

## Бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

**Аннотация.** В 2021 г. вступили в силу новые положения бюджетного законодательства, касающиеся казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Благодаря возникновению системы казначейских платежей, полноценное обслуживание единого счета бюджета стало осуществляться не Банком России, а именно Казначейством в системе казначейских платежей. Таким образом, функция по осуществлению кассового обслуживания бюджетов бюджетной системы Российской Федерации претерпела содержательную трансформацию и обрела новое название — казначейское обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом были изменены подходы к установлению вариантов исполнения бюджетов Казначейством России в части осуществления отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по организации исполнения бюджетов.

В статье рассматриваются способы, которыми были решены бюджетно-правовые задачи, возникшие при введении казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

**Ключевые слова:** казначейское обслуживание; казначейские платежи; казначейский счет; лицевой счет; система казначейских платежей; Казначейство России; казначейское обслуживание субъектов Российской Федерации; казначейское обслуживание муниципальных образований; бюджетное право; бюджетное законодательство.

**Для цитирования:** Артюхин Р. Е. Бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 12. — С. 52–61. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.157.12.052-061.

---

© Артюхин Р. Е., 2023

\* Артюхин Роман Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
budgetlaw@mail.ru

## Budget Law Regulation of Treasury Services for the Budgets Performance of Constituent Entities of the Russian Federation and Municipal Entities

**Roman E. Artyukhin**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
9, Sadovaya-Kudrinskaya St, Moscow, Russia, 125993  
budgetlaw@mail.ru

**Abstract.** In 2021, new provisions of the budget legislation concerning treasury services for the execution of budgets of the constituent entities of the Russian Federation and municipal entities came into force. Due to the emergence of the treasury payments system, full-fledged servicing of the single budget account was carried out not by the Bank of Russia, but by the Treasury in the treasury payments system. Thus, the function of providing cash services to the budgets of the budgetary system of the Russian Federation has undergone a substantial transformation and has acquired a new name — treasury service of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation. At the same time, approaches to the establishment of budget execution options by the Treasury of Russia have been changed in terms of implementation of certain functions of the financial bodies of the constituent entities of the Russian Federation (municipal entities) for the budget performance.

The paper examines the ways how the budgetary and legal tasks that arose during the introduction of treasury services for the execution of budgets of the constituent entities of the Russian Federation (municipal entities) were solved.

**Keywords:** treasury services; treasury payments; treasury account; personal account; treasury payment system; Treasury of Russia; treasury services of subjects of the Russian Federation; treasury services of municipalities; budget law; budget legislation.

**Cite as:** Artyukhin RE. Budget Law Regulation of Treasury Services for the Budgets Performance of Constituent Entities of the Russian Federation and Municipal Entities. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(12):52-61. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2023.157.12.052-061.

С 1 января 2021 г. вступили в силу изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, в соответствии с которыми для всех бюджетов бюджетной системы был осуществлен переход на казначейское обслуживание в рамках новой системы казначейских платежей.

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов возникло на основе существовавшего с 2006 г. правового института «кассовое обслуживание исполнения бюджетов». Благодаря созданию системы казначейских платежей значительно изменилось содержание ранее существовавшего правового института — он наполнился новыми правовыми нормами. Претерпели трансформацию и сами отношения, связанные с зачислением платежей в бюджеты бюджетной системы и осуществлением плате-

жей из них с использованием единых счетов бюджетов.

Для рассмотрения содержания возникшего с 2021 г. нового института казначейского обслуживания выделим существенные признаки предшествовавшего ему кассового обслуживания исполнения бюджетов, ранее установленные статьей 215.1 БК РФ.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета в соответствии со ст. 215.1 БК РФ означало открытие Казначейством России в Банке России единого счета каждого бюджета, через который осуществлялись все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета. Отдельно в указанной статье подчеркивалось, что «все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством».

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей».

Исходя из указанного определения при кассовом обслуживании исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

а) единый счет бюджета каждого субъекта Российской Федерации и муниципального образования открывался в Банке России<sup>2</sup>;

б) единый счет каждого бюджета открывался Казначейству России, а не финансовому органу;

в) Казначейство России вело учет операций по поступлениям и выплатам средств с единых счетов каждого бюджета по кодам бюджетной классификации Российской Федерации<sup>3</sup>.

Для кассового обслуживания была характерна множественность открытых счетов и, как следствие, избыточные транзакции и затраты на осуществление платежей между ними с использованием платежной системы Банка России.

