

УДК 336.13

Ю. С. Рылов

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: ysrylov@fa.ru

ДЕПОЗИТНЫЕ ОПЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

Ключевые слова: управление ликвидностью, инструменты размещения временно свободных бюджетных средств, депозитные операции, единый казначейский счет, Федеральное казначейство.

В статье рассмотрены основные теоретические и практические аспекты функционирования операций Федерального казначейства в части размещения средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета, резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и иных средств на банковских депозитах. Проведен анализ развития и текущего состояния наиболее значимого, с точки зрения результативности, финансового инструмента размещения свободных средств бюджета – банковские депозиты. Особое внимание уделено характеристике и оценке эффективности механизма допуска кредитных организаций к депозитам Федерального казначейства. Рассматривается ассортимент депозитов, предоставляемых Федеральным казначейством участникам финансового рынка. Сформулированы планы и перспективные направления развития данного инструмента в 2025 году.

Yu. S. Rylov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: ysrylov@fa.ru

DEPOSIT OPERATIONS OF THE FEDERAL TREASURY: PAST, PRESENT AND FUTURE

Keywords: cash management, instruments of investing budget cash surplus, deposit operations, single treasury account, Federal treasury.

The article considers the main theoretical and practical aspects of the functioning of the Federal Treasury operations in terms of placing federal budget funds, funds of the single treasury account, the reserve of funds for the implementation of compulsory social insurance against industrial accidents and occupational diseases and other funds in bank deposits. An analysis of the development and current state of the most significant, in terms of efficiency, financial instrument for placing free budget funds – bank deposits is carried out. Particular attention is paid to the characteristics and assessment of the effectiveness of the mechanism for admitting credit institutions to deposits of the Federal Treasury. The range of deposits provided by the Federal Treasury to financial market participants is considered. Plans and promising directions for the development of this instrument in 2025 are formulated.

Введение

В этом году отмечается семнадцатая годовщина работы Федерального казначейства по размещению временно свободных остатков денежных средств с использованием банковских депозитов. Столь длительный срок функционирования данного инструмента даёт основания подвести итоги работы Федерального казначейства в этой сфере, рассмотреть текущее состояние дел и описать имеющиеся перспективы развития.

Целью исследования является анализ теоретических и практических аспектов проведения операций Федерального казначейства в части размещения средств на банковские депозиты, оценка результатов проведения депозитных операций Федерально-

го казначейства за 2008-2024 гг. и перспектив развития на 2025 год.

Материал и методы исследования

Информационную базу исследования составляют документы, являющиеся нормативно – правовой основой проведения операций Федерального казначейства в части размещения средств на банковских депозитах за исследуемый период, материалы периодической печати и сайтов Интернет, а также исследования, проведенные самим автором.

Результаты исследования и их обсуждение

Размещение средств на банковских депозитах предполагает заключение депозит-

ных договоров между Федеральным казначейством и кредитной организацией в рамках установленного Федеральным казначейством лимита и последующее перечисление денежных средств на счет в кредитной организации. Размещение средств на определенный срок позволяет Федеральному казначейству обеспечить получение дополнительных доходов в бюджет, а кредитным организациям – удовлетворить свои потребности в краткосрочных и среднесрочных финансовых ресурсах [1].

17 апреля 2008 года Казначейство России впервые осуществило отбор заявок кредитных организаций на размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты и заключило первые договоры банковского депозита с кредитными организациями. [2] С самого начала они оказались востребованы участниками денежного рынка. Начало размещения банковских депозитов всего на несколько месяцев предшествовало активной фазе финансового кризиса 2008 года. Одним из его наиболее негативных проявлений стал дефицит доверия на межбанковском рынке, вследствие чего было нарушено нормальное функционирование денежного рынка и многие банки столкнулись со сложностями в краткосрочном финансировании. В этих условиях денежные средства, размещаемые Федеральным казначейством на рынке, помогли удовлетворить потребности банковской системы в краткосрочных денежных ресурсах и таким образом внесли значимый вклад в общую стабилизацию ситуации на денежном рынке, фактически выступив в качестве одной из мер антикризисной политики Правительства РФ.

В последующие годы интерес кредитных организаций к этому инструменту не ослабевал. До настоящего времени банковские депозиты остаются «инструментом №1» Федерального казначейства как по сумме размещаемых средств, так и по финансовому результату. На протяжении последних десяти лет доля процентов, полученных от размещения банковских депозитов, составляет не менее 50-60% общего объема доходов от всех операций по управлению ликвидностью Федерального казначейства.

