится информационное взаимодействие с Центральным банком Венгрии, Министерством финансов и налоговыми органами. Прогнозы остатков на ЕКС казначейство предоставляет 2 раза в неделю сроком на 2–3 месяца, Центральный банк – 2 раза в неделю на 3 месяца, а также казначейство предоставляет информацию об ожидаемом остатке на ЕКС на текущий день. На основании этого Агентство по управлению госдолгом проводит операции РЕПО в режиме овернайт (на 1 день). Помимо операций РЕПО овернайт, применяются следующие инструменты по управлению ликвидностью:

- размещение валютных депозитов в Центральном банке;
- проведение операций «валютный своп» с Центральным банком;
- операции РЕПО сроком на 1 неделю;
- выпуск ликвидных казначейских облигаций с дисконтом сроком на 4–8 недель и 3 месяца;
- привлечение краткосрочных резервных кредитов («стенд-бай» кредиты).

Таким образом, мы рассмотрели кассовое планирование в процессе исполнения федерального бюджета, а также методы и мероприятия, применяемые для кассового планирования, где был затронут и международный опыт.

Оценка качества управления бюджетными средствами как составляющая часть государственного финансового менеджмента пришла из корпоративного сектора, где данный процесс давно является

¹¹ PEMPAL. Информационный бюллетень бюджетного сообщества. Режим доступа: https://www.pempal.org/sites/default/files/publicationdoc/bcor_ru_0.pdf (дата обращения: 21.10.2025).

привычным делом. Если критерии эффективности финансового менеджмента коммерческих структур достаточно разработаны и успешно применяются на практике, то механизмы оценки эффективности финансового менеджмента в государственном секторе начали формироваться относительно недавно [7].

Если рассматривать управление бюджетными средствами сквозь призму операций по управлению остатками бюджетных средств, то можно сделать вывод о высоком уровне качества проработанности правовой базы главного администратора доходов (источников) финансирования дефицита бюджета, поскольку все операции по управлению ликвидностью осуществляются на основе отдельных постановлений Правительства РФ, приказов Казначейства России, внутренних порядков работы при осуществлении данного вида полномочий в разрезе инструментов. Также вышеуказанные нормативные правовые акты коррелируют с положениями БК РФ, бюджетной классификацией и др.

Качество планирования поступлений доходов оценивается с точки зрения выполнения прогноза поступлений доходов бюджета: негативную оценку получает как отклонение от прогноза, так и значительное перевыполнение прогнозных значений. Однако допустимая мера недо- или перевыполнения плана законодательно не определена [8].

Касательно доходов от управления остатками средств единого счета федерального бюджета и ЕКС, к сожалению, мы вынуждены констатировать невозможность проведения данного вида оценки качества управления бюджетными средствами ввиду отсутствия официальных данных, документов, определяющих прогноз и плановые показатели объемов доходов на очередной финансовый год и плановый период, поэтому анализ «план-факт» не может быть осуществлен в полной мере, а лишь на основе сравнения данных прошлых периодов.

Качество управления источниками финансирования дефицита бюджета характеризует качество исполнения бюджетных полномочий, предусмотренных ст. 160.2 БК РФ, которая закрепляет бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета [9].

Здесь необходимо отметить высокое качество исполнения указанных полномочий Министерством финансов России и Казначейством России. Однако, на наш взгляд, в ходе оценки качества управления бюджетными средствами необходимо также учитывать и своевременность осуществления платежных операций. К сожалению, открытых данных о своевременности исполнения обязательств нет, но в то же время косвенно можно предположить, что все операции проводятся в установленные сроки как со стороны государства, так и со стороны его клиентов. Данное предположение сделано на основе статистических данных о периодичности проведения отборов заявок на размещение средств в инструменты управления ликвидностью [10].

В данной работе оценка качества управления бюджетными средствами проводится на примере оценки качества операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и ЕКС как в разрезе инструментов, так и в целом, путем сравнения параметров размещения соответствующих денежных средств за ряд лет на основе архивных данных Казначейства России по размещению средств ЕСФБ и ЕКС. Статистические данные отборов на размещение средств представлены в табл. 1.

Таблица 1

Количество отборов заявок на размещение средств ЕСФБ и ЕКС в 2021–2023 гг.

Счет	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Единый счет федерального бюджета	548	282	258
Единый казначейский счет	1027	1293	1499
Итого	1575	1575	1757

Составлено автором по материалам источника¹²

По данным табл. 1 мы видим, что количество отборов заявок на проведение операций с остатками средств ЕСФБ и ЕКС значительно увеличивалось от года к году за период 2021–2023 гг. С 2021 г., с момента начала функционирования системы казначейских платежей и ЕКС, наблюдается крен в сторону размещения средств ЕКС, а не средств ЕСФБ. Также стоит отметить существенный рост количества

¹² Федеральное казначейство Российской Федерации. Режим доступа: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/084/PROEKT_ID_za-2022-god.DOCX (дата обращения: 22.10.2025).

отборов заявок в первом квартале 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. и, напротив, падение на треть количества отборов заявок на размещение средств ЕСФБ¹³.

Статистические данные о размещении средств за первые кварталы 2021 г. и 2022 г. приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Количество отборов заявок на размещение средств ЕСФБ и ЕКС
за первый квартал 2021 г. и 2022 г.**

Счет	2021 г.	2022 г.
Единый счет федерального бюджета	103	35
Единый казначейский счет	191	297
Итого	294	332

Примечание: данные представлены за период с января по март

Составлено автором по материалам источника¹⁴

В табл. 3 представлена информация о количестве отборов заявок на размещение средств в разрезе инструментов.

