

УДК 336.1

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ЛИКВИДНОСТЬЮ

А.С. Сидельников

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, email: alexander.sidelnikov.fa@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрено понятие «управление бюджетной ликвидностью». Перечислены ключевые элементы эффективно функционирующей системы управления бюджетной ликвидностью. Охарактеризована значимость развития существующих и формирования новых механизмов осуществления бюджетных платежей. Описаны возможные направления совершенствования сферы бюджетных платежей и их потенциальный эффект на управление бюджетной ликвидностью.

Ключевые слова: управление бюджетной ликвидностью, бюджетные платежи, Казначейство России (Федеральное казначейство), платежные технологии, единый казначейский счет (ЕКС), национальная система платежных карт, система быстрых платежей, цифровой рубль.

DEVELOPMENT OF MECHANISMS FOR IMPLEMENTING BUDGET PAYMENTS AND THEIR IMPACT ON BUDGET LIQUIDITY MANAGEMENT

A.S. Sidelnikov

Plekhanov Russian University of Economics, graduate student of the Public and Municipal Finance Department, Moscow, email: alexander.sidelnikov.fa@yandex.ru

Abstract. This study observes the interpretation of the concept of “budget liquidity management”; lists the key elements of an effectively functioning budget liquidity management system; characterizes the importance of developing existing and forming new mechanisms for making budget payments; describes possible directions for improving the sphere of budget payments and their potential effect on budget liquidity management.

Keywords: budget liquidity management, budget payments, Treasury of Russia (Federal Treasury), payment technologies, treasury single account (TSA), national payment card system, system of fast payments, digital ruble.

Дата поступления статьи в редакцию: 05.09.2025

Дата принятия статьи в печать: 10.10.2025

Введение

Современные экономические реалии требуют непрерывного поиска новых эффективных решений и механизмов оптимизации использования государственных финансов. В связи с этим ключевые участники финансовой сферы: Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство и Центральный банк Российской Федерации вынуждены активно (и «проактивно») реагировать на возникающие вызовы, адаптироваться к меняющимся условиям, а также корректировать и «донастраивать» свои процессы и технологии с учетом текущих потребностей экономики.

В качестве одного из наиболее прогрессивных и требующих внимания направлений деятельности в отечественной финансово-бюджетной системе следует определить управление бюджетной ликвидностью (далее – УБЛ), представляющее собой «обеспечение полного и своевременного финансирования возложенных на консолидированный бюджет обязательств с наименьшими издержками за счет имеющегося на едином казначейском счете (ЕКС) объема денежных средств, достигаемое при помощи использования моделей прогнозирования движения денежных потоков и инструментов финансового рынка» [1]. При этом УБЛ осуществляется Федеральным казначейством (далее – ФК) в тесном взаимодействии с Министерством финансов Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации (далее – ЦБ РФ) и является важной составляющей процесса оперативного управления общественными финансами.

Цель исследования

В свою очередь уровень эффективности и результативности УБЛ зависит от множества факторов. Согласно анализу международного опыта, качественное УБЛ невозможно без таких элементов, как:

- функционирование системы единого казначейского счета (далее – ЕКС);
- обеспечение точного прогнозирования движения денежных потоков;

- координация действий институтов, вовлеченных в процесс УБЛ;
- использование инструментов привлечения и инвестирования денежных средств;
- гибкое, эффективное и отвечающее времени функционирование банковских платежных и расчетных систем и технологий [1; 2].

Наличие в этом перечне пункта, посвящённого необходимости развития платежных систем закономерно, и степень его важности с течением времени лишь возрастает, поскольку значительно совершенствуются механизмы осуществления бюджетных платежей и сама платежная инфраструктура.

В этой связи выявление новых направлений развития бюджетных платежей и оценка их влияния на деятельность ФК по УБЛ являются основным фокусом проведенного исследования, с учетом приоритетных направлений оптимизации использования государственных финансов при планировании бюджетно-налоговой политики в среднесрочной перспективе.

