

## ТЕМА НОМЕРА: СОВРЕМЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Уважаемые читатели!

В настоящем разделе вашему вниманию представлены статьи, подготовленные на основе наиболее интересных докладов, прозвучавших на секции «Современное финансовое право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики» в рамках XIII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», состоявшейся в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, 22 ноября 2017 г.

Dear readers!

In this section we present to your attention the papers based on the most interesting reports made at the Panel «Modern Finance: Interaction of Science, Rule-making and Jurisprudence» within the framework of the XIII International Scientific and Practical Conference «Kutaфин Readings» held at the Kutafin Moscow State Law University, Moscow, 22 November 2017.

С. О. Шохин\*

### Сочетание публично-правовых и гражданско-правовых инструментов в бюджетном финансировании

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена изучению вопросов, связанных с применением гражданско-правовых инструментов в бюджетном финансировании. Так, на основе проведенного исследования автор приходит к выводу об углубляющейся конвергенции публично-правовых и частноправовых методов. В качестве примера использования частноправовых инструментов в бюджетном финансировании приводится практика использования казначейского аккредитива в целях хеджирования публичных расходов. С переходом функции внутреннего государственного финансового контроля к Федеральному казначейству использование аккредитивной формы государственных расчетов становится ключевым инструментом обеспечения эффективного текущего контроля расходования бюджетных средств. Аккредитив позволяет значительно повысить прозрачность денежных потоков, что способствует сокращению недобросовестных поставщиков в цепочке соисполнителей. Казначейский аккредитив обеспечивает перечисление авансов в сумме фактической потребности.*

*Также в работе анализируется практика использования таких инструментов, как казначейское сопровождение и санкционирование финансовых операций, которые являются краеуголь-*

---

© Шохин С. О., 2018

\* Шохин Сергей Олегович, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России, заслуженный юрист РФ, академик РАЕН  
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76

ным камнем текущего бюджетного контроля. По мнению автора, в ближайшее время можно обозначить следующие задачи развития системы казначейского сопровождения с использованием аккредитивных расчетов. В первую очередь необходима дальнейшая интеграция казначейского и банковского сопровождения, полномасштабное использование казначейского аккредитива при казначейском сопровождении. Особое внимание следует уделить выработке подходов к интеграции казначейского аккредитива в процесс банковского сопровождения государственных контрактов. Необходимо распространить казначейское сопровождение на средства авансовых платежей по контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым федеральными бюджетными и автономными учреждениями за счет средств субсидий, предоставляемых из федерального бюджета. Следует использовать казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг инвестиционных объектов, включаемых ежегодно в федеральную адресную инвестиционную программу. При этом казначейское сопровождение должно быть интегрировано в бюджетный мониторинг.

**Ключевые слова:** бюджетное финансирование, бюджетный контроль, финансовый контроль, казначейский аккредитив, казначейское сопровождение, санкционирование казначейских операций, государственные контракты, бюджетный процесс.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.011-016**

**Н**аше время — это время постоянных изменений, бурной эволюции во всех областях жизни. Меняется реальная экономика, меняется экономическая политика, и вслед за этим происходят изменения в законодательстве, которые иногда можно без преувеличения охарактеризовать как тектонические.

В связи с все более активным привлечением государством частных финансов к решению самых различных социально значимых задач можно отметить такое явление, как углубляющаяся конвергенция публично-правовых и частноправовых методов в юридическом оформлении процесса такого взаимодействия, по крайней мере в реализации программ государственно-частного партнерства, а в последнее время — также при финансировании наиболее важных государственных проектов.

Ярким примером может служить использование аккредитива для хеджирования публичных расходов. Правовая база аккредитивной

формы расчетов подробно разработана в российском законодательстве. Аккредитиву посвящен § 3 гл. 46 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup>. Более подробно технология применения этой формы расчетов прописана в гл. 6 Положения Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств»<sup>2</sup>. Имеется определенная, в том числе обобщенная, судебная практика, включая международную<sup>3</sup>.

С переходом функции внутреннего государственного финансового контроля к Федеральному казначейству использование аккредитивной формы государственных расчетов становится ключевым инструментом обеспечения эффективного текущего контроля расходования бюджетных средств.