Таблица 3

**Количество отборов заявок на размещение средств ЕСФБ и ЕКС
в разрезе инструментов в 2019–2022 гг.**

Вид инструмента	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г.*	2022 г.*
РЕПО	392	356	444	60	90
Депозиты	228	161	230	34	68
Депозиты с центральным контрагентом	4	253	666	148	144
Своп	108	234	235	52	30

Примечание: * данные представлены за период с января по март

Составлено автором по материалам источника¹⁵

В табл. 3 представлена динамика изменения количества проведенных торгов на заключение договоров по инструментам управления ликвидностью при управлении остатками средств на ЕСФБ и ЕКС. Как можно заметить, количество отборов заявок по залоговым инструментам, таким как РЕПО и депозиты с Центральным контрагентом (далее – ЦК), превалирует над отборами заявок по беззалоговым инструментам, таким как депозиты, во все рассматриваемые периоды.

Операции размещения средств ЕСФБ на депозиты с ЦК были запущены в пилотном режиме в 2019 г. – это и обуславливает такое небольшое количество отборов заявок в данный период, а с 2021 г. аукционы на размещение средств на депозиты с ЦК стали осуществляться только со средствами ЕКС и мы видим, что за 3 месяца 2021 г. и 2022 г. их количество почти одинаковое¹⁶.

Рост количества отборов заявок на заключение договоров своп в 2020 г. по сравнению с 2019 г. можно объяснить тем, что сделки своп в 2019 г. начали заключаться только с конца июля. Сокращение данного вида отборов заявок в 2022 г. обусловлено приостановлением проведения данного типа торгов [11]. Сокращение количества депозитных отборов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. связано с наращиванием размещений на депозиты с ЦК в 2020 г.¹⁷.

¹³ Федеральное казначейство Российской Федерации. Режим доступа: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/084/PROEKT_ID_za-2022-god.DOCX (дата обращения: 22.10.2025).

¹⁴ Федеральное казначейство. Проект доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2023 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. Режим доступа: <https://www.roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/> (дата обращения: 24.10.2025).

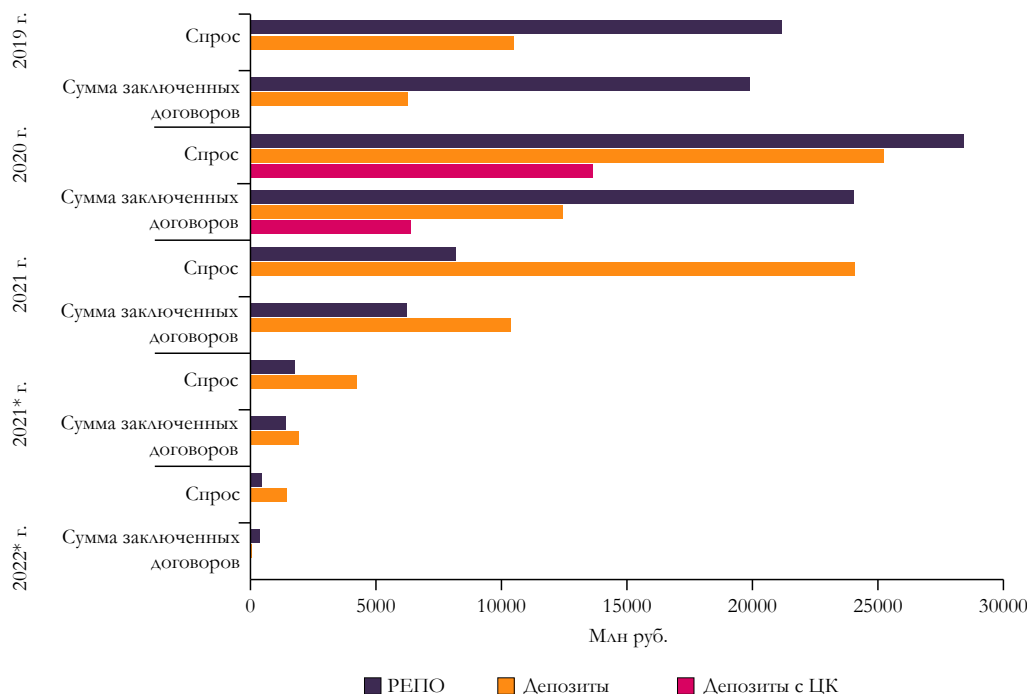
¹⁵ Там же.

¹⁶ Портал СПВБ. Сведения о депозитных операциях Федерального казначейства. Режим доступа: <https://spvb.ru/rynki/denezhnyy-rynok/depozitnye-operatsii-federalnogo-kaznacheystva/> (дата обращения: 24.10.2025).

¹⁷ Банк России. Обзор российского финансового сектора и финансовых инструментов. Режим доступа: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/32168/overview_2020.pdf (дата обращения: 24.10.2025).

В результате анализа динамики проведения отборов заявок на размещение средств ЕСФБ и ЕКС в инструменты управления ликвидностью можно сделать вывод о том, что данные операции довольно привлекательны для кредитных организаций, сотрудничающих с ФК РФ. Нашли быстрый отклик и высокий спрос инструменты, появившиеся в течение рассматриваемого периода.