Содержание понятия «казначейское обслуживание исполнения бюджета» раскрывается на основе более общего понятия «казначейское обслуживание», которое стало объединять не только обслуживание исполнения бюджетов, но и средств по учету и распределению поступлений, средств временного распоряжения, средств автономных бюджетных учреждений, средств получателей из бюджета, средств участников казначейского сопровождения. По своему содержанию казначейское обслуживание вышло за рамки только лишь исполнения бюджетов и относится ко всем иным видам средств, находящихся в пользовании публично-правовых образований.

Под казначейским обслуживанием понимается «проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах»<sup>4</sup>. Характеристика собственно казначейского обслуживания исполнения бюджетов содержится в

нормах ст. 242.14 и 242.15, включенных в новую главу 24.3 «Казначейское обслуживание», а также в новой редакции ст. 215.1 БК РФ.

Анализ норм указанных статей позволяет выделить два содержательных отличия казначейского обслуживания от кассового обслуживания исполнения бюджетов.

Во-первых, единый счет бюджета теперь подлежит открытию не в Банке России, а в Казначействе России (ст. 215.1 и 242.14 БК РФ).

Единый счет бюджета с момента принятия в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ остается основным элементом принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступлений и осуществление всех выплат из бюджета исключительно через его единый счет. Под единым счетом для бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований подразумевался один счет, который подлежал открытию исключительно в Банке России. Таким образом, единый счет бюджета был по своей правовой природе банковским счетом.

С введением казначейского обслуживания исполнения бюджета единый счет бюджета перестал быть банковским и в связи с открытием в Казначействе России обрел новый статус казначейского счета. Это новое бюджетно-правовое понятие — казначейский счет — потребовалось зафиксировать в БК РФ.

Казначейский счет, как определено статьей 6 БК РФ, является открываемым на балансе Казначейства в системе казначейских платежей счетом, предназначенным для осуществления и отражения операций с денежными средствами. Казначейский счет во многом, как отмечалось исследователями, аналогичен банковскому счету<sup>5</sup>. Принципиальное различие между банковским и казначейским счетом заключается в том, что правовой режим банковского счета регулируется нормами гражданского и банков-

<sup>2</sup> В случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций — в кредитной организации (п. 2 ст. 156 БК РФ).

<sup>3</sup> См.: приказ Казначейства России от 25.08.2005 № 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

<sup>4</sup> Ст. 6 БК РФ.

<sup>5</sup> *Артюхин Р. Е.* Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // *Финансовое право.* 2022. № 12. С. 2–6.

ского права, в отношении же казначейского счета действуют нормы бюджетного права.

Законодатель при установлении правового режима функционирования казначейского счета указывает, что на казначейском счете отражаются именно денежные средства. Такой акцент в правовом регулировании означает, что наряду с гражданско-правовым регулированием совершения операций с денежными средствами на банковских счетах появился новый бюджетно-правовой механизм совершения операций с денежными средствами на казначейских счетах. Так, пункт 5 ст. 214 БК РФ устанавливает ограничение по распоряжению казначейским счетом в «пределах остатка денежных средств», а пункт 2 ст. 242.15 определяет, что прямые участники системы казначейских платежей «распоряжаются денежными средствами на едином счете» в соответствии с положениями БК РФ.

В силу новых правовых предписаний, сформировавших систему казначейских платежей, в Банке России счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации были закрыты и открыты в Казначействе России. Произошло содержательное изменение правоотношений между Банком России и Казначейством России с одной стороны и Казначейством и финансовыми органами — с другой, преобразовавшее кассовое обслуживание Казначейством в казначейское обслуживание.

Подчеркнем, что изменение правового регулирования открытия единого счета бюджета в качестве казначейского счета, а не банковского счета стало возможным исключительно благодаря нормам гл. 24.2 БК РФ о системе казначейских платежей — принципиально новой модели кассового устройства государства.

Этой главой кодекс сформировал систему казначейских платежей как совершенно новый институт бюджетного права<sup>6</sup> и определил ее как «совокупность участников и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей». Как объект правового регулирования система казначейских платежей является новым уровнем развития кассового устройства бюджетной системы государства, которому предшествовали этапы кассового обслуживания исполнения бюджетов в современной России, а в советский период истории России — кассовое исполнение государственного бюджета СССР Госбанком СССР<sup>7</sup>.