Депозитные операции Федерального казначейства начинались в 2008 году как операции по размещению временно свободных остатков средств единого счета федерального бюджета. Успешный опыт функционирования данного инструмента

и устойчивый интерес к нему со стороны кредитных организаций позволил обеспечить расширение периметра средств, управлением которых занимается Федеральное казначейство. В 2021 году помимо средств Единого счета федерального бюджета в зону ответственности Казначейства вошло управление средствами всего Единого казначейского счета [3].

Как известно, с 1 января 2021 года вступил в действие Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», в соответствии с которым начал функционировать «большой» ЕКС, ставший ключевым инструментом концентрации всех денежных средств нашего государства [4]. Этим объясняется значительный рост объема размещаемых средств с использованием банковских депозитов начиная с 2021 года. Приведем данные, дающие представление об основных параметрах размещения Федеральным казначейством средств единого счета федерального бюджета и единого казначейского счета в рублях за 2008 – 2024 гг. (табл. 1).

Обратим внимание, что за указанный период времени было проведено 2995 депозитных отбора, в ходе которых совокупный объем размещенных средств составил около 482 трлн. руб. По итогам депозитных операций были получены доходы на сумму около 2,1 трлн. руб. Данные средства стали весомым вкладом в дело формирования доходной части бюджета. На протяжении многих лет Федеральное казначейство является третьим – четвертым администратором доходов бюджета, уступая лишь Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе. Подобные внушительные результаты свидетельствуют о важности депозитных операций Федерального казначейства как для бюджетной сферы, так и о высокой экономической и социальной значимости операций Федерального казначейства по управлению временного свободными остатками денежных средств для всего государства.

Для Федерального казначейства, занимающегося размещением временно свободных бюджетных средств, на первом месте стоит вопрос надежности контрагента, а значит сохранности и возвратности средств, размещаемых кредитным организациям в соответствии с заключенными депозитными договорами.

Таблица 1

Результаты проведения банковских депозитов в 2008-2024 гг.

	Количество депозитных отборов (шт.)	Объем размещенных средств, (млрд руб.)	Доходы от размещения, перечисленные в бюджет (млрд руб.)
2008	37	1 785,3	16,2
2009	20	687,1	18,9
2010	30	387,2	4,9
2011	50	2 189,9	19,6
2012	70	2 028,3	22,5
2013	104	5 936,5	30,6
2014	107	8 822,4	48,5
2015	105	12 810,0	68,2
2016	78	7 702,7	46,9
2017	85	4 012,4	37,7
2018	156	4 641,6	67,3
2019	185	6 257,8	120,3
2020	146	12 436,9	92,8
2021	236	32 917,0	142,9
2022	409	104 590,0	274,9
2023	500	106 426,2	358,9
2024	677	167 926,2	720,7

Источник: составлено автором на основании данных с официального сайта Федерального казначейства [5].

Банковские депозиты предполагают размещение средств без залога. Этот факт налагает на Федеральное казначейство дополнительную ответственность при выборе контрагентов.

Средства могут размещаться на банковских депозитах в кредитных организациях, соответствующих следующим достаточным жестким требованиям [6]:

а) кредитная организация является банком с универсальной лицензией;

б) наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 25 млрд рублей;

в) соответствие одному из следующих требований:

наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 100 млрд рублей и нахождение под прямым или косвенным контролем Центрального банка Российской Федерации или Российской Федерации;

одновременное наличие не менее 2 кредитных рейтингов не ниже уровня «А-(RU)» от ведущих российских рейтинговых агентств;

г) отсутствие у кредитной организации просроченной задолженности по банков-

ским депозитам, ранее размещенным в ней Федеральным казначейством;

д) участие кредитной организации в системе обязательного страхования вкладов.

Кроме того, в законодательстве особо оговаривается, что Федеральное казначейство вправе установить для кредитных организаций повышенные требования к размеру собственных средств (капитала) и уровню кредитного рейтинга.

Данная система ограничения риска на контрагента хорошо зарекомендовала себя на протяжении всей семнадцатилетней истории работы Федерального казначейства с банковскими депозитами. Залогом её эффективности стало гибкое следование условиями, складывающимися на финансовых рынках, и оперативное реагирование на возникающие вызовы и кризисные явления.