При этом достигается ряд положительных эффектов. Обеспечивается доведение средств из бюджета в реальный сектор экономики. Гарантируется предоставление средств в соответствии с установленными условиями, снижается коли-

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>2</sup> Официальный сайт Центрального банка РФ. URL: <http://www.cbr.ru>.

<sup>3</sup> См.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 39 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с использованием аккредитивной и инкассовой форм расчетов» // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: <http://www.arbitr.ru/>; Уни-

чество государственных контрактов, условиями которых предусмотрены авансовые платежи, снижается дебиторская задолженность при увеличении кассовых выплат из федерального бюджета. Кроме того, с гораздо большей вероятностью обеспечивается сохранность средств, предоставленных из бюджета. Значительно повышается прозрачность денежных потоков, что способствует сокращению недобросовестных поставщиков в цепочке соисполнителей. В целом повышается ликвидность единого казначейского счета.

Таким образом, казначейский аккредитив обеспечивает перечисление авансов в сумме фактической потребности. Это исключает образование дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета, что всегда являлось бичом в финансовой работе государственных учреждений и порождало массовые финансовые правонарушения. В то же время финансирование с использованием казначейского аккредитива обеспечивает усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств и контроль выполнения условий государственных контрактов, договоров, соглашений. Для повышения эффективности бюджетного финансирования и возможностей максимального распространения казначейского аккредитива в систему активно привлекаются банковские структуры, развивается интеграция казначейского и банковского сопровождения.

Наряду с аккредитивной формой расчетов, активно внедряется, правда, пока только по крупным государственным проектам, другое важное новшество — казначейское сопровождение и санкционирование финансовых операций. По сути, они являются краеугольным камнем текущего бюджетного контроля, по форме и содержанию — активным приспособлением такого гражданско-правового инструмента, как договор, к потребностям управления публичными финансами.

В 2017 г. казначейскому сопровождению подлежали<sup>4</sup>:

- авансовые платежи по государственным контрактам о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым на сумму более 100 000 тыс. руб.;
- авансовые платежи по контрактам, договорам, заключаемым исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения государственных контрактов;
- средства, получаемые юридическими лицами по государственным контрактам, контрактам (договорам) в случаях, установленных Правительством РФ;
- авансовые платежи по государственным контрактам, размер которых от 30 до 80 %;
- авансовые платежи по контрактам, договорам, заключаемым исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения государственных контрактов.

То есть устанавливается жесткий контроль за неоправданным авансированием работ и услуг, которое мы сплошь и рядом наблюдаем в практике госзаказов и которое представляет благодатную почву для увода бюджетных средств в недобросовестных целях.

Разработана и воплощена в практику подробная процедура учета выделяемых средств.

Операции по зачислению и списанию средств со счетов органов Федерального казначейства отражаются на лицевых счетах для учета операций неучастника бюджетного процесса — получателя бюджетных средств. Основанием для открытия лицевых счетов являются государственный контракт, контракт (договор) или выписка из государственного контракта, контракта (договора), в случае если государственный контракт, контракт (договор) содержит сведения, составляющие государственную тайну.

Выписка из государственного контракта, контракта (договора) должна содержать реквизиты соответствующего государственного контракта, контракта (договора); идентификационный

---

фицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов (публикация Международной торговой палаты № 500) (ред. 1993 г.). Общие положения и определения ICC UTP 500/600.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 1 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. I). Ст. 7464.

номер налогоплательщика; код постановки на учет; полное наименование исполнителя, соисполнителя; размер авансового платежа (в процентах), предусмотренный условиями государственного контракта, контракта (договора); сведения о том, что в условиях государственного контракта, контракта (договора) имеются положения об осуществлении казначейского сопровождения.

Установлены обязательные условия, включаемые в государственные контракты, контракты (договоры) при казначейском сопровождении.

