

Научная статья

УДК 347.73

DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(1).76-85

EDN NTYMYG



Казначейское сопровождение как бюджетно-правовой инструмент повышения эффективности использования бюджетных средств

Ирина Васильевна Глазунова*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия
irine.glazunovoi@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0008-1086-2962>***Данил Сергеевич Шептунов***Инспекция ФНС России № 15 по г. Москве, Россия
danilsheptunov@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0005-6432-9838>*

АННОТАЦИЯ

Представленное исследование посвящено изучению правовых основ для повышения эффективности использования бюджетных средств в России. Обозначенные задачи по обеспечению финансового суверенитета, повышению результативности государственного управления публичными финансами определяют необходимость совершенствования правовых механизмов обеспечения эффективности в сфере публичных финансов государства. Статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплён принцип эффективности использования бюджетных средств. Однако законодательное регулирование не содержит достаточно определённых критериев для оценки такой эффективности, допуская смешение с понятиями «экономность», «результативность». Авторами предпринимается попытка выявления актуальных бюджетно-правовых инструментов повышения эффективности использования средств бюджетов в Российской Федерации, рассматриваются особенности формирования современной системы кассового исполнения бюджета с учётом исторических предпосылок и их влияния на развитие новых бюджетно-правовых инструментов – бюджетного мониторинга, казначейского сопровождения, правил учёта бюджетных расходов. В статье на основе мониторинга и анализа правового регулирования сферы публичных финансов выделяется казначейское сопровождение как новый бюджетно-правовой инструмент и выявляются его роль и значение в повышении эффективности использования бюджетных средств. Проведённый анализ позволяет сформулировать предпосылки необходимости дальнейшего внедрения такого инструментария, как казначейское сопровождение, а также выделить его характерные черты и особенности. Определяются векторы дальнейшего совершенствования бюджетной сферы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджетное право, кассовое устройство, кассовое исполнение бюджета, казначейское сопровождение, единый казначейский счёт

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Глазунова И.В., Шептунов Д.С. Казначейское сопровождение как бюджетно-правовой инструмент повышения эффективности использования бюджетных средств // Академический юридический журнал. 2024. Т. 25, № 1. С. 76–85. DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(1).76-85. EDN NTYMYG

Original article

Treasury support as a budgetary and legal tool for improving the efficiency of using budget funds

Irina V. Glazunova*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia
irine.glazunovoi@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0008-1086-2962>***Danil S. Sheptunov***Higher School of Economics, Moscow, Russia
danilshseptunov@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0005-6432-9838>*

ABSTRACT

The article is devoted to the study of the legal fundamentals for increasing the efficiency of the use of budget funds in Russia. The outlined tasks to ensure financial sovereignty and improve the effectiveness of public financial management predetermine the need to improve the legal mechanisms for ensuring efficiency in the field of

© Глазунова И.В., Шептунов Д.С., 2024

public finance of the state. Article 34 of the Budget Code of the Russian Federation enshrines the principle of efficiency in the use of budgetary funds. However, legislative regulation does not contain sufficiently defined criteria for assessing such effectiveness, allowing confusion with the concepts of “economy”, “effectiveness”. The authors attempt to identify relevant budgetary and legal instruments to increase the efficiency of the use of budget funds in the Russian Federation, consider the specifics of the formation of a modern system of cash execution of the budget, taking into account historical prerequisites and their impact on the development of new budgetary and legal instruments – budget monitoring, treasury support, rules for accounting for budget expenditures. Based on the monitoring and analysis of the legal regulation of public finance, the article highlights treasury support as a new budgetary and legal instrument and identifies its role and importance in increasing the efficiency of the use of budgetary funds. The analysis made it possible to formulate the prerequisites for the need for further implementation of such tools as treasury support, as well as to highlight its characteristic features and features. Vectors of further improvement of the budgetary sphere are determined.

KEYWORDS

budget law, cash register, cash execution of the budget, treasury support, unified treasury account

FOR CITATION

Glazunova I.V., Sheptunov D.S. Treasury support as a budgetary and legal tool for improving the efficiency of using budget funds. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2024;25(1):76–85. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(1).76-85. EDN NTYMYG

Введение

Современные реалии функционирования нашего государства в условиях жесточайших санкций¹ характеризуются стремительной динамикой, оказывающей закономерное влияние на характер развития всех сфер деятельности, включая финансы и право [1]. Внедрение и развитие таких разноплановых явлений, как цифровая экономика, национальные проекты, стратегическое планирование, прогнозирование, институты развития, эффективность бюджетных средств, цифровые технологии и т.д., неизбежно прямо или опосредовано трансформируют и сферу правовой регламентации публичных финансов. Как отмечает И.А. Цинделиани, «изменяющиеся под влиянием промышленной революции и формируемый новый технологический уклад человеческого общества детерминирует необходимость формирования новых подходов и модернизации социальных институтов, в том числе и правового инструментария» [2, с. 186].