Динамика спроса и предложения на размещение средств представлена на рис. 2.



Примечание: * данные представлены за период с января по март

Составлено автором по материалам источника¹⁸

Рис. 2 Динамика спроса и предложения размещения средств на ЕСФБ в разрезе инструментов в 2019–2022 гг. в млн руб.

По данным рис. 2 мы можем проследить изменение объемов размещений остатков средств ЕСФБ и ЕКС в инструменты управления ликвидностью в стоимостном выражении. Данные табл. 3 также подтверждают факт преобладания размещения денежных средств в залоговые инструменты (РЕПО над депозитами). В 2020 г. по сравнению с 2019 г. наблюдался рост объемов спроса и фактического размещения денежных средств на всех трех инструментах. Данный факт обусловлен нагрузкой на экономику в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Сокращение объемов размещения денежных средств на ЕСФБ с 2021 г. вызвано переносом части размещений только за счет средств ЕКС (депозиты с ЦК), однако общая динамика показывает увеличение объемов размещения даже по сравнению с 2019 г. В первые три месяца 2022 г. наблюдается резкое сокращение спроса и соответственно размещений средств по договорам банковского депозита и РЕПО со средствами ЕСФБ и одновременный резкий рост объемов размещений по данным операциям по сравнению с аналогичным периодом 2021 г.

Динамический анализ количества отборов заявок на размещение средств ЕСФБ и ЕКС, а также объемов размещения в инструменты управления ликвидностью позволяет сделать вывод о популярности рассматриваемых инструментов управления бюджетными средствами, а следовательно, и о качестве механизма управления бюджетными средствами [12].

Однако недостаток информации о планируемых общих объемах размещений в очередном финансовом году не позволяет в полной мере оценить выполнение поставленных целей по данному направлению управления бюджетными средствами.

¹⁸ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/794/1qdyym6osffh58liy196lp10bi1djo.pdf> (дата обращения: 24.10.2025).

Регулирующий эффект размещения средств органами ФК РФ в 2023 г. отмечает Банк России: «Дополнительный приток средств ФК в банковский сектор сформировался из-за снижения остатков на ЕКС за счет развития краткосрочных инструментов размещения средств: в конце апреля – счетов сроком овернайт, а в начале июня – пополняемых банковских депозитов, которые предусматривают возможность досрочного возврата всей или части суммы депозита по инициативе ФК в любой рабочий день. Размещение средств на таких условиях снижает риски возникновения у ФК кассового разрыва и позволяет более эффективно управлять остатками бюджетных средств»¹⁹.

Если говорить об управлении бюджетными средствами сквозь призму текущей сбалансированности бюджетов бюджетной системы, то интересно рассмотреть механизм предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств и оценить качество его функционирования.

В данной области управления бюджетными средствами не так давно произошло серьезное изменение. До 2020 г. решение по предоставлению бюджетных кредитов принималось Комиссией Федерального казначейства отдельно по субъектам РФ и отдельно по муниципальным образованиям. Это давало возможность развести потоки денежных средств и дать доступ муниципальным образованиям к практически бесплатному источнику финансирования дефицита бюджета²⁰.

Однако с течением времени стала очевидна проблема закредитованности регионов и муниципальных образований, и было принято решение отменить установление лимита на предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам и оставить лишь лимит для субъектов РФ. Фактически лимит на бюджетные кредиты субъектам РФ был увеличен вдвое. Статистические данные о бюджетных кредитах представлены в табл. 4.

Таблица 4

Динамика предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств субъектам РФ и муниципальным образованиям в 2018–2021 гг.

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Заключено Договоров о предоставлении субъекту РФ (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, шт., из них:	185	227	258
– субъекты РФ;	66	67	82
– муниципальные образования	119	160	176
Количество обратившихся в Федеральное казначейство за предоставлением бюджетного кредита, шт., из них:	–	–	–
– субъекты РФ;	26	21	78
– муниципальные образования	87	119	134
Выдано бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, шт., в том числе:	149	182	680
– субъекты РФ	39	35	523
– муниципальные образования	110	147	157
Срок предоставления бюджетных кредитов, дней:	–	–	–
– субъекты РФ	13–240	9–323	7–359
– муниципальные образования	12–240	8–240	10–302
Объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление бюджетных кредитов (млрд руб.), в том числе:	116,3	130,8	518,0

¹⁹ Банк России. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов. Режим доступа: https://cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2024_2026/ (дата обращения: 25.10.2025).

²⁰ Министерство Финансов Российской Федерации. Основные итоги взаимодействия Казначейства России с финансовыми органами субъектов РФ. Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/5.pdf> (дата обращения: 25.10.2025).

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
– субъекты РФ	90,8	85,9	469,0
– муниципальные образования	25,5	44,9	49,0

Составлено автором по материалам источника²¹

По данным табл. 4 мы можем наблюдать увеличение в 2023 г. объемов предоставления бюджетных кредитов субъектам РФ и одновременное сокращение их предоставления муниципальным образованиям по сравнению с 2021 г. Стоит также отметить, что доходы от данного вида операций с бюджетными средствами составляют незначительную долю в сравнении с другими ранее рассмотренными операциями, что указывает на некую социальную роль данного инструмента.