В первую очередь это запрет на перечисление средств в качестве взноса в уставный (складочный) капитал другого юридического лица, вклада в имущество другого юридического лица, а также в целях размещения средств на депозиты и в иные финансовые инструменты. Установлена обязанность открыть исполнителям, соисполнителям лицевые счета в органах Федерального казначейства, все проводки проходят только по этим счетам, а не в коммерческих банках. В органы Федерального казначейства государственному заказчику представляются сведения об исполнителях (соисполнителях) государственных контрактов, необходимые и достаточные для оценки его финансовой благонадежности, в том числе предусмотренные порядком санкционирования средств. В платежных документах и документах, подтверждающих возникновение денежных обязательств, в обязательном порядке указывается идентификатор государственного контракта.

При этом разрешается перечисление средств на счета, открытые в учреждении Центрального банка РФ, в кредитной организации в целях:

- оплаты обязательств исполнителя (соисполнителя) в соответствии с валютным законодательством РФ;
- оплаты обязательств исполнителя (соисполнителя) по оплате труда с учетом начислений и социальных выплат, иных выплат в пользу работников, а также выплат лицам, не состоящим в штате исполнителя (соисполнителя);
- оплаты фактически выполненных исполнителем (соисполнителем) работ, оказанных услуг, поставленных товаров при условии

представления подтверждающих документов;

- возмещения произведенных исполнителем (соисполнителем) расходов (части расходов) при условии представления документов, подтверждающих оплату произведенных исполнителем (соисполнителем) расходов (части расходов);
- приобретения услуг связи, коммунальных услуг, электрической энергии, авиационных и железнодорожных билетов, билетов для проезда городским и пригородным транспортом, подписки на печатные издания, аренды, а также осуществления работ по переносу (переустройству, присоединению) принадлежащих юридическим лицам инженерных сетей, коммуникаций, сооружений.

Ключевым элементом является санкционирование расходов при казначейском сопровождении. Санкционирование расходов осуществляется в соответствии с предоставляемыми исполнителями (соисполнителями) в орган Федерального казначейства сведениями о направлении расходования целевых средств по установленной приказом Минфина России форме.

Сведения о направлении расходования целевых средств должны содержать направления расходования средств, соответствующие предмету государственного контракта, контракта (договора). Соответствие направлений расходования целевых средств, указанных в Сведениях, целям их предоставления обеспечивается при утверждении Сведений:

- для исполнителя по государственному контракту — государственным заказчиком;
- для соисполнителя по контракту, договору — исполнителем, являющимся заказчиком по контракту, договору, либо соисполнителем в случае представления им в соответствующий орган Федерального казначейства разрешения исполнителем, являющимся заказчиком.

При санкционировании целевых расходов исполнитель по государственному контракту представляет в орган Федерального казначейства, а также государственному заказчику Сведения об исполнителях (соисполнителях) государственных контрактов (контрактов).

Для санкционирования расходов исполнитель (соисполнитель) представляет в орган Федерального казначейства платежное поручение, государственный контракт, контракт (договор), по которому у исполнителя (соисполнителя) возникло обязательство по оплате расходов, и иные документы, подтверждающие возникновение указанного обязательства у исполнителя, такие как счет, счет-фактура, накладная, акты выполненных работ и т.д.

При санкционировании целевых расходов исполнителя, соисполнителя орган Федерального казначейства осуществляет проверку по следующим направлениям:

- а) наличие в платежном поручении текстового назначения платежа и соответствующего ему кода целевых средств;
- б) наличие в платежном поручении реквизитов (тип, номер, дата) документов-оснований и их соответствие реквизитам документов-оснований, представленных юридическим лицом в орган Федерального казначейства вместе с платежным поручением;
- в) соответствие текстового назначения платежа платежного поручения направлению расходования целевых средств, указанному в Сведениях по соответствующему коду целевых средств;
- г) соответствие содержания операции по оплате целевых расходов юридического лица, исходя из документа-основания, текстовому назначению платежа, указанному в платежном поручении, и предмету (целям) государственного контракта;
- д) непревышение суммы, указанной в платежном поручении, над суммой остатка средств на открытом юридическому лицу лицевом счете;
- е) непревышение суммы, указанной в платежном поручении, над суммой планируемых выплат по целевым расходам юридического лица, указанным в Сведениях по соответствующему коду целевых средств, с учетом ранее произведенных расходов по данному коду целевых средств;
- ж) соответствие наименования, ИНН, КПП, банковских реквизитов получателя денежных средств, указанных в платежном поручении, наименованию, ИНН, КПП, банковским реквизитам получателя денежных средств, указанным в документе-основании (при его наличии);
- з) соответствие указанных в платежном поручении реквизитов (номер, дата) государственного контракта Сведениям;
- и) наличие в реквизите «Код» платежного поручения (в случае перечисления платежей в бюджеты бюджетной системы РФ — в реквизите «Назначение платежа» платежного поручения) идентификатора и соответствие его идентификатору, указанному в Сведениях и документах-основаниях.