Результаты исследования

В процессе управления бюджетными платежами особое значение для ФК приобретают фактор затратности платежей и фактор времени их прохождения. Эти факторы закономерно отражаются на результативности деятельности ФК по УБЛ, поскольку чем больше затраты несет ФК и его клиенты, тем меньший объем средств единых счетов ФК может дополнительно инвестировать в различные финансовые инструменты и, как следствие, тем меньший доход в бюджеты бюджетной системы получать.

В практическом аспекте большая часть транзакционных издержек была снята с внедрением с 2021 года Системы казначейских платежей (далее – СКП). Благодаря СКП многие операции ФК стали «некассовыми», т.е. начали реализовываться «внутри» операционного контура ФК, и, как следствие, значительно снизились издержки ФК и существенно возросла скорость реализации таких операций [3-5]. Тем не менее, на эффективность деятельности ФК по УБЛ отрицательное влияние по-прежнему оказывают наличные платежи, а также «долгие» безналичные платежи. Это обусловлено тем, что денежные средства, перечисление которых осуществляется подобными способами, не могут быть эффективно использованы ФК. Так, при расчетах наличностью денежные средства на некоторое время «выпадают» из казначейской системы единых счетов, и, как следствие, не используются в финансовых операциях ФК до поступления в распоряжение получателей. Аналогичное влияние имеют и платежи с длительными сроками прохождения, поскольку распоряжение средствами по таким платежам невозможно, пока они находятся «в пути».

В этой связи посредством внедрения современных цифровых платежных технологий ФК может повлиять на снижение доли наличных платежей и сокращение сроков прохождения платежей. В среднесрочной перспективе реализация этой задачи возможна для ФК в тесном взаимодействии с ЦБ РФ и АО «Национальная система платежных карт» (далее – АО НСПК), например, посредством развития сервиса перечисления денежных средств по реквизитам банковских карт «Мир», расширения механизмов использования системы быстрых платежей (далее – СБП), а также внедрения цифрового рубля.

Расширение сервиса по перечислению денежных средств по реквизитам банковских карт «Мир»

Следует отметить, что с 2018 года ФК активно применяет цифровой сервис перечисления денежных средств по реквизитам банковских карт «Мир», особенностью которого является использование только двух реквизитов: номера карты и даты рождения получателя средств. Во взаимодействии с банками-эмитентами обеспечиваются автоматические проверки действительности платежных карт и принадлежности карт держателям. При успешном прохождении проверок увеличение лимита денежных средств на карте происходит в режиме реального времени, в том числе в выходные, нерабочие праздничные и нерабочие дни, установленные трудовым законодательством. Таким образом, исключается перевод средств по неактуальным и недействующим реквизитам и, следовательно, обеспечивается гарантированное их доведение до конечного получателя. При этом исключаются трудозатраты клиентов ФК – плательщиков на розыск и повторное перечисление средств в случае невозможности их своевременного поступления на банковский счет получателя, а также учета возвращенных банком средств.

Следует отметить, что преимуществом данного цифрового сервиса также является оптимизация документооборота, так как на основании одного оформленного платежного документа (Распоряжения о перечислении денежных средств) возможно одновременно осуществить до 10 000 выплат, в том числе разных видов и в разные банки, поскольку расчеты с банками осуществляются на общую сумму выплат. Кроме того, используя указанный сервис, клиенты ФК существенно сокращают расходы соответствующих бюджетов на оплату банковских комиссий за зачисление средств на счета физических лиц, поскольку в этом случае отсутствует необходимость в дополнительном заключении договоров банков-

ского обслуживания с кредитными организациями. В свою очередь при осуществлении региональных выплат вне сервиса (на основании заключения соответствующих договоров с банками) отдельные региональные бюджеты могут нести существенные финансовые затраты [6].