На начальном периоде функционирования банковских депозитов действовали достаточно мягкие требования допуска для кредитных организаций. Этому способствовала стабильная и предсказуемая ситуация в банковском секторе, быстро восстановившемся после кризиса 2008 года. Всего

в депозитных аукционах Федерального казначейства в тот период времени регулярно принимало участие порядка 30-40 кредитных организаций.

Начиная с 2014 года ситуация стала ужесточаться. Этому способствовал комплекс как внутренних, так и внешних неблагоприятных факторов. С одной стороны, серьёзным испытанием для российской банковской системы стало кардинальное ухудшение условий работы на международном уровне, вылившееся в фактическое отключение отечественных банков от международных рынков капитала после 2014 года. А с другой – масштабная «очистка» банковского сектора России, проводимая в 2014 – 2018 гг. Банком России и сопровождавшаяся «выводом с рынка хронически неустойчивых игроков».

Федеральное казначейство, всегда ставящее на первое место минимизацию рисков при проведении операций по размещению бюджетных средств, было вынуждено реагировать на общее ухудшение условий функционирования отечественного денежного рынка. Федеральное казначейство в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 24 декабря 2011 г. №1121 установило дополнительные повышенные требования к кредитным организациям для их допуска к банковским депозитам в части размера собственных средств(капитала) и кредитного рейтинга организации [7, 8].

Таким образом, Федеральное казначейство в условиях повышенной неопределенности на рынке в выборе контрагентов приняло решение ориентироваться на самые крупные и надежные кредитные организации, которые находились под государственным контролем или которым гарантировалось оказание государственной поддержки в случае необходимости. Ужесточение требований привело к тому, что число участников депозитных отборов значительно сократилось. В течение нескольких лет принимать участие в привлечении денежных средств у Федерального казначейства в банковские депозиты могли не более семи кредитных организаций.

В первой половине 2018 года после завершения периода адаптации кредитных организаций к новым условиям и стабилизации ситуации в банковской системе появилась возможность отменить повышенные требования к кредитным организациям.

С этого времени общий круг участников депозитных отборов Федерального казначейства устойчиво растет. На начало 2025 года Федеральное казначейство заключило генеральные соглашения и допустило до участия в депозитных аукционах уже 28 кредитных организаций.

Оценивая опыт риск-менеджмента Федерального казначейства в части размещения бюджетных средств с использованием банковских депозитов длиной почти в два десятилетия можно отметить, что система управления рисками Федерального казначейства оказалась соразмерна брошенным её вызовам и показала свою высокую надежность и эффективность в достаточно сложный для российской банковской системы период. Главным подтверждением этого тезиса является тот факт, что за всю историю функционирования депозитов Федерального казначейства с 2008 года не было допущено потерь бюджетных средств по причине невозврата кредитной организацией привлеченных в банковские депозиты средств или процентов, начисленных за пользование этими средствами.

За время проведения депозитных операций помимо изменений в части требований к кредитным организациям постоянно совершенствуются виды и условия предоставления банковских депозитов. Так, Федеральное казначейство начиная с ноября 2014 года на регулярной основе приступило к размещению депозитов в иностранной валюте (долларах США). В условиях начала введения ограничений по доступу российского банковского сектора к международным рынкам капитала после 2014 года данная мера оказалась весьма своевременной. Крупнейшие отечественные кредитные организации получили возможность для мягкой адаптации к изменившимся условиям работы, а Федеральное казначейство – источник получения дополнительных доходов от размещения остатков средств в иностранной валюте.

В таблице 2 даны основные итоги проведения депозитов Федерального казначейства в иностранной валюте за период 2014 – 2020 гг.

За весь период размещения Федеральным казначейством иностранной валюты с использованием банковских депозитов общий объем размещенных средств составил 66,8 млрд долл. США, а размер полученных доходов превысил 38.3 млн долл. США.

Таблица 2

Результаты проведения депозитов иностранной валюте в 2014-2020 гг.

	Объем размещенных средств, (млн долл. США)	Доходы от размещения, перечисленные в бюджет (млн долл. США)
2014	8 130	5,847
2015	1 750	5,896
2016	5 300	1,991
2017	6 100	3,019
2018	20 825	12,200
2019	14 400	6,975
2020	10 300	2,401

Источник: составлено автором на основании данных с официального сайта Федерального казначейства [5].

Срок размещения долларов США в банковские депозиты в 2014-2017 гг. не превышал одного месяца, а в 2017-2020 гг. – двух недель. После 2020 года в части размещения средств в иностранной валюте приоритет стал отдаваться операциям покупки (продажи) ценных бумаг не на организованных торгах по договорам репо, а начиная с 2022 года операции Федерального казначейства с иностранной валютой в рамках управления ликвидностью по известным причинам были приостановлены.