В ближайшее время можно обозначить следующие задачи развития системы казначейского сопровождения с использованием аккредитивных расчетов. В первую очередь необходимы дальнейшая интеграция казначейского и банковского сопровождения, полномасштабное использование казначейского аккредитива при казначейском сопровождении. Особое внимание следует уделить выработке подходов к интеграции казначейского аккредитива в процесс банковского сопровождения государственных контрактов. Необходимо распространить казначейское сопровождение на средства авансовых платежей по контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым федеральными бюджетными и автономными учреждениями за счет средств субсидий, предоставляемых из федерального бюджета. Следует использовать казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг инвестиционных объектов, включаемых ежегодно в федеральную адресную инвестиционную программу. При этом казначейское сопровождение должно быть интегрировано в бюджетный мониторинг.

Система казначейского сопровождения с использованием аккредитивных расчетов очень выгодна и удобна для конечных получателей бюджетных средств — непосредственных исполнителей государственных заказов. В обычных условиях для обеспечения своей деятельности им бы пришлось прибегать к коммерческим кредитам с характерными для них сложными требованиями по обеспечению, в первую оче-

редь залоговыми требованиями. Казначейское сопровождение и санкционирование финансовых операций, опирающееся на присущую им

жесткую систему контроля расходования бюджетных средств, освобождает исполнителей от этого тяжелого бремени.

*Материал поступил в редакцию 12 января 2018 г.*

## THE COMBINATION OF PUBLIC AND PRIVATE LEGAL INSTRUMENTS IN BUDGET FINANCING

**SHOKHIN Sergey Olegovich** — Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative and Financial Law at the MGIMO University, Honoured Lawyer of the RF, RANS Academician  
119454, Russia, Moscow, prospect Vernadskogo, d. 76

**Abstract.** *The paper is devoted to the study of the issues associated with the application of civil law instruments for budget funding. Thus, on the basis of the results of the study, the author comes to the conclusion that convergence of public and private legal instruments is increasing. As an example of the use of private legal instruments for budget funding the author employs the practice of using treasury letters of credit for the purpose of hedging public spending. The internal state financial control having been transferred to the Federal Treasury, the use of calculations covered by letters of credit becomes a key instrument to secure effective monitoring of budget spending. The letter of credit can significantly increase transparency of cash flows, which contributes to the reduction of unfair suppliers in the chain of subcontractors. The Treasury letter of credit provides transfer of advances in the amount of actual demand.*

*The paper also analyzes the practice of using such instruments as treasury support and authorization of financial transactions that are the cornerstones of the current budget control. From the author's standpoint, in the nearest future we will be able to identify the following objectives of the development of the Treasury support system with the use of settlements covered by letters of credit. First and foremost, we need further integration of Treasury and banking support, and full-scope implementation of treasury letters of credit when providing Treasury support. Special attention should be paid to the development of approaches to integration of treasury letters of credit into the process of banking support of governmental contracts. It is necessary to expand the treasury support over advance payments funds employed for contracts (agreements) of delivery, performance of works, providing services that are concluded with the federal budgetary and autonomous enterprises at the expense of subsidies assigned from the Federal Budget. We should use treasury support and budget monitoring of investment objects that are annually included into the Federal Targeted Investment Programme. At the same time, Treasury support must be integrated into budget monitoring.*

**Keywords:** *budget financing, budget control, financial control, Treasury letter of credit, Treasury support, authorization of treasury transactions, government contracts, budget process.*