Глобализация и цифровизация экономических процессов, ограниченность доходов бюджетов и, как следствие, необходимость стимулирования процессов, направленных на повышение эффективности расходов бюджетов, обуславливают активный поиск различных бюджетно-правовых инструментов, способных повысить качество «настроек» функционирования государственного управления в сфере публичных финансов и обеспечить результативность и эффективность использования бюджетных

средств² [3]. Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, а также иные уполномоченные органы решают данную сложную задачу по двум направлениям: во-первых, совершенствуя уже существующие бюджетно-правовые инструменты (например, правовой режим иммунитета бюджетов, контрактную систему в сфере государственных (муниципальных) закупок и др.); и, во-вторых, разрабатывая и внедряя новейшие средства и механизмы, позволяющие более рационально и качественно управлять публичными финансами [4; 5, с. 11–22; 6, с. 35].

Нынешняя система исполнения бюджета представляет собой симбиоз исторического опыта России по данному вопросу и технологических возможностей новой истории. Обсуждение в научной среде темы реформирования института исполнения бюджета ведется уже достаточно давно [7–9]. С 2015 года Федеральным казначейством осуществляется разработка современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и экспериментальное внедрение казначейского сопровождения бюджетных средств. Появились нормы о системе казначейских платежей, о казначейском обслуживании и казначейском сопровождении. Но поскольку развитие данных механизмов продолжается, устанавливаются новые задачи, такие как создание цифрового казначейского сопровождения средств бюджетов бюджетной системы РФ, осуществление электронного санкционирования расходов

¹ На февраль 2023 г. количество санкций, введенных в отношении Российской Федерации, превысило 14 тыс. шт. // EADaily. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2023/02/24/rossiya-absolyutnyy-rekordsmen-po-chisluyvedyonnyh-sankciy> (дата обращения: 21.09.2023).

² Концепция повышения эффективности использования бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31 янв. 2019 г. № 117-р // Гарант.Ру. (дата обращения: 12.01.2024).

участников казначейского сопровождения, тема изучения механизмов казначейского обслуживания и казначейского сопровождения бюджетов остается актуальной.

Результаты исследования

Любое существующее правовое явление допустимо рассматривать в науке и практике в двух формах: как часть системы права и как совокупность правоотношений, которые, в свою очередь, рассматриваются как качественный состав определенных признаков.

В связи с этим предлагается рассмотреть роль казначейского сопровождения в рамках процесса исполнения бюджета, раскрыть этапы становления до современности и выделить некоторые особенности существующей системы исполнения бюджета, непосредственно влияющие на вышеуказанный институт бюджетного права.

Саму по себе стадию исполнения бюджета также называют кассовым устройством или кассовым строем [10]. На ранних этапах развития, а точнее, в XVIII веке, в Западной Европе сложились две первоначальные формы кассового устройства. Среди таковых ученые выделяют французскую (кассовое исполнение бюджета) и английскую (банковское исполнение бюджета) модели.

В рамках французской модели все кассы считаются государственными, а управлением в данной сфере занимается государственный орган исполнительной власти, на сегодняшний день — это Государственное Казначейство Франции. В Англии же роль кассира исполняет Национальный Банк Великобритании. Вместе с тем в связи с национализацией этой структуры в середине прошлого века форма взаимодействия исполнительной власти и банковских представителей изменилась. Однако ранняя стадия развития подобного рода отношений в Англии тех времен позволяет нам точно утверждать, что еще не национализированный Банк Англии самостоятельно занимался исполнением бюджета государства, что указывает на иной, отличный от французской модели, вид управления.

Приведенный зарубежный опыт был использован государственными деятелями Российской империи в середине XIX века, в то же время на законодательном уровне был закреплён известный нам по сей день принцип единства кассы. Существование данного принципа является знаковым для определения статуса институтов казначейского обслуживания и казначейского сопровождения.

Современный подход к пониманию кассового устройства подразумевает несколько взглядов на его возможные формы. Первая классификация была уже обозначена в историческом экскурсе, а именно банковское и небанковское исполнение бюджета. Другая классификация продемонстрирована в недавней работе Д.Л. Комягина (кассовая монополия, единство кассы и несоблюдение единства кассы) [11, с. 57–59]. Ее основополагающие признаки подразумевают непосредственную форму банковского участия в исполнении бюджета. Для понимания того, что под этим подразумевается, необходимо рассмотреть различные проявления этих видов в истории российского государства.