Второе важное отличие казначейского обслуживания исполнения бюджета от кассового обслуживания заключается в открытии единого счета бюджета именно финансовому органу соответствующего публично-правового образования, а не Казначейству России. Это изменение устранило видимое противоречие, которое в 2006 г. было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ<sup>8</sup>.

При прежней модели, когда единые счета бюджетов открывались в Банке России, в правоотношениях с финансовыми органами участвовали как Казначейство России, так и Банк России, который вел единые счета бюджетов и наряду с Казначейством также выполнял функции «кассира» бюджета. В связи с этим термин «кассовое обслуживание исполнения бюджета» точно отражал правовую сущность механизма обслуживания со стороны Казначейства единых счетов бюджетов, открываемых в Банке России. В настоящее время в рамках механизма казначейского обслуживания исполнения бюджета

<sup>6</sup> См.: *Артюхин Р. Е.* Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей ; *Ситник А. А.* Система казначейских платежей в национальной платежной системе // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2021. № 9. С. 145–157 ; *Комягин Д. Л.* Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования // *Ежегодник Центра публично-правовых исследований*. 2006. Т. 1.

<sup>7</sup> *Артюхин Р. Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2022. № 8. С. 95–101.

<sup>8</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // *Российская газета*. 21.12.2006. № 287.

финансовые органы публично-правовых образований взаимодействуют только с Казначейством.

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов представляет собой, таким образом, проведение Казначейством России в системе казначейских платежей операций администраторов бюджетных средств, финансовых органов и органов управления государственным внебюджетным фондом с денежными средствами с их отражением на единых счетах бюджетов, открытых в Казначействе России.

Открытие единого счета бюджета финансовому органу соответствующего публично-правового образования является в новой модели юридически полностью обоснованным, поскольку денежные средства на едином счете бюджета принадлежат публично-правовому образованию, от имени которого выступает соответствующий финансовый орган.

В рамках прежней модели открытие единого счета бюджета субъекта или муниципального образования как банковского счета на имя Казначейства означало, на наш взгляд, выполнение последним своего рода агентской функции от имени публично-правового образования. Казначейство выполняло полномочия по владению счетом в ограниченном режиме, только с точки зрения функции обеспечения прозрачности учета всех кассовых поступлений и выплат с единого счета бюджета и формирования оперативной отчетности об исполнении всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Публично-правовые образования, как и ранее, когда единый счет бюджета открывался на имя Казначейства, полностью распоряжаются своими денежными средствами на едином счете бюджета, но установление статьей 242.15 БК РФ требования об открытии единого счета бюджета именно финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования) восстанавливает более очевидную правовую модель, когда счетом распоряжается тот, кто является его владельцем.

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов предполагает как общие для всех

видов казначейского обслуживания права и обязанности сторон, связанные с проведением операций по казначейскому счету как счету учета денежных средств, так и специальные, связанные с особенностями правового статуса сторон правоотношений.

Основное общее ограничение, налагаемое на финансовые органы при распоряжении средствами на казначейских счетах, характерное также для банковских счетов, заключается в осуществлении платежей со счета в пределах остатка денежных средств на соответствующем казначейском счете<sup>9</sup>.

Механизм открытия финансовому органу единого счета бюджета в Казначействе аналогичен соответствующему механизму в отношении банковских счетов. При открытии счета осуществляется проверка бюджетной правоспособности финансового органа, для этого требуется предъявление в Казначейство заявления на открытие казначейского счета, а также карточки образцов подписей должностных лиц клиента, имеющих право подписи распоряжений и иных документов при совершении операций по казначейскому счету, которая подписывается руководителем и главным бухгалтером финансового органа<sup>10</sup>. В заявлении на открытие счета должна содержаться ссылка на код по сводному реестру участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Такая ссылка на сводный реестр дает возможность не проводить повторно проверки соответствующего публично-правового образования и его финансового органа на бюджетную правоспособность, поскольку все соответствующие процедуры были пройдены при включении финансового органа в указанный сводный реестр. Сам юридический факт включения в сводный реестр порождает право финансового органа и обязанность Казначейства на открытие единого счета соответствующего бюджета.

Если вопросы открытия и ведения казначейских счетов соответствующим финансовым органам в целом сходны с аналогичными вопросами

<sup>9</sup> П. 5 ст. 242.14 БК РФ.

<sup>10</sup> П. 15 приказа Казначейства России от 01.04.2020 № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов».