Помимо заключения депозитов в разрезе разных валют, Федеральное казначейство предоставляет возможность привлечения средств кредитным организациям не только по фиксированной, но и по плавающей процентной ставке. Первые размещения средств по плавающей ставке состоялись в декабре 2017 года и оказались довольно востребованными участниками рынка.

По сложившейся практике Федеральное казначейство при размещении денежных средств на срок до 30 дней как правило проводит депозитные отборы с фиксированной ставкой размещения средств, а на срок свыше 30 дней использует плавающую ставку. В условиях высокой волатильности и слабой предсказуемости рублевых процентных ставок в среднесрочной перспективе, размещение денежных средств по плавающей ставке на срок от одного месяца до года лучше всего отвечает интересам как Федерального казначейства, так и кредитных организаций.

Общий объем доходов от размещения средств в банковские депозиты с плавающей ставкой за период с 2018 по 2023 гг. почти достиг отметки 600 млрд руб., что составляет около 65% от всего процентного дохода,

полученного по итогам проведения депозитных операций за тот же период. Приведенные данные свидетельствуют, что депозиты с плавающей ставкой получили широкое распространение и пользуются стабильно высоким спросом со стороны участников рынка [9].

Депозиты Федерального казначейства имеют различия не только в части валюты или вида процентной ставки. Договоры банковского депозита исходя из их существенных условий могут быть трех видов: срочные, особые и пополняемые.

После обзора текущего положения дел следует сказать о новациях и изменениях в части размещения средств с использованием банковских депозитов, которые запланированы Федеральным казначейством на текущий 2025 год. Этот год обещает быть самым богатым на изменения в части проведения депозитных операций с момента запуска этого инструмента в 2008 году.

Во-первых, будут проведены масштабные организационные мероприятия на стороне Федерального казначейства в части изменения юридической конструкции заключения договоров банковского депозита с кредитными организациями. Напомним, что в конце 2020 года с целью масштабирования операций по размещению денежных средств было принято решение об образовании Межрегионального Управления Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью. Новый межрегиональный территориальный орган был образован на базе Управления финансово-бюджетных операций Федерального казначейства и приступил к полноценному исполнению своих обязанностей начиная с 1 апреля 2021 года [10].

До настоящего времени с юридической точки зрения контрагентом по депозитным сделкам выступает Федеральное казначейство, при том, что вся текущая работа по подготовке и проведению операций проводится сотрудниками Межрегионального Управления Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью. Данную ситуацию следует рассматривать как временную, связанную с тем, что период становления нового межрегионального органа Федерального казначейства полностью еще не завершился.

В планах на 2025 год значится передача дополнительных полномочий Межрегиональному Управлению Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью, в том числе в части проведения операций банковского депозита. Данные мероприятия реализуются в соответствии с Приказом Министерства Финансов РФ от 2 ноября 2024 г. №160н, вступление в силу которого состоится 1 октября 2025 года [11].

С этого времени осуществление операций по управлению остатками средств на едином казначейском счете, едином счете федерального бюджета и операций со средствами Социального Фонда России полностью переходит в сферу ответственности Межрегионального Управления Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью.

В части депозитных операций это потребует внесения соответствующих изменений в действующие нормативно-правовые акты, регулирующие проведение данных операций, а также пересмотр всей имеющейся договорной базы с кредитными организациями, биржами и другими участниками, задействованными в проведении депозитных аукционов.

Во – вторых, на 2025 год запланирована кардинальная перестройка схемы расчетов по депозитным операциям и механизма проведения депозитных аукционов.

С конца этого года расчеты по договорам банковского депозита, договорам репо и договорам займа ценных бумаг должны будут проводиться совместно в рамках единого клиринга. В разрезе каждой кредитной организации это означает взаимозачет всех имеющихся на конкретную дату требований и обязательств, возникших в рамках сразу нескольких операций с Федеральным казначейством. Такой подход существенно облегчит и упростит расчеты по операциям как для Федерального казначейства, так и для

кредитных организаций, однако потребует значительной подготовительной работы, особенно в части доработки и настойки технологической инфраструктуры всех заинтересованных сторон. Организация расчетов с единым клирингом обязательств будет осуществлена на базе НКО АО «Национальный расчетный депозитарий», входящей в группу компаний «Московская Биржа», который в настоящий момент осуществляет клиринг только в отношении расчетов по договорам репо. Его расширение на расчеты по банковским депозитам будет осуществляться в соответствии с Картой реализации стратегических проектов Казначейства России в 2025 – 2026 годах [12].