Советский период истории нашего государства ознаменован государственной монополией в финансовой сфере, что напрямую выражалось в подконтрольности Госбанка СССР Министерству финансов СССР. При этом управленческие полномочия отдавались финансовым органам, а кассовые — Госбанку. По итогу выстраивалась практически абсолютная монополия государства на контроль за оборотом бюджетных средств, в том числе остаточных средств на счетах иных публично-правовых образований. Нельзя сказать, что в данном случае права республиканских правительств и иных, менее крупных, публично-правовых образований на самостоятельное решение собственных задач и проблем были чрезмерно ограничены. Но необходимо заметить, что оценка подобной крайности довольно негативна в силу тех фактов, что кассовая монополия презюмирует тотальное доминирование публичных интересов, что в начале XX века могло быть оправдано, поскольку новое государство строилось в кризисные и послевоенные годы. Однако в мирное время подобный единоличный контроль за большинством макроэкономических финансовых сфер, безусловно, вредит и препятствует свободному развитию экономики как внутри страны, так и за ее пределами.

Другая крайность по данной классификации — отсутствие единства кассы. Российская история знает, как минимум, два периода, во время которых абсолютно точно не соблюдался принцип единства кассы. Первый период был обозначен И.Х. Озеровым и ограничивался 1862 годом, при этом автор указывает на отсутствие даже самого понятия «бюджетная дисциплина» [12, с. 35]. С точки зрения сложившегося опыта подобное можно оправдать тем, что на этом этапе развития финансовой науки еще сложно было представить безупречно проработанное кас-

совое устройство, да и финансовую систему в целом, ведь отсутствие хорошего обучения специалистов осложнялось также отсутствием быстрой системы передачи информации, как в поздний советский период или в настоящее время, что ослабляло контроль за соблюдением бюджетных норм и снимало долю ответственности с работников финансовой системы государства.

Однако российскому государству пришлось пройти еще один этап несоблюдения единства кассы. В период между 1990 и 1998 годами российская государственность переживала большой кризис в силу сложившихся обстоятельств. С переходом советского порядка к либерализации рынка кассовое устройство также утратило большую часть государственного контроля, а с введением таких правовых актов, как, например, письмо Госбанка СССР «О внесении изменений в нормативные акты Госбанка СССР и их отмене»³ и Закон СССР «О Государственном банке СССР»⁴, стало допустимо открытие бюджетных счетов предприятий и кооперативов (которые по сути своей являлись государственными и функционировали, в том числе за счет бюджетных средств) в коммерческих банках, а также кассовое исполнение союзного бюджета и бюджетов республик через те же коммерческие банки. Подобный режим отсутствия кассового единства ведет к возможности публично-правовых образований открывать любые необходимые им счета как в специально созданных для этого учреждениях и органах власти, так и в коммерческих банках.

На данном этапе включается одна из наиболее острых коллизий, которая также будет затронута и на других этапах раскрытия темы, — соотношение публичного и частного интереса в кассовом исполнении бюджета. В данном случае с введением коммерческих банков в данную сферу теряется львиная доля контроля за оборотом бюджетных средств. Частный интерес как раз показал себя в вышеуказанный временной промежуток, когда вместе с утратой тотального контроля за перемещением бюджетных средств новосозданные коммерческие банки имели свой, частный, интерес пополнения кредитного ресурса. Центральный Банк Российской Федерации также выбрал политику отрешения от сферы кассового

исполнения бюджета, что еще больше развязало руки частному банковскому сектору. Таким образом, на протяжении большей части 90-х годов прошлого столетия кассовое исполнение бюджета было практически неподконтрольно, операции с бюджетными средствами оказались неотслеживаемыми, а отчетность либо отсутствовала, либо поступала в контролирующий орган с задержкой и неточностями [13, с. 176].

Вышеописанные события необходимы нам для того, чтобы понять предпосылки к современным тенденциям развития кассового устройства. На сегодняшний день можно сказать, что российская система исполнения бюджета полноценно осуществляется в соответствии с обозначенным в Бюджетном кодексе Российской Федерации⁵ (далее — Бюджетный кодекс, БК РФ) принципом единства кассы. Данный принцип является системообразующим в рамках кассового устройства.

Его определение существует уже относительно долгий промежуток времени и несмотря на то, что в современной финансовой науке присутствуют мнения о необходимости видоизменения трактовки данного принципа или даже усиления его статуса в рамках действия обновленной Конституции РФ, понятие принципа единства кассы остается практически неизменным.

Согласно положениям статьи 38.2 БК РФ «принцип единства кассы означает зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета и осуществление всех перечислений из бюджета с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Данное понятие раскрывается в системе бюджетных институтов, которые позволяют нам понять, каким образом на сегодняшний день обеспечивается единство кассы и что отличает современное кассовое устройство от предыдущих исторических аналогов.