при открытии и ведении банковских счетов, то особенности организации исполнения бюджета и бюджетно-правового статуса финансовых органов привели к появлению специальных инструментов бюджетно-правового регулирования распоряжения средствами на казначейском счете и представления дополнительной отчетности по операциям на казначейских счетах.

При казначейском обслуживании исполнения бюджетов публично-правовых образований через их единые счета подлежат решению две правовые задачи, не характерные для обычных банковских счетов:

1) установление порядка пользования средствами на счете при множественности лиц на стороне публично-правового образования;

2) необходимость обеспечить расходование средств в соответствии с законом (решением) о бюджете.

Согласно требованиям гражданского законодательства именно владелец банковского счета распоряжается средствами на нем, если иное не установлено договором<sup>11</sup>. Первой неординарной задачей является необходимость обеспечения распоряжения средствами единого счета бюджета участниками бюджетного процесса, которые не являются владельцами счета.

Подчеркнем, что счет бюджета субъектов Российской Федерации и муниципальных образований действительно единый в значении «единственный», а государственных органов и казенных учреждений, выступающих от имени публично-правового образования, значительное количество. Так, например, количество получателей средств бюджета города Москвы составляет 302, а в Республике Башкортостан — 194.

Несмотря на то что единый счет бюджета открывается в Казначействе соответствующему финансовому органу и он, таким образом, выступает владельцем единого счета бюджета, финансовый орган в соответствии с Бюджетным кодексом не исполняет бюджет. Непосредственное исполнение бюджета в части расходов осуществляют получатели бюджетных средств, которые принимают бюджетные и денежные обязательства, и именно они осуществляют соб-

ственно кассовый расход из бюджета (кассовое перечисление), проведение которого и означает, что бюджет исполнен.

Таким образом, потребовалось создание организационно-правового механизма, при котором распоряжение денежными средствами на едином счете бюджета осуществляется исключительно в соответствии с документами на осуществление платежа, который формируется получателями бюджетных средств. При этом ни финансовый орган, ни обслуживающее его Казначейство не вправе вносить какие-либо изменения в юридически значимые распоряжения о перечислении средств из бюджета, сформированные получателями бюджетных средств.

Учитывая множественность лиц, выступающих от имени практически каждого публично-правового образования, Бюджетный кодекс РФ определил особый механизм распоряжения денежными средствами на едином счете соответствующего бюджета.

В пункте 2 ст. 242.15 БК РФ перечислены все участники бюджетного процесса соответствующего уровня, которые вправе распоряжаться денежными средствами на едином счете соответствующего бюджета. Ключевой частью указанной нормы после перечисления всех субъектов правоотношений по распоряжению денежными средствами является указание на то, что все они должны являться «прямыми участниками системы казначейских платежей». Таким образом, при казначейском обслуживании право распоряжения средствами единого счета может принадлежать финансовому органу, если он является прямым участником системы казначейских платежей, или не принадлежать, если прямым участником системы казначейских платежей является не он, а другие участники бюджетного процесса, например получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Каким же образом участнику бюджетного процесса, не являющемуся финансовым органом, обрести статус прямого участника системы казначейских платежей для распоряжения средствами единого счета? Для ответа на этот

<sup>11</sup> Ст. 845 ГК РФ.

вопрос следует обратиться к новой главе Бюджетного кодекса — 24.2 «Система казначейских платежей», введенной одновременно с гл. 24.3 «Казначейское обслуживание».

Статья 242.8 БК РФ предусматривает прямое и косвенное участие в системе казначейских платежей, при этом в п. 2 содержится различие в правовом регулировании статуса прямого участника в зависимости от вида бюджета.

Для бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований пункт 2 ст. 242.8 устанавливает, что финансовые органы являются прямыми участниками системы казначейских платежей. При этом получатели средств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований определены как косвенные участники системы казначейских платежей. Это означает, что указанные получатели в «базовом» варианте не могут распоряжаться денежными средствами на едином счете их бюджета, и такое право остается исключительной прерогативой соответствующего финансового органа.

Несмотря на то что косвенные участники не распоряжаются денежными средствами на едином счете бюджета, для них БК РФ предусмотрел механизм доступа к средствам единого счета бюджета через прямых участников. Согласно п. 2 ст. 242.9 косвенный участник может совершить платеж по единому счету бюджета путем представления соответствующего распоряжения прямому участнику системы казначейских платежей. Прямой участник, в свою очередь, должен удостоверить в праве косвенного участника представлять распоряжение на совершение платежа (п. 2 ст. 242.10 БК РФ).

