ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

На правах рукописи

Артюхин Роман Евгеньевич

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Козырин Александр Николаевич

Москва – 2026

Оглавление

Введение 4
Глава 1. Теоретико-правовые основы финансовой деятельности государства и его кассового устройства 36
1.1. Публичная финансовая деятельность государства и управление публичными финансами как объекты финансово-правового регулирования 36
1.2. Публично-правовое образование и федеративное государство как субъект публичной финансовой деятельности 57
1.3. Кассовое устройство государства и денежные средства как объект бюджетно-правового регулирования 82
1.4. Казначейская и банковская система кассового устройства: зарубежный опыт правового регулирования 104
Глава 2. Бюджетно-правовое регулирование казначейского исполнения 130
2.1. Казначейское исполнение бюджета 130
2.2. Правовые институты (инструменты) казначейского исполнения 150
2.3. Казначейское сопровождение как казначейское исполнение средств, предоставленных из бюджетов на контрактной основе 172
2.4. Кассовое планирование и управление остатками средств на едином счете бюджета 194
Глава 3. Финансово-правовое регулирование казначейского обслуживания и системы казначейских платежей 214
3.1. Правовое регулирование системы казначейских платежей как современного этапа развития кассового устройства федеративного государства 214
3.2. Казначейский счет как объект бюджетно-правового регулирования 231
3.3. Казначейское обслуживание средств публично-правовых образований 250
3.4. Единый казначейский счет 270

Глава 4. Казначейская система государства: понятие, особенности и место в бюджетном устройстве федеративного государства 284

4.1. Системы как объект правового регулирования 284

4.2. Структура, элементы и принципы казначейской системы государства 300

4.3. Правовые взаимосвязи с иными финансово-правовыми институтами в цифровой экосистеме бюджетного устройства 319

4.4. Совершенствование правового регулирование казначейской системы Российской Федерации 339

Заключение 350

Список используемых источников и литературы 356

Введение

Актуальность темы исследования

Как отмечал выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский, казначейство, наряду с Министерством финансов и государственным контролем, является ключевым элементом системы управления государственными финансами и государственным хозяйством[1].

Казначейская система в государстве выступает инструментом повышения эффективности бюджетного процесса, влияющим на состояние финансовой дисциплины, а значит, и на обеспечение экономической безопасности страны.

Поправка в Конституцию Российской Федерации, предусмотревшая единую систему публичной власти, обуславливает рассмотрение управления публичными финансами на основе