На данный момент цифровой сервис применяется во всех субъектах Российской Федерации при осуществлении выплат за счет средств федерального и субфедерального уровней бюджетов и доступен к применению в отношении 178 видов выплат. В 2023 году с использованием данного сервиса было осуществлено 15,4 млн выплат на общую сумму 189,6 млрд рублей [7], а в 2024 году показатель увеличился до 19,2 млн выплат на общую сумму 267,6 млрд рублей [8]. Ожидается, что с каждым годом сервис будет использоваться все большим числом организаций, учреждений и органов власти, в частности, например, расположенных в субъекте Российской Федерации – г. Москве [9], что, в большей степени положительно повлияет на финансовые показатели деятельности ФК по УБЛ.

Развитие системы быстрых платежей

Действующий механизм СБП является совместным проектом ЦБ РФ, АО НСПК и ассоциации «ФинТех». В 2020 году вступили в силу нормы Положения Банка России [10], предусматривающие доступ ФК и его территориальных органов к услугам по переводу денежных средств с использованием СБП. При этом в 2021 году ФК, ЦБ РФ и АО НСПК был совместно разработан механизм осуществления платежей физических лиц в бюджетную систему с использованием СБП через системы дистанционного банковского обслуживания («Citizen to Government», C2G). В последующем периоде была обеспечена технологическая интеграция информационных систем ФК, ЦБ РФ и АО НСПК, позволившая провести к середине 2022 года фактическую апробацию осуществления платежей в бюджет с использованием СБП с пилотной кредитной организацией.

С этого момента с использованием СБП в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году было осуществлено 1 678 платежей на общую сумму 1,3 млн рублей, в 2023 году – свыше 14 тысяч платежей на общую сумму 49,5 млн рублей [7]. Ожидается, что со временем количественные показатели развития СБП станут значительно выше, поскольку ее использование при осуществлении платежей в бюджеты бюджетной системы будет становиться доступным все большему числу кредитных организаций (по состоянию на 2025 год многие банки, в том числе и системно значимые, находятся на этапе доработки информационных систем), а также клиентов ФК.

В течение 2023-2025 гг. ФК совместно с ЦБ РФ, АО НСПК и Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации прорабатывает механизм осуществления платежей в бюджетную систему с использованием СБП на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Кроме того, разрабатывается механизм осуществления платежей в бюджетную систему с использованием СБП на Интернет-сайтах, ведение которых осуществляется органами власти; а также непосредственно в местах обслуживания граждан и организаций (в университетах, библиотеках, музеях, парках и проч. автономных и бюджетных учреждениях). Как следствие, после успешного запуска новых механизмов осуществления бюджетных платежей денежные средства на ЕКС будут зачисляться в течение 15 секунд, что может послужить дополнительной точкой роста для совершенствования результатов финансовой деятельности ФК в рамках УБЛ.

Параллельно развитию механизма реализации C2G-платежей с использованием СБП ФК также следует прорабатывать механизм осуществления выплат с использованием СБП из бюджетной системы Российской Федерации в адрес организаций («Government to Business», G2B), что в большей степени будет способствовать оперативному доведению до юридических лиц средств, направляемых, в частности, в рамках государственной поддержки, а также повлияет на снижение операционных расходов при осуществлении таких выплат. Кроме того, еще одним направлением развития бюджетных платежей может являться проработка механизма осуществления платежей юридическими лицами в адрес бюджетной системы с использованием СБП («Business to Government», B2G).

Как следствие, дальнейшее расширение использования СБП при осуществлении платежей в бюджетную систему Российской Федерации, а также из нее, способно в большей степени повлиять на объемы средств, размещаемых ФК в финансово-бюджетные инструменты, поскольку:

- 1) денежные средства будут доводиться до получателей мгновенно (следовательно, будет обеспечена возможность их более оперативного использования);
- 2) сократится доля наличных платежей (в первую очередь за счет внедрения СБП в местах обслуживания граждан и организаций, к которым, как правило, относятся различные автономные и бюджетные учреждения – музеи, театры, национальные парки и т.д.);

3) снизятся издержки на проведение таких видов платежей, в частности, автономные и бюджетные учреждения несут издержки в виде эквайринговой комиссии, которая в среднем варьируется от 1,2% до 2,2% от суммы платежа [11]. В свою очередь при внедрении С2G-направления СБП в местах обслуживания граждан и организаций размер комиссии по таким платежам, составит 0% и как следствие, объем средств на соответствующих счетах возрастет на разницу комиссионных издержек.