Согласно ст. 93.6 БК РФ, бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется субъекту РФ в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта РФ, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение²².

Срок такого кредита менялся: первоначально он задумывался как крайне краткосрочный (7 дней), но фактически в БК РФ было закреплено 30 дней, затем произошло продление до 50 дней, позднее – до 90, 180 и 240 дней. Действующая редакция от 21.11.2022 г. предусматривает условие его возврата не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года²³.

Тем не менее Министерство финансов России вправе самостоятельно устанавливать ежегодный лимит предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств для субъектов РФ, причем даже в меньшем размере, чем установлено БК РФ. С 2020 г. муниципальные образования утратили «собственные лимиты»²⁴ по бюджетным кредитам, однако сохранили право на предоставление бюджетного кредита по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ в пределах лимита субъекта РФ. Кроме того, были увеличены предельные даты возврата бюджетных кредитов – раньше возвраты должны были быть осуществлены в срок до 25 ноября текущего года, а потом срок был продлен до 15 декабря²⁵.

С одной стороны, данные изменения несут положительные результаты, поскольку зачастую муниципальные образования не в состоянии расплатиться по обязательствам, возникшим в результате получения бюджетного кредита, и, таким образом, снижаются кредитные риски. Однако, с другой стороны, именно муниципальным образованиям так необходимы дополнительные денежные средства, а регион, в состав которого входит муниципальное образование, может попросту не предоставить долю из своего лимита на бюджетный кредит.

Таким образом, проблема несбалансированности бюджетов бюджетной системы не решается. Изменение методики предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков бюджетных средств, на наш взгляд, оказалось не совсем удачным, что, в свою очередь, негативно влияет на качество управления бюджетными средствами.

Рис. 3 позволяет нам выявить наиболее доходные инструменты по управлению остатками средств ЕСФБ. Несмотря на меньшие объемы размещений, чем в РЕПО, депозитные договоры приносят наибольший доход от размещения на них денежных средств. Это связано, в первую очередь, со сроками действия договоров банковского депозита – они длиннее, чем по сделкам РЕПО. Доходы в 2020 г. по сравнению с 2019 г. снизились, особенно ощутимо по депозитным договорам, однако договоры банковского вклада с центральным контрагентом и операции своп, наоборот, показали положительную динамику. Это связано с пилотными размещениями по депозитам с ЦК в 2019 г. и лишь с полугодовым периодом заключения сделок своп соответственно.

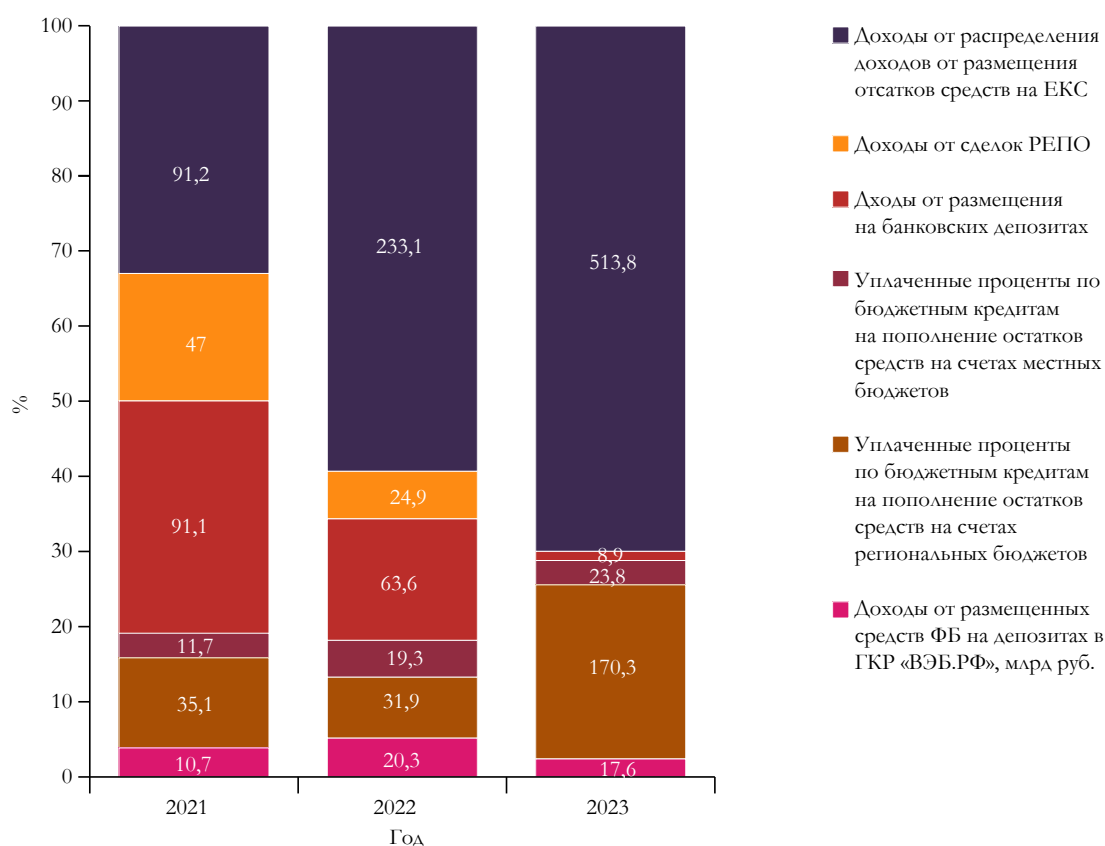
²¹ Казначейство России. Проект доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2023 год. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e0e/almnax8f2vucu4nhx2avin54nzmrygc.pdf> (дата обращения: 25.10.2025).

²² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/bd7fe7bcf7683c20da03a1c9d8e248a362ee8326/ (дата обращения: 25.10.2025).

²³ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/bd7fe7bcf7683c20da03a1c9d8e248a362ee8326/ (дата обращения: 25.10.2025).

²⁴ Министерство Финансов. Муниципалитеты без поддержки государства не останутся! Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38346 (дата обращения: 26.10.2025).

²⁵ В.Воловатов. Срок возврата бюджетных кредитов для регионов хотят продлить. Режим доступа: <https://www.pnp.ru/economics/srok-vozvratu-byudzhethnykh-kreditov-dlya-regionov-khotyat-prodlit.html> (дата обращения: 25.10.2025).



Составлено автором по материалам источника²⁶

Рис. 3. Динамика доходов от операций по размещению средств на ЕСФБ в инструменты управления ликвидностью в 2019–2022 гг., млрд руб.

Доходы в 2021 г. существенно превысили аналогичные показатели 2020 г. и 2019 г. из-за расширения источников размещений и увеличения количества проводимых отборов заявок. Доходы первого квартала 2022 г. превысили доходы аналогичного периода 2021 г., несмотря на сокращение объемов размещений и спроса со стороны кредитных организаций ввиду обострения политической ситуации на международной арене и санкционного давления на экономику России. Увеличение доходов в данном случае связано с изменением ключевой ставки Банка России и норматива обязательных резервов, которые, в свою очередь, влияют на порядок расчета суммы процентов по действующим договорам.

Стоит отметить, что осуществление сделок валютного свопа со средствами ЕКС было запущено лишь с 2022 г., и данные за первый квартал 2022 г. были сравнены с аналогичным периодом размещения средств ЕСФБ в 2021 г. В итоге мы видим, что доходы увеличились незначительно, что говорит о качественном переходе от размещения средств ЕСФБ к размещению средств ЕКС.

На наш взгляд, анализ динамики доходов от операций по управлению остатками средств является наиболее показательным при оценке качества управления бюджетными средствами, поскольку одной из главных целей данного процесса является получение дополнительных доходов в бюджеты бюджетной системы. Таким образом, можно высоко оценить качество управления бюджетными средствами в данном сегменте.

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СРЕДСТВАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Главными целями управления бюджетными средствами являются:

- обеспечение бесперебойности исполнения бюджета и выполнения обязательств соответствующего публично-правового образования;
- обеспечение маневренности в процессе управления бюджетными средствами для оперативного покрытия временных кассовых разрывов;

²⁶ Московская биржа. Итоги и перспективы операций по управлению остатками средств на едином казначейском счете в 2023-2024 гг. Режим доступа: <https://www.moex.com/media/files/moex/18863-1.pdf> (дата обращения: 25.10.2025).

- получение дополнительных доходов в бюджеты бюджетной системы РФ путем осуществления операций по управлению остатками по счетам бюджетов;
- обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ путем предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;
- воздействие на финансовый рынок [13].

В ходе работы были выявлены следующие недостатки управления бюджетными средствами: отсутствие единого программного продукта для осуществления платежей и передачи информации внутри ФК, а также преобладание залоговых инструментов над беззалоговыми.

Достижению этих результатов и, соответственно, повышению результативности управления бюджетными средствами могут способствовать следующие меры.

Во-первых, развитие и модернизация прикладных программных продуктов как внутри органов государственной власти, так и со стороны внешних организаций-контрагентов. В настоящее время платежи, осуществляемые ФК РФ, проходят через несколько различных программ. На наш взгляд, такая технология неэффективна ввиду временных затрат на проведение платежа и возможных рисков в процессе его осуществления – например, отсутствие работоспособности одного из программных продуктов, ошибок ввода или ошибок при экспорте или импорте в смежные информационные системы. Удобнее и эффективнее было бы наличие и функционирование одной общей информационной системы, аккумулирующей все функции по проведению платежей. В целях снижения рисков следует определить и разграничить полномочия различных структурных подразделений, задействованных в осуществлении платежей и установить контроль над цепочкой прохождения платежа с помощью усиленных квалифицированных электронных подписей.

Безусловно, внедрение и переход на функционирование одной большой многофункциональной информационной системы должны быть поэтапными, возможно, с введением переходного периода и одновременного функционирования как прежних, так и нового программного продукта. Данная мера позволит осуществить оптимизацию транзакционных процессов, снизить издержки на обслуживание нескольких программных продуктов, а также риски случайных ошибок в ходе ввода данных и переноса данных из одной программы в другую.

Во-вторых, предоставление данных в более доступном формате для всех граждан. На наш взгляд, данная процедура позволит сразу устранить два недостатка: открытость информации и создание конкуренции у банков. При данной процедуре кредитные организации видят исходы последних торгов и то, какая ставка была более выигрышной. Развитие новых технологий и движение экономики влияют не только на экономические процессы, но и на развитие новых инструментов размещения остатков средств. Министерство финансов России поручило ФК РФ уменьшить остатки средств на ЕКС для повышения управления ликвидностью. ФК РФ совместно с Центральным банком Российской Федерации разработало механизм «условного нуля».