Переход к расчетам по депозитным операциям с использованием биржевой инфраструктуры дает возможность Федеральному казначейству внести изменения в порядок заключения депозитных договоров с кредитными организациями. Главным нововведением здесь будет отказ от обмена между Федеральным казначейством и кредитной организацией, победившей в депозитном аукционе, офертой и акцептом. В настоящее время именно обмен этими документами, осуществляемый с наложением электронных подписей уполномоченных лиц, считается фактом заключения договора банковского депозита и является основанием для перечисления денежных средств. Ему на смену придет биржевой подход, в соответствии с которым договор будет считаться заключенным после подачи двух встречных заявок с соответствующими параметрами. Одной – со стороны кредитной организации, другой – от имени Федерального казначейства.

Это упростит процедуру и уменьшит время заключения договора банковского депозита, а в перспективе позволит увеличить количество проводимых депозитных аукционов в день и даст возможность Федеральному казначейству более гибко подходить к расписанию проведения операций в соответствии с потребностями участников финансового рынка.

Заключение

Таким образом, за семнадцать лет своего функционирования банковские депозиты по-прежнему остаются крайне востребованы контрагентами, в лице которых выступают самые крупные и надежные отечественные кредитные организации. Доходы,

получаемые от размещения депозитов Федеральным казначейством, играют важную роль в исполнении бюджетных обязательств и отражении вызовов, стоящих сегодня перед нашим государством. В настоящее время Федеральное казначейство в соответствии

с запросами рынка и в целях более гибкого управления ликвидностью предлагает широкий ассортимент депозитных продуктов на различных условиях и на постоянной основе продолжает совершенствовать механизм их предоставления.

Библиографический список

1. Богданова А.И. Критерии оценки результативности инструментов размещения временно свободных бюджетных средств // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. №1(109). С. 112-117.
2. В апреле 2018 года исполняется 10 лет с момента первого размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1300628/> (дата обращения: 07.02.2025).
3. Анохина Т.А., Плужникова Т.В. Инструментарий кэш-менеджмента при реализации полномочий органов Казначейства России // Управленческий учет. 2023. № 5. С. 65-71. DOI: 10.25806/uu5202365-71.
4. Прокофьев С.Е. Чтобы государству хватило денег // Бюджет. 2021. № 10 (226). С. 36-41.
5. Проекты итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2013 – 2024 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/> (дата обращения: 07.02.2025).
6. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2011 г. № 1121 «О Порядке размещения средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета, резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и иных средств на банковских депозитах» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70120026/> (дата обращения: 07.02.2025).
7. Приказ Федерального казначейства от 5 сентября 2016 года №17н «О размере собственных средств (капитала) кредитной организации, в которой могут размещаться на банковских депозитах средства федерального бюджета» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201609230026> (дата обращения: 07.02.2025).
8. Приказ Федерального казначейства от 24 октября 2016 года №22н «Об установлении дополнительного требования к кредитным организациям, в которых размещаются средства федерального бюджета на банковских депозитах» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71537432/> (дата обращения: 07.02.2025).
9. Прокофьев С.Е., Сергиенко Н.С. Технологии управления средствами единых счетов бюджетов // Финансы. 2019. № 3. С. 37-40.
10. Артюхин Р.Е., Прокофьев С.Е., Исаев Э.А., Федченко Е.А. Казначейское дело: в 2-х т. Том 1. М.: Прометей, 2023. С. 70-71.
11. Приказ Министерства Финансов РФ от 2 ноября 2024 г. №160н «О внесении изменения в приложение №4 к приказу Министерства Финансов Российской Федерации от 17 сентября 2020 г. «Об утверждении Типового положения о Межрегиональном операционном управлении Федерального казначейства, Типового положения о Межрегиональном бухгалтерском управлении Федерального казначейства, Типового положения о Межрегиональном контрольно-ревизионном управлении Федерального казначейства и Типового положения о Межрегиональном управлении Федерального казначейства в сфере управления ликвидностью» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502030015> (дата обращения: 07.02.2025).
12. Карта реализации стратегических проектов Казначейства России в 2025 – 2026 годах [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/925/KARTA_REALIZATSII_STRATEGICHESKIKH_PROEKTОВ_KAZNACHEYSTVA_ROSSII_V_2025.pdf (дата обращения: 07.02.2025).