Современное единство кассы реализуется через два совместно введенных в 2019 году понятия — система казначейских платежей и единый казначейский счет⁶.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей : федер. закон от 27 дек. 2019 г. № 479-ФЗ // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280064>.

³ О внесении изменений в нормативные акты Госбанка СССР и их отмене : письмо Госбанка СССР от 31 авг. 1990 г. № 320 (документ утратил силу). URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99_902015202 (дата обращения: 19.01.2023).

⁴ О Государственном банке СССР : закон СССР от 11 дек. 1990 г. № 1828-1 (документ утратил силу) // Гарант.Ру (дата обращения: 19.01.2023).

Бюджетный кодекс определяет систему казначейских платежей как совокупность участников и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей. При этом систему казначейских платежей зачастую сравнивают с уже существующей с 2011 года национальной платежной системой по сути функционирования. Федеральный закон «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ дает более широкое и понятное определение описываемому явлению: «совокупность операторов по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковских платежных агентов (субагентов), платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, операторов услуг информационного обмена, иностранных поставщиков платежных услуг, операторов иностранных платежных систем, поставщиков платежных приложений, операторов электронных платформ (субъекты национальной платежной системы)»⁷.

При сравнении двух этих понятий становится очевидно их сходство, а потому, в дополнение к вышеуказанному определению системы казначейских платежей, можно отметить следующее. Система казначейских платежей реализуется в сфере казначейского исполнения бюджета в качестве альтернативы национальной платежной системе, которая реализуется в сфере кредитных (банковских) организаций. В связи с изменениями 2021 года и передачей части полномочий Центрального Банка РФ Федеральному казначейству становится наглядным тренд отказа от банковского влияния на органы исполнительной власти в области исполнения бюджета. Следовательно, имеется необходимость и отказа от услуг коммерческих банков, которые продолжали вести лицевые счета публично-правовых образований вплоть до 2019 года. Таким образом, система казначейских платежей представляет собой информационный сервис перевода бюджетных средств между лицевыми счетами публично-правовых образований в рамках функционирования единого казначейского счета под управлением и модерированием Федерального казначейства.

Единый казначейский счет (ЕКС) в данном случае обозначен не просто так. Роль этого инструмента заключается в безусловном повышении эффективности распределения денежных средств на счету у публично-правового образования и повышения контроля и подотчетности оборота бюджетных средств⁸. Данный счет унифицировал средство обеспечения контроля за хранением и расходованием бюджетных средств, заменив собой десятки тысяч лицевых счетов, открытых публично-правовым образованиям. Единый казначейский счет функционирует в рамках системы казначейских платежей, и на его основе открываются казначейские счета и казначейские счета бюджета. По сути ЕКС убрал необходимость открывать безмерное количество банковских и небанковских лицевых счетов, и теперь с помощью функционала системы казначейских платежей все денежные средства могут распределяться за счет информационных технологий по необходимым группам и отражаться в системе в упорядоченном виде. При этом повышаются и инвестиционные перспективы публично-правовых образований, ведь с введением системы казначейских платежей появилась возможность анализа и прогнозирования предела точного остатка бюджетных средств на лицевом счету, которые на определенный срок возможно разместить в качестве инвестиций. Подобная деятельность государства называется управлением ликвидностью лицевого счета.

Эффективность системы казначейских платежей и ЕКС за довольно непродолжительный период времени уже доказали привлекательность и качество нововведений⁹ [14, с. 55–58]. Это, в свою очередь, послужило поводом введения уже в сфере налогового администрирования с 1 января 2023 года единого налогового счета¹⁰, суть которого выражается в компилировании всех налоговых счетов в одном ресурсе с целью удобного мониторинга уплаты обязательных платежей со стороны как уполномоченного органа, так и налогоплательщика.

⁸ Ранее 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.

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов : информ. Минфина России от 28 сент. 2023 г. // Гарант.Ру (дата обращения: 15.01.2024).

¹⁰ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5230.

⁷ О национальной платежной системе : федер. закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

Созданная последними изменениями бюджетно-правового регулирования система успешно вписывается в современные тренды по развитию казначейского обслуживания и казначейского сопровождения. Современная система представляет собой реализацию принципа обеспечения своевременного и точного перевода бюджетных средств между лицевыми счетами участников системы казначейских платежей с их последующим безошибочным отображением в сервисе, и все это — в территориальных границах, охватывающих 11 часовых поясов. Система призвана обеспечить бесперебойную работу органов исполнительной власти по всей стране, а также ускорить процедуру взаимодействия между публично-правовыми образованиями и частными лицами, заинтересованными в реализации части государственных функций на договорной основе.