Внедрение новых форм платежных средств в виде цифровых валют (Цифровой рубль)

В 2024 году ЦБ РФ и ФК успешно провели первые тестовые операции в цифровых рублях при выплате стипендий из федерального бюджета и оплате штрафов в федеральный бюджет (в процессе были использованы «тестовые» цифровые рубли). В октябре 2025 года запланировано пилотирование отдельных видов выплат из федерального бюджета на «реальных» цифровых рублях, а результаты пилота позволят сделать выводы и принять решение о целесообразности тиражирования использования цифрового рубля в бюджетном процессе.

Внедрение цифрового рубля в большей степени может значительно ускорить проведение платежей, поскольку они будут осуществляться напрямую без посредников (в лице банков и платежных систем) между отправителем перевода и его получателем. К тому же, транзакции будут обрабатываться автоматически, без необходимости ручного вмешательства. В свою очередь это позволит снизить административные затраты и комиссионные издержки, затрачиваемые на осуществление платежных операций, в особенности между государством и гражданами, и, как следствие, инвестировать дополнительно высвободившиеся денежные средства в различные финансовые и бюджетные инструменты в рамках УБЛ.

Вместе с тем, согласно позиции регулятора, внедрение цифрового рубля способно существенно повысить прозрачность, безопасность и транспарентность проводимых финансовых операций, а также снизить количество операционных ошибок [12]. Ожидается, что это позволит не только сократить объемы невыясненных платежей, проходящих через систему ЕКС, но и, как следствие, вовлечь соответствующие денежные средства в процесс УБЛ.

Другим преимуществом внедрения цифрового рубля, способным оказать потенциальное влияние на текущую практику ФК по УБЛ является заложенный в платформу цифрового рубля инструмент смарт-контрактов («самоисполняемых сделок»), который в автоматическом режиме выполняет переводы денежных средств между сторонами сделки при соблюдении заранее заданных параметров. Благодаря данному инструменту может снизиться необходимость в реализации ФК финансовых операций с центральным контрагентом (выступающим в том числе в роли гаранта сделки), что также повысит скорость проводимых финансовых операций.

Более того, активное внедрение цифрового рубля в бюджетный процесс позволит ФК значительно легко сформировать высокоинформационную базу данных, на основании которой можно будет осуществлять оперативную аналитику в части оптимизации подходов и процедур к выплатам и зачислениям денежных средств, а также влияниях платежных операций в бюджетной сфере на экономические процессы, что также будет полезным для совершенствования деятельности, осуществляемой в рамках УБЛ.

Однако, стоит отметить, что для запуска пилотного проекта цифрового рубля в бюджетном процессе требуется внести в действующее законодательство, в частности, в Бюджетный кодекс Российской Федерации ряд изменений, которые предусматривают следующие важные экономические аспекты:

- возможность открытия ФК счета цифрового рубля на платформе цифрового рубля (нормативное дополнение в статью 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- обслуживание счета цифрового рубля ФК на безвозмездной основе (нормативное дополнение в статью 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- регулирование особенностей и порядка использования единого счета цифрового рубля ФК в части взаимосвязи счета цифрового рубля ФК, системы ЕКС и СКП (в т.ч. нормативное дополнение в статью 242.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Предполагается, что уже в 2027 году использование цифрового рубля будет доступно на всех уровнях бюджетной системы. И в случае успешного полномасштабного запуска цифрового рубля Российская Федерация станет одной из первых в глобальном аспекте стран, в которой задействован в совокупности весь комплекс компонентов платежной инфраструктуры: Национальная система платёжных карт, Система быстрых платежей, Система передачи финансовых сообщений и цифровая национальная валюта, что не только обеспечит большой суверенитет России на мировой арене, но и позволит трансформировать экономику, усилив ее устойчивость к внешним шокам и макроэкономическим нестабильностям [12].