Новый тип банковских счетов позволит снизить остатки до нуля временно свободных средств. Данный механизм работает с 20 ч. вечера до 10 ч. утра следующего дня. Он направлен на достижение государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»²⁷, а также на предотвращение кассового разрыва на всей территории России.

Таким образом, под «условным нулем» понимается размещение средств на банковских счетах (овернайт), уменьшение остатков на конец операционного дня и достижение «нуля» на ЕКС. Под «нулем» предполагается сумма средств, ниже которой размещение не происходит.

Обеспечение маневренности управления бюджетными средствами и получение дополнительных доходов от управления остатками бюджетных средств повысят результативность такого управления, если осуществить следующие мероприятия: внедрение и развитие новых инструментов управления ликвидностью. Так, например, в планах у Казначейства России – запустить операции двойного РЕПО.

Технология, на первый взгляд, схожа с операциями по договорам РЕПО, однако главное отличие в том, что новая технология размещения средств на договорах РЕПО будет предусматривать возможность для банка не ждать окончания срока договора, а занять ценные бумаги у ФК РФ под определенный процент.

²⁷ Министерство Финансов Российской Федерации. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/> (дата обращения: 26.10.2025).

С одной стороны, данный инструмент может быть интересен рынку, поскольку для того, чтобы привлечь контрагентов, Казначейство России может устанавливать более низкие ставки в качестве «премии» за сдачу ценных бумаг в «аренду» или же устанавливать иную схему начисления процентов, при которой банку было бы выгоднее заключать такие договоры в сравнении с обычным договором РЕПО.

Однако здесь можно назвать и возможные невыгодные условия для ФК РФ. В целях повышения привлекательности договоров РЕПО может быть установлено минимальное количество дней действия договора, в течение которых идет процедура займа ценных бумаг. На наш взгляд, данный инструмент можно назвать сверхприбыльным для государства по управлению остатками средств.

Тем не менее риски при такой сделке увеличиваются. Мы предлагаем ввести следующие условия проведения таких сделок:

- при заключении сделки двойного РЕПО ФК РФ устанавливает сроки, согласно которым предоставляет ценные бумаги во временное пользование. Важно отметить, что срок такого пользования должен быть меньше действия договора РЕПО, что позволит снизить кредитный риск и получить дополнительную прибыль;
- объем заемных ценных бумаг не должен превышать объем ценных бумаг по договорам РЕПО;
- наличие центрального контрагента, как при депозитах с ЦК – возникающие риски будут разделены между ФК РФ и ЦК;
- высокие критерии кредитных организаций для входа в такие типы сделок.

На наш взгляд, данные меры позволят минимизировать риски со стороны неисполнения обязательств кредитными организациями. Также запуск операций по привлечению денежных средств в ходе заключения договоров РЕПО на организованных торгах предполагает наличие высококачественного прогноза состояния остатков средств на ЕКС, в частности прогноза временного кассового разрыва, для того, чтобы конкретно под этот кассовый разрыв организовывать торги РЕПО по привлечению средств. Более того, торги РЕПО по привлечению средств должны совпадать по срокам с операциями заключения договоров банковского депозита ЦК, чтобы осуществить своевременное исполнение обязательств ФК РФ по обоим видам сделок.

Также немаловажным вопросом является технология расчетов сделок. Операции размещения на депозиты с ЦК и РЕПО на организованных торгах ведутся по отдельным открытым расчетным кодам в рамках клирингового сеанса Национального кассового центра. В связи с этим возникает вопрос: по какому из этих расчетных кодов будут проводиться операции по привлечению средств? Возможно, необходимо открытие нового расчетного кода и разработка новой учетной модели специально под новый инструмент.

Усовершенствование механизма размещения средств ЕКС на банковских счетах в кредитных организациях в части определения объемов снятия денежных средств в течение срока действия договора. Как уже говорилось ранее, досрочный отзыв денежных средств со счета до востребования влияет на объем доходов в виде процентов по размещенным средствам, поскольку проценты начисляются только на остаток денежных средств на счете. Однако данный инструмент является самым простым и наименее затратным по времени, когда речь идет о необходимости быстрого покрытия временных кассовых разрывов.

Существенным недостатком, препятствующим повышению результативности управления бюджетными средствами, является недостаточный уровень раскрытия информации об операциях по управлению остатками бюджетных средств. Так, мы можем наблюдать отсутствие информации о количестве заключенных договоров банковского счета в кредитных организациях, а также о том, со сколькими кредитными организациями они заключены. Кроме того, отсутствует открытая информация об объемах размещения и отзыва денежных средств по каждому решению Комиссии, как например, данная информация раскрывается по другим инструментам. Также нет структурированной информации о доходах от операций по управлению остатками бюджетных средств в разрезе инструментов. Все это снижает открытость и прозрачность государственных финансов в целом и негативно сказывается на результативности управления бюджетными средствами в частности.

Немаловажным аспектом является состав инструментов управления ликвидностью по характеру их обеспечения. Беззалоговые инструменты, как мы выяснили, приносят больший доход в виде процентов, и поэтому с точки зрения результата – максимизации доходов от управления бюджетными средствами – следует наращивать объемы их размещений. Технология управления бюджетными средствами предполагает размещение денежных средств посредством залоговых и беззалоговых инструментов – РЕПО и депозитов соответственно.