Таким образом, Бюджетный кодекс, наряду с правом прямого распоряжения средствами единого счета бюджета, предусмотрел своего рода «косвенное участие в осуществлении операций по лицевым счетам»<sup>12</sup> и тем самым право «косвенного» распоряжения денежными средствами единого счета бюджета. Подобная правовая конструкция позволяет учитывать такую особенность исполнения бюджетов, как множественность лиц на стороне публично-правовых образований.

<sup>12</sup> П. 1 ст. 242.8 БК РФ.

Одновременно пункт 4 ст. 242.8 БК РФ предусмотрел возможность наделения получателей средств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) статусом прямого участника системы казначейских платежей и, соответственно, правом распоряжаться денежными средствами на едином счете бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Таким основанием Бюджетный кодекс в указанной статье определяет единственный случай — передачу Федеральному казначейству отдельных функций соответствующего финансового органа в соответствии со ст. 220.2 БК РФ.

Статья 220.2 БК РФ, в свою очередь, определяя перечень функций финансовых органов, которые могут исполняться Казначейством, в п. 5 прямо указывает, что в этом случае возникают и подлежат установлению «особенности казначейского обслуживания».

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Бюджетный кодекс предусмотрел два варианта казначейского обслуживания в зависимости от определения субъектов правоотношений, которые вправе распоряжаться средствами на едином счете бюджета:

1) базовый вариант — финансовый орган является владельцем единого счета бюджета и прямым участником системы казначейских платежей, он распоряжается денежными средствами на едином счете, получатели средств соответствующего бюджета являются не прямыми, а косвенными участниками системы казначейских платежей и денежными средствами на едином счете распоряжаются «косвенно», через финансовый орган;

2) вариант с передачей органу Федерального казначейства отдельных функций финансового органа по организации исполнения бюджета — финансовый орган хотя и остается владельцем единого счета бюджета, но прямыми участниками системы казначейских платежей, имеющими право на распоряжение денежными средствами единого счета бюджета, ста-

новятся получатели средств соответствующего бюджета.

Основанием для второго варианта казначейского обслуживания, согласно БК РФ, является обращение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации). На наш взгляд, передача отдельных полномочий финансовых органов Казначейству и наделение тем самым получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) правом непосредственного распоряжения средствами единого счета бюджета является свидетельством гибкого подхода к организации казначейского обслуживания в условиях федеративной бюджетной системы России исходя из удобства и возможностей публично-правовых образований по организации казначейского исполнения собственных бюджетов.

Второй задачей, помимо доступа к единому счету бюджета всех администраторов бюджетных средств, подлежащей решению при казначейском обслуживании исполнения бюджета, является необходимость соблюдения установленных бюджетным законодательством требований к использованию бюджетных средств. Указанные требования можно разделить на две части — требования, которые должны выполняться при всех вариантах казначейского обслуживания, и требования, связанные с передачей Казначейству отдельных полномочий финансовых органов.

При ведении казначейского счета финансово-го органа без открытия лицевых счетов участникам бюджетного процесса финансовому органу также открывается отдельный лицевой счет, на котором отражается информация по исполнению бюджета<sup>13</sup>. Необходимость открытия наряду с казначейским счетом еще и лицевого счета обусловлена тем, что при казначейском обслуживании подлежит формированию не только платежная, но и бюджетная информация — по доходам, расходам и источникам финанси-

рования дефицита бюджета в соответствии с кодами бюджетной классификации Российской Федерации. Таким образом, казначейский счет, как счет учета денежных средств, отражает только информацию об остатках и оборотах с указанием необходимых платежных данных, а лицевой счет — бюджетную информацию<sup>14</sup>.

Для осуществления казначейских платежей из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов при базовом варианте казначейского обслуживания (без передачи органу Федерального казначейства отдельных функций финансового органа по организации исполнения бюджета) в территориальный орган представляются распоряжения финансового органа о совершении казначейских платежей. В этом случае проверяется наличие свободных остатков средств на едином счете бюджета для исполнения этого распоряжения и соответствие указанных в распоряжении о совершении платежей кодов бюджетной классификации расходов, действующих в текущем году на момент соответствующего распоряжения.