Таким образом, в существующей системе казначейского исполнения бюджета такие бюджетно-правовые институты, как казначейское обслуживание и казначейское сопровождение, обеспечивают достижение двух основных целей — ускоренный оборот денежных средств и эффективный контроль над ним.

Исходя из специфики отрасли права, Бюджетный кодекс относительно определения понятий «не раскрывает все карты» с самого начала. Так, 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», а казначейское сопровождение определяется как «проведение Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) операций с денежными средствами участника казначейского сопровождения» (статья 6 БК РФ). Характеристика собственно казначейского обслуживания исполнения бюджетов содержится в нормах статей 242.14 и 242.15, включенных в новую главу 24.3 «Казначейское обслуживание», а также статьи 215.1 БК РФ (новая редакция), а казначейского сопровождения — в нормах главы 24.4. «Казначейское сопровождение»¹¹.

Если сравнить определения казначейского обслуживания и казначейского сопровождения,

то может показаться, что разница лишь в участниках системы казначейских платежей, что, безусловно, далеко от реальности [15, с. 267–270]. Тем не менее, исходя из законодательного определения как основы для последующих правовых актов, стоит заострить внимание на участниках казначейского сопровождения и правовых основ их деятельности.

Если обратиться к подпункту 5 пункта 2 и подпункту 3 пункта 3 статьи 242.8 БК РФ, то в перечнях прямых и косвенных участников системы казначейских платежей, единые счета которых обрабатываются Федеральным казначейством в рамках казначейского обслуживания, мы можем наблюдать участников казначейского сопровождения, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе и финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования). Это одно из нововведений при реформировании кассового устройства, а именно возможность открывать лицевые счета в уполномоченном органе исполнительной власти частным субъектам в рамках государственно-частного взаимодействия.

Среди частных субъектов выделяются в соответствии с определением участников казначейского сопровождения, приведенном в абзаце 35 статьи 6 БК РФ, юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица — производители товаров, работ, услуг, получающие средства, определенные в соответствии со статьями 242.25 и 242.26 БК РФ, использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств.

Здесь же необходимо заметить, что предоставление целевых средств происходит на основе соглашений, перечень которых приводится в статье 242.23 БК РФ: государственные контракты о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг; договоры (соглашения) о предоставлении субсидий, договоры о предоставлении бюджетных инвестиций в соответствии со статьей 80 БК РФ, договоры о предоставлении взносов в уставные (складочные) капиталы (вкладов в имущество) юридических лиц (их дочерних обществ), источником финансового обеспечения исполнения которых являются субсидии и бюджетные инвестиции; контракты (договоры) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения исполнения обязательств по которым являются средства, предоставленные в рамках исполнения государственных контрактов, договоров (соглашений).

¹¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 01 июля 2021 г. № 244-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107010027>.

При этом не стоит забывать о том, что в правовых актах о бюджете соответствующего уровня указываются денежные средства, в отношении которых проводится казначейское сопровождение, что является еще одним признаком, отличающим казначейское сопровождение от казначейского обслуживания.

Например, в пунктах 2 и 3 статьи 5 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»¹² в соответствии со статьями 242.25 и 242.26 БК РФ приводится перечень целевых средств, в отношении которых Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) обязаны осуществлять казначейское сопровождение. Это положение также подтверждается письмом Минфина РФ и Казначейства России «О казначейском сопровождении средств» от 14 января 2022 года¹³.

С другой стороны, статья 242.27 БК РФ устанавливает перечень средств, которые не подлежат казначейскому сопровождению. Подобные акты допустимы не только на федеральном уровне, но и на региональном и местном уровнях.

Таким образом, казначейское обеспечение бюджетных средств — это новый институт бюджетного права, рассматриваемый как комплексный бюджетно-правовой инструмент государственного управления, используемый на этапе исполнения бюджета по расходам для осуществления финансового контроля за выполнением государственных контрактов, подрядов, соглашений физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, не являющимися участниками бюджетного процесса. Казначейская поддержка — это инструмент с достаточной эластичностью и относительной «универсальностью», позволяющий усилить контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, обеспечить прозрачность и открытость процедур закупок и исполнения государственных контрактов; сократить количество недобросовестных поставщиков в цепочке соисполнителей при обеспечении надлежащего ис-

полнения государственного контракта; повысить финансовую дисциплину сторон в контракт [14].

Кроме казначейского сопровождения к новациям недавнего реформирования кассового устройства также относятся новый вид финансового контроля — бюджетный мониторинг и новая форма использования бюджетных средств — управление ликвидностью единого казначейского счета.