Однако, стоит отметить, что размещение денежных средств в залоговые инструменты носит не нейтральный, а более спекулятивный характер для финансового рынка. Эту нейтральность и восполняет наличие беззалоговых инструментов на рынке. В этой связи важным является принятие решений по сбалансированным объемам размещений денежных средств как в залоговые, так и в беззалоговые инструменты.

За последние несколько лет произошло расширение залоговой базы: раньше размещения проводились под залог облигаций федерального займа, позже в обеспечении появились еврооблигации и, наконец, ипотечные ценные бумаги. С появлением такого инструмента, как депозиты с ЦК, государство получило доступ, по сути, к любой другой ликвидности. Этот инструмент позволяет, не возлагая на государство другие дополнительные риски и деконцентрируя возможные угрозы, принимать в залог и другие активы (например, драгоценные металлы и камни), что открывает новые возможности в достижении целей управления бюджетными средствами и повышении результативности данного процесса.

Что касается беззалоговых инструментов, то главный минус их использования, на наш взгляд, в том, что бюджетная система в лице ФК РФ берет на себя риски заемщиков, и в целях сокращения данных рисков возникает опасность крена в сторону размещения денежных средств только в высоконадежных кредитных организациях-лидерах банковской системы. Это, несомненно, приносит результат в виде высоких доходов и надежности размещения денежных средств, однако не стоит забывать и о принципах «честной игры» на финансовом рынке, где Казначейство России должно обеспечивать равный доступ и возможности к бюджетным средствам.

В этой связи ФК РФ необходимо сформулировать и доводить до участников торгов риски на заемщика по капиталу, по рейтингам, риски концентрации, установить максимальный объем размещения денежных средств в одной кредитной организации (в ситуации, когда помимо этой кредитной организации в отборе заявок участвовали и другие контрагенты; если же в отборе принимала участие только одна кредитная организация, то следует предоставить ей весь лимит размещения).

При таких объемах размещения денежных средств на финансовом рынке очевидно, что государство в лице ФК РФ становится крупнейшим кредитором для банковской системы. Участникам финансового рынка необходимо понимание политики, которая закладывается в операции размещения бюджетных средств, набор инструментов и примерное видение того, какие правила поведения будут на этом рынке. В настоящее время участники финансового рынка лишь ограниченно имеют представление об операциях по управлению бюджетными средствами. Подобную информацию отдельными решениями в разрезе инструментов доводит до них ФК РФ. Также существуют отдельные нормативные правовые акты в разрезе данных инструментов.

На наш взгляд, повысить результативность управления бюджетными средствами можно в том числе путем разработки документа, который объединял бы в себе все вышеуказанные данные, включая долговую политику, график размещения и привлечения денежных средств и объяснял бы участникам рынка позицию, сроки, объемы, правила размещений. Подобным документом является инвестиционная декларация кредитной организации. Перенос данной практики на государство (например, на Казначейство России) позволил бы повысить привлекательность со стороны кредитных организаций и других участников рынка к операциям по управлению бюджетными средствами, а также повысить статус и имидж государства как активного участника финансового рынка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования механизма управления бюджетными средствами были изучены различные нормативные правовые акты, регламентирующие его функционирование, а также научные статьи отечественных и зарубежных авторов. В результате было уточнено понятие «управление бюджетными средствами», выявлены особенности и значение изучаемого механизма. В работе был представлен состав инструментов, с помощью которых осуществляется функционирование механизма управления бюджетными средствами, среди которых инструменты управления ликвидностью и бюджетные кредиты на пополнение остатка единого счета бюджета субъектов РФ.

Кроме того, были изучены инструменты управления бюджетными средствами в зарубежных странах и сделан вывод о том, что в России их перечень шире, но в то же время во многом схож с инструментарием других стран.

В рамках данного исследования была проведена оценка качества управления бюджетными средствами по нескольким критериям. В результате автором сделан вывод о качественной проработке нормативной правовой базы механизма управления бюджетными средствами и качественном управлении остатками бюджетных средств с точки зрения положительной динамики поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы РФ от этих операций. Вместе с тем, выявлена невозможность проведения оценки качества прогнозирования поступления доходов от управления бюджетными средствами ввиду отсутствия необходимых данных.

По результатам исследования выдвинуты следующие предложения по повышению результативности управления бюджетными средствами в России:

- модернизировать прикладные программные продукты, используемые в процессе управления бюджетными средствами;
- внедрить и развить новые инструменты управления ликвидностью бюджетных средств;
- принять меры по обеспечению повышения уровня раскрытия информации о проведении операций и ее оперативное размещение в открытом доступе;
- обеспечить сбалансированность размещения средств в залоговые и беззалоговые инструменты;
- разработать прототип инвестиционной декларации коммерческого банка применительно к органам государственной власти, осуществляющим управление бюджетными средствами в РФ.