Вторая модель казначейского обслуживания, с передачей Казначейству отдельных полномочий финансовых органов, требует организации исполнения переданных полномочий. Перечень передаваемых полномочий установлен статьей 220.2 БК РФ, именно их исполнение органом Казначейства потребовало «установления особенностей казначейского обслуживания»<sup>15</sup>.

Очевидно, что не все перечисленные в ст. 220.2 отдельные функции финансовых органов относятся к организации исполнения бюджета, здесь упомянуты также функции, связанные со средствами, поступающими во временное распоряжение администраторов средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), с проведением и санкционированием операций автономных (бюджетных) учреждений, получателей средств из бюджета и участников казначейского сопровождения.

Отметим при этом, что только функции, связанные с исполнением бюджета, следует рас-

<sup>13</sup> Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания».

<sup>14</sup> Приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов».

<sup>15</sup> П. 5 ст. 220.2 БК РФ.

смаивать как влияющие на особенности казначейского обслуживания его исполнения. К таким функциям из перечисленных статьей 220.2 следует отнести функции финансового органа:

- по открытию и ведению лицевых счетов;
- доведению бюджетных данных;
- учету бюджетных денежных обязательств получателей средств бюджета;
- санкционированию операций.

Соответственно, реализация второго варианта казначейского обслуживания предусматривает осуществление Казначейством России этих полномочий финансовых органов. Помимо проверок на общий остаток средств и на соответствие кодам классификации осуществляется проверка соответствия кодов видов расходов текстовому назначению платежа, не превышения суммы распоряжений над суммой остатков бюджетных средств по соответствующему коду классификации на лицевом счете получателя средств, соответствия порядку санкционирования оплаты денежных обязательств, установленных финансовыми органами. Кроме того, если формирование документа осуществляется в единой информационной системе по закупкам, то единая информационная система автоматически проверяет не превышение суммы распоряжений о совершении казначейского платежа над суммой, указанной в документе о приемке (или этапе в случае авансового платежа), информация о которых размещена в реестре контрактов.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что контрольные процедуры, проводимые Казначейством при двух вариантах казначейского обслуживания исполнения бюджетов, частично соответствуют процедурам,

которые осуществляются в банках (в отношении остатка средств на счетах), а частично имеют особый, исключительно бюджетно-правовой характер (углубленные проверки по кодам классификации, по наличию лимитов, по остаткам на счетах).

Таким образом, две основные задачи, возникшие при реализации казначейского обслуживания исполнения бюджетов, решены бюджетно-правовыми методами:

1. Множественность лиц на стороне публично-правового образования потребовала создать особый механизм распоряжения денежными средствами на едином счете соответствующего бюджета. Способом решения стало введение прямого и косвенного распоряжения денежными средствами единого счета бюджета.

2. Необходимость обеспечения расходования средств в соответствии с бюджетным законодательством потребовала разработки двух вариантов казначейского обслуживания субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, каждый из которых предусматривает соответствующий комплекс проверочных процедур. Федеративное устройство государства и самостоятельность осуществления своих полномочий дали публично-правовым образованиям возможность на основе норм БК РФ выбрать наиболее приемлемое для них решение по осуществлению казначейского обслуживания.

Созданная модель казначейского обслуживания исполнения бюджетов позволяет при соблюдении принципа единства бюджетной системы учитывать особенности субъектов Российской Федерации и многочисленных муниципальных образований.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артюхин Р. Е.* Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // Финансовое право. — 2022. — № 12. — С. 2–6.
2. *Артюхин Р. Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2022. — № 8. — С. 95–101.
3. *Комягин Д. Л.* Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — 2006. — Т. 1.
4. *Ситник А. А.* Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 9. — С. 145–157.

*Материал поступил в редакцию 25 мая 2023 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Artyukhin R. E. Byudzhethno-pravovoe regulirovanie sistemy kaznacheyskikh platezhey // Finansovoe pravo. — 2022. — № 12. — S. 2–6.
2. Artyukhin R. E. Kassovoe ustroystvo i byudzhethno-pravovoy printsip edinstva kassy // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2022. — № 8. — S. 95–101.
3. Komyagin D. L. Printsip edinstva kassy: opyt sravnitelno-pravovogo issledovaniya // Ezhegodnik Tsentra publichno-pravovykh issledovaniy. — 2006. — T. 1.
4. Sitnik A. A. Sistema kaznacheyskikh platezhey v natsionalnoy platezhnoy sisteme // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2021. — № 9. — S. 145–157.