Бюджетный кодекс относит в вопросах регулирования данные явления к главе о системе казначейских платежей, однако в доктрине и иных правовых актах существует иная позиция. В пункте 5 Правил казначейского сопровождения¹⁴ указывается, что в отношении лицевого счетов участников казначейского сопровождения Федеральное казначейство осуществляет бюджетный мониторинг. На данное положение ссылаются и Д.Л. Комягин, указывая, что появление нового вида финансового контроля позволяет усовершенствовать влияние публично-правового образования на эффективность распределения и расходования целевых средств [16, с. 179–183]. Это выражается в главной идее бюджетного мониторинга — предварительный контроль и предотвращение на ранних этапах бюджетных правонарушений.

В отношении управления ликвидностью единого казначейского счета Д.Л. Комягин отмечает, что «...вторым по счету преимуществом введения и расширения казначейского сопровождения стало увеличение на ЕКС неснижаемого (прогнозируемого) остатка средств. Иначе говоря, государство в лице Минфина получило в свое распоряжение колоссальный фонд денежных средств, который может быть направлен на кредитование инвестиционных проектов и (или) размещен в ликвидных активах для получения дополнительных доходов бюджета» [16, с. 187].

Указанные особенности казначейского сопровождения позволяют разрешить другую давнюю для российского бюджетного права проблему. При существовании кассового исполнения бюджета в правоотношениях между публично-правовым образованием и частными лицами возникала коллизия публичного и частного интересов. Суть этого конфликта заключалась в противоречии принципов свободы договора и предпринимательской деятельности и лимитов расходных обязательств, закрепленных в статье 6 БК РФ и других нормах кодекса. По дан-

¹² О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : федер. закон от 5 дек. 2022 г. № 466-ФЗ // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0010202212050007?ysclid=lr5h34av1209422537>.

¹³ О казначейском сопровождении средств : письмо Минфина России № 09-02-09/1648, Казначейства России № 07-04-05/04-479 от 14 янв. 2022. URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minfina-rossii-n-09-02-091648-kaznacheistva-rossii-n-07-04-0504-479/> (дата обращения: 12.01.2024).

¹⁴ О правилах казначейского сопровождения : постановление Правительства РФ от 24 нояб. 2021 г. № 2024 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 49 (ч. I). Ст. 8217.

ному вопросу сформировано мнение Верховного Суда РФ, который разрешил коллизию в пользу гражданско-правового характера данных правоотношений. В своем определении от 24 февраля 2022 года¹⁵ суд указал на факт допущения непредвиденных обстоятельств, повлекших за собой изменение стоимости, указанной в соглашении, которые невозможно было предвидеть, будучи исполнителем. Следовательно, превышение лимитов бюджетных обязательств было возможно в определенном ряде случаев. На данном же этапе развития казначейского исполнения бюджета подобные изменения потенциально рассматриваются и прогнозируются с учетом работы аналитических центров Федерального казначейства, а новация с открытием лицевых счетов частным субъектам права в Федеральном казначействе не допускает расходования целевых средств выше остатка на лицевом счету.

Выводы

Вышеизложенное позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, казначейское обслуживание и казначейское сопровождение являются комплексными бюджетно-правовыми инструментами государственного управления, используемыми на этапе исполнения бюджета, внедрение и развитие которых позволяет обеспечивать прозрачность, эффективность, целевой характер использования бюджетных средств, своевременное, доступное, и главное, качественное исполнение бюджета при государственно-частном взаимодействии.

Во-вторых, реформирование стадии исполнения бюджета, проводимое в последние годы, открыло для государства и иных публично-пра-

вовых образований новые возможности по качественному и эффективному распределению денежных средств, с перспективами глубоко проработанного предварительного и последующего контроля за расходованием бюджетных средств, что в настоящем и будущем позволяет своевременно исполнять функции публично-правовых образований в интересах государства и общества. В этой связи казначейское сопровождение является инструментом, обладающим достаточной эластичностью и относительной «универсальностью», позволяющим: усилить контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств; обеспечить прозрачность и открытость процедуры закупок и исполнения госконтрактов; сократить количество недобросовестных поставщиков в цепочке соисполнителей при одновременной гарантированности надлежащего исполнения госконтракта; повысить финансовую дисциплину сторон контрактов [17].

В-третьих, нынешнее регулирование казначейского обслуживания и казначейского сопровождения является далеко не идеальной формой контроля за оборотом бюджетных средств, что выражается в ряде существующих проблем, таких как коллизии в праве и интересах субъектов правоотношений, вопросы цифровизации существующих государственных систем, компьютеризации органов публичной власти разных уровней для предоставления возможности качественной работы с созданными информационными системами и другие аспекты. Казначейское сопровождение обеспечивает минимизацию только части рисков, присущих процессу использования бюджетных средств, а поскольку эффективность институтов бюджетного права может быть обеспечена только в их комплексном и системном применении, то казначейское сопровождение необходимо рассматривать в качестве системного элемента в более масштабном механизме бюджетного мониторинга.