Список литературы

1. Комягин, Д. Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д. Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — (Учебники Высшей школы экономики). — 590, [2] с. — 1000 экз.
2. Abduragimova, A. M. & Gadzhieva, K. A. (2020) Budget structure and budget system of the Russian Federation under reform // Аллея науки. — Vol. 1, No. 5(44). — P. 3-6. — EDN TWDOUO.
3. Климентьева, Н. М., Ульянов, В. Е. Управление ликвидностью бюджетных средств, для наращивания финансового потенциала регионов России // Финансовая экономика. — 2019. — № 8. — С. 253-255. — EDN GNQBCL.
4. Глазовская, А. И. Методические основы оперативного управления бюджетными средствами // Финансовая экономика. — 2018. — № 5. — С. 1356-1358. — EDN YVJYLB.
5. Антипова, Д. Д. Особенности формирования системы показателей бюджетной системы РФ // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник : материалы XX Национальной научной конференции с международным участием, Москва, 14–15 декабря 2020 года. Том Выпуск 16. Часть 1. — Москва: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2021. — С. 40-42. — EDN ICQOSO.
6. Гусарова, Л. В. Финансовый менеджмент в государственном секторе // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2021. — Т. 1, № 1(109). — С. 71-76. — DOI 10.36871/ek.up.r.r.2021.01.01.011. — EDN YOYVJJ.
7. Богданова, А. И. Критерии оценки результативности инструментов размещения временно свободных бюджетных средств / А. И. Богданова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2018. — № 1(109). — С. 112-117. — EDN YQNHGB.
8. Чеканов, Д. Н., Султанов Г. С. Качество финансового менеджмента в бюджетном секторе: проблемы и пути повышения // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. — 2024. — Т. 39, № 3. — С. 24-31. — DOI 10.21779/2500-1930-2024-39-3-24-31. — EDN HAEJDZ.
9. Phedotov, D. A. Interbudgetary Transfers in The System of Budgetary Provision of Local Government in Russia: Political and Economic Aspects / D. A. Phedotov // Маркетинг MBA. Маркетинговое управление предприятием. — 2021. — Vol. 12, No. 4. — P. 82-93. — EDN PMTPYG.
10. Кислицына, Л. В. Обеспечение результативности бюджетирования посредством казначейских технологий и контроллинга / Л. В. Кислицына // Прикладные экономические исследования. — 2023. — № S1. — С. 44-51. — DOI 10.47576/2949-1908_2023_S1_44. — EDN LGRHGA.
11. Румянцева, А. Ю., Ногин А. Л. Трансформация финансового контроля в условиях эволюции современных концепций менеджмента до уровня самоуправляемых организаций // Фундаментальные исследования. — 2024. — № 6. — С. 62-68. — DOI 10.17513/fr.43629. — EDN YKWCWN.
12. Шубина Л.В. Развитие операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, осуществляемых федеральным казначейством / Экономика. Налоги. Право. — 2017. № 1. — С. 60-65.

13. Ромашова, И. Б. Оптимизация HR-бюджета в сложных экономических условиях / И. Б. Ромашова, И. Б. Удалова // Экономика и предпринимательство. – 2024. – № 10(171). – С. 986–988. – DOI 10.34925/EIP.2024.171.10.179. – EDN AZROZC.

References

1. Komyagin, D. L. (2017). Budget law: a textbook for universities. HSE Publishing House. (In Russian).
2. Abduragimova, A. M., & Gadzhieva, K. A. (2020). Budget structure and budget system of the Russian Federation under reform. *Alleya nauki*, 1(5), 3–6. (In Russian).
3. Klimentieva, N. M., & Ulyankin, V. E. (2019). Liquidity management of budgetary funds, to build financial potential of Russian regions. *Finansovaya ekonomika*, (8), 253–255. (In Russian).
4. Glazovskaya, A. I. (2018). Methodological foundations of operational management of budgetary funds. *Finansovaya ekonomika*, (5), 1356–1358. (In Russian).
5. Antipova, D. D. (2021). Features of forming a system of indicators of the RF budget system. In *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya* (Vol. 16, Part 1, pp. 40–42). INION RAN. (In Russian).
6. Gusarova, L. V. (2021). Financial management in the public sector. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, 1(1), 71–76. (In Russian). <https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2021.01.01.011>
7. Bogdanova, A. I. (2018). Efficiency indicators of the instruments of investing budget cash surplus. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, (1), 112–117. (In Russian).
8. Chekanov, D. N., & Sultanov, G. S. (2024). The quality of financial management in the budget sector: problems and ways of improvement. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Obshchestvennye nauki*, 39(3), 24–31. (In Russian). <https://doi.org/10.21779/2500-1930-2024-39-3-24-31>
9. Phedotov, D. A. (2021). Interbudgetary transfers in the system of budgetary provision of local government in Russia: Political and economic aspects. *Marketing MBA. Marketingovoe upravlenie predpriyatiem*, 12(4), 82–93. (In Russian).
10. Kislitsyna, L. V. (2023). Ensuring efficiency of budgeting through treasury technologies and controlling. *Prikladnye ekonomicheskie issledovaniya*, (S1), 44–51. (In Russian). https://doi.org/10.47576/2949-1908_2023_S1_44
11. Rumyantseva, A. Yu., & Nugin, A. L. (2024). Financial control transformation in conditions of the modern management concepts evolution to the level of self-governed organizations. *Fundamental'nye issledovaniya*, (6), 62–68. (In Russian). <https://doi.org/10.17513/fr.43629>
12. Shubina, L. V. (2017). Development of operations for managing cash balances on the single account of the federal budget carried out by the federal treasury. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, (1), 60–65. (In Russian).
13. Romashova, I. B., & Udalova, I. B. (2024). Optimization of HR budget in difficult economic conditions]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, (10), 986–988. (In Russian). <https://doi.org/10.34925/EIP.2024.171.10.179>