Тем не менее, следует отметить, что внедрение цифрового рубля в бюджетный процесс также сопряжено и с некоторыми потенциальными рисками, в частности, от масштабности платежей, использующих цифровые рубли, в большей степени будет зависеть стабильность функционирования существующей казначейской инфраструктуры, в том числе и используемых в настоящее время практик УБЛ. Кроме того, значительное внимание следует уделить и потенциальным киберугрозам, риски формирования и воздействия которых значительно усиливаются по мере наращивания технико-технологических мощностей. В этой связи следует выделить следующие формы киберугроз, которые в большей степени могут повлиять на устойчивое применение в практике ФК цифрового рубля: риск получения несанкционированного доступа к электронному кошельку клиента, информации о клиенте и его операциях; фишинговые и DDoS-атаки [12].

Выводы

Таким образом, развитие платежных технологий и совершенствование механизмов осуществления бюджетных платежей могут рассматриваться в качестве одного из приоритетных направлений оптимизации использования государственных финансов. При этом технологический прогресс в платежной сфере является одним из драйверов для повышения эффективности и результативности деятельности ФК в рамках УБЛ.

В связи с этим ФК активно адаптирует свои платежные технологии под соответствующие запросы экономики, что подтверждается комплексом качественных изменений «платежного ландшафта», реализуемых в российской казначейской системе, а также за ее пределами. Как следствие, новые возможности позволят задействовать большее число контрагентов, а также денежных средств, что окажет положительное влияние не только на финансовые услуги, представляемые физическим и юридическим лицам, но также на финансово-бюджетную сферу в целом [13].

Литература

1. Сидельников А.С. Теоретические аспекты управления ликвидностью в бюджетной системе // Аудитор. 2024. Т. 10, № 6. С. 36-42. DOI: 10.12737/1998-0701-2024-10-6-36-42.
2. Cangoz M. Coskun, Secunho L. Cash Management – How do Countries Perform Sound Practices? // World Bank, 2020. 38 p.
3. Сидельников А.С. Управление бюджетной ликвидностью Казначейством России: от истории к современности // Финансовый менеджмент. 2024. № 12-2. С. 497-504.
4. Прокофьев С.Е. Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 г. // Финансы. 2020. № 5. С. 11-18.
5. Прокофьев С.Е. Стратегические направления развития Казначейства России в сфере расходно-операционной деятельности // Финансы. 2021. № 2. С. 3-8.
6. Казначейство России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения: 17.09.2025).
7. Казначейство России: официальный сайт. – Отчет об исполнении плана деятельности Федерального казначейства за 2023 год. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/317/Otchet-po-PDFK-2023_288_17_07_2024_ver1_.pdf (дата обращения: 17.09.2025).
8. Казначейство России: официальный сайт. – Отчет об исполнении плана деятельности Федерального казначейства за 2024 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ed9/Otchet-ob-ispolnenii.pdf> (дата обращения: 17.09.2025).
9. Казначейство России: официальный сайт. – В Казначействе России состоялось совещание с представителями Департамента информационных технологий города Москвы. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1664604/?sphrase_id=6387919 (дата обращения: 17.09.2025).
10. Положения Банка России от 24 сентября 2020 года № 732-П «О платежной системе Банка России». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_367694/ (дата обращения: 17.09.2025).
11. Центральный банк Российской Федерации: официальный сайт. Банк России ограничит эквайринговые комиссии до 31 августа. [Электронный ресурс]. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=12769> (дата обращения 17.09.2025).
12. Центральный банк Российской Федерации: официальный сайт. Цифровой рубль сегодня и завтра: отчет Банка России о пилотировании. [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/177415/digital_ruble_30062025.pdf (дата обращения 17.09.2025).
13. Косов М.Е. Управление ликвидностью и рисками в системе казначейских платежей Российской Федерации // E-Management. 2025. Т. 8, № 2. С. 32-43.