Тем не менее сегодня можно сказать, что развитие данной сферы предполагает новые изменения и уточнения в правовом регулировании, которые создадут положительное восприятие современных трендов правоустановления и правоприменения [18, с. 91–92].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бубнов В.А. Влияние санкционной политики недружественных стран на российскую финансовую систему / В.А. Бубнов. — DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(2).283–289. — EDN WGYFOY // Известия Байкальского государственного университета. — 2022. — Т. 32, № 2. — С. 283–289.
2. Цинделиани И.А. Правовые формы организации публичных финансов в условиях развития цифровой экономики / И.А. Цинделиани // Публичные финансы и финансовое право : ежегодник. Т. I / под ред. И.А. Цинделиани. — Москва : Проспект, 2022. — С. 179–191. — EDN ZMTXWC.

3. Самаруха В.И. Роль финансов в обеспечении экономической безопасности России в условиях геополитической трансформации мировой экономики / В.И. Самаруха, А.В. Самаруха, Т.В. Сорокина. — DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(3).474-484. — EDN AVYZQL // Известия Байкальского государственного университета. — 2022. — Т. 32, № 3. — С. 474–484.
4. Ковтун Л.Р. Развитие государственного казначейского контроля / Л.Р. Ковтун. — DOI 10.17150/2411-6262.2020.11(1).9. — EDN RFIGUZ // Baikal Research Journal. — 2020. — Т. 11, № 1. — С. 9.
5. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов и др. ; под ред. Р.Е. Артюхина, Н.А. Поветкиной. — Москва : Норма: Инфра–М, 2021. — 192 с. — EDN DJKTQH.
6. Ковтун Л.Р. Роль казначейства России в реализации концепции повышения эффективности бюджетных расходов / Л.Р. Ковтун. — EDN OHLTIR // Финансы. — 2020. — № 10. — С. 34–39.
7. Артюхин Р.Е. О принципе единства кассы / Р.Е. Артюхин // БиНО: силовые ведомства. — 2003. — № 1. — С. 75–79.
8. Комягин Д.Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Д.Л. Комягин // Административное и финансовое право. — 2007. — Т. 1. — С. 87–105.
9. Артюхин Р.Е. Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы / Р.Е. Артюхин. — EDN MIKELM // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2022. — № 8. — С. 95–101.
10. Комягин Д.Л. Бюджетное право : учебник / Д.Л. Комягин. — Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 593 с.
11. Комягин Д.Л. К вопросу о перспективах развития бюджетного права: казначейское сопровождение и новое единство кассы / Д.Л. Комягин. — EDN TESPZD // Перспективы развития финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 14 апр. 2022 г. — Москва, 2022. — С. 56–64.
12. Озеров И.Х. Финансовое право: бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит : курс лекций. Вып. 2 / И.Х. Озеров. — Москва : Изд. О-ва Взаимопомощи, 1905. — 333 с.
13. История Министерства финансов России : в 4 т. / гл. ред. А.Л. Кудрин. — Москва : Инфра-М, 2002. — Т. 4. — 526 с.
14. Глазунова И.В. Казначейское сопровождение как новый инструмент финансового контроля в условиях цифровизации экономики / И.В. Глазунова, Д.С. Шептунов. — EDN NUFKVF // Вестник Омского университета. Серия: Право. — 2022. — Т. 19, № 4. — С. 49–60.
15. Егорова М.В. Казначейское обслуживание и казначейское сопровождение: сходства и различия / М.В. Егорова. — EDN UNXSWP // Торговля и рынок. — 2021. — № 2(58). — С. 265–276.
16. Комягин Д.Л. Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России / Д.Л. Комягин. — DOI 10.17323/2072-8166.2022.3.173.194. — EDN MWTYQE // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2022. — № 3. — С. 173–194.
17. Глазунова И.В. Развитие казначейского сопровождения бюджетных средств: проблемы и перспективы / И.В. Глазунова. — DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).120-134. — EDN IKZSAU // Правоведение. — 2021. — Т. 5, № 4. — С. 120–134.
18. Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права / Н.А. Поветкина. — DOI 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097. — EDN DAPNFM // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9. — С. 89–97.

REFERENCES

1. Bubnov V.A. The Impact of the Sanctions Policy of Unfriendly Countries on the Russian Financial System. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2022, vol. 32, no. 2, pp. 283–289. (In Russian). EDN WGYFOY. DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(2).283–289.
2. Tsindeliani I.A. Egal Forms of Public Finance Organization in the Conditions of Digital Economy Development. IN Tsindeliani I.A. *Public Finance and Financial Law: Annual Bulletin*. Moscow, Prospekt Publ., 2022. Vol. I. pp. 179–191. EDN: ZMTXWC.
3. Samarukha V.I., Samarukha A.V., Sorokina T.V. The Role of Finance in Ensuring the Economic Security of Russia in the Conditions of the Geopolitical Transformation of the World Economy. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2022, vol. 32, no. 3, pp. 474–484. (In Russian). EDN: AVYZQL. DOI: 10.17150/2500-2759.2022.32(3).474-484.
4. Kovtun L.R. Development of the State Treasury Control. *Baikal Research Journal*, 2020, vol. 11, no. 1, pp. 9. (In Russian). EDN: RFIGUZ. DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(1).9.
5. Povetkina N.A., Artyukhin R.E., Demidov A.Yu., Akopyan O.A., Veremeeva O.V., Povetkina N.A., Artyukhin R.E. (eds.). *New institutions of budget law in the digital revolution*. Moscow, Norma, InfrA–M Publ., 2021. 192 p.
6. Kovtun L.R. *The role of the Russian Treasury in the implementation of the concept of increasing the efficiency of budget expenditures*. *Finansy = Finance*, 2020, no. 10, pp. 34–39. (In Russian). EDN: OHLTIR.
7. Artyukhin R.E. On the principle of the unity of the cash register. *BINO: silovye ведомства = BiNO: law enforcement agencies*, 2003, no. 1, pp. 75–79. (In Russian).

8. Komyagin D.L. The principle of the unity of the cash register: the experience of comparative legal research. *Administrativnoe i finansovoe pravo = Administrative and financial law*, 207, vol. 1, pp. 87–105. (In Russian).
9. Artyukhin R.E. The Cash Register and the Budgetary and Legal Principle of the Unity of the Cash Register. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2022, no. 8, pp. 95–101. (In Russian). EDN: MIKELM.
10. Komyagin D.L. *Budget law*. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2018. 593 p.
11. Komyagin D.L. *To the question of the prospects for the development of budget law: treasury support and a new unity of the cash register. Prospects for the development of financial law. Materials of International Scientific Conference, Moscow, April 14, 2022*. Moscow, 2022, pp. 56–64. (In Russian). EDN: TECPZD.
12. Ozerov I.Kh. *Financial law: budget. Charging forms. Local finance. Government credit*. Moscow Student Mutual Aid Societies, Publ., 1905. Vol. 2. 333 p.
13. Kudrin A.L. (ed.). *History of the Ministry of Finance of Russia*. Moscow, InfrA–M Publ., 2002. Vol. 4. 526 p.
14. Glazunova I.V., Sheptunov D.S. Treasury support as a new instrument of financial control in the context of digitalization of the economy. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Herald of Omsk University. Series: Law*, 2022, vol. 19, no. 4, pp. 49–60. (In Russian). EDN: NUFKVF.
15. Egorova M.V. Treasury Service and Treasury Support: Similarities and Differences. *Torgovlya i rynok = Trade and market*, 2021, no. 2, pp. 265–276. (In Russian). EDN: UNXSWP.
16. Komyagin D.L. New Unity of Government Cash Desk and Reform of the Cash Register in Russia. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2022, no. 3, pp. 173–194. (In Russian). EDN: MWTYQE. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.3.173.194.
17. Glazunova I.V. Development of Treasury Management of Public Procurement: Problems and Prospects. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 120–134. (In Russian). EDN: IKZSAU. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).120-134.
18. Povetkina N.A. Transformation and Architecture Features of Budget Law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Courier of the Kutafin Moscow State Law Universit*, 2020, no. 9, pp. 89–97. (In Russian). EDN: DAPNFM. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ирина Васильевна Глазунова — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права. Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. 644077, Россия, Омск, пр-т Мира, 55А. SPIN-код: 9844-8842.

Данил Сергеевич Шептунов — государственный налоговый инспектор отдела обеспечения процедур банкротства ИФНС России № 15 по г. Москве. 127254, Москва, ул. Руставели, 12/7. SPIN-код: 9013-8972.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Irina V. Glazunova — Ph.D. in Law, Associate Professor, Chair of State and Municipal Law. Dostoevsky Omsk State University. 55A, Mira avenue, Omsk, Russia, 644077; SPIN-код: 9844-8842.

Danil S. Sheptunov — State Tax Inspector of the Bankruptcy Procedures Department of the Federal Tax Service of Russia № 15 in Moscow. 12/7, Rustaveli st., Moscow, Russia, 127254; SPIN-код: 9013-8972.

Поступила в редакцию / Received 19.01.2024

Доработана после рецензирования / Revised 10.03.2024

Принята к публикации / Accepted 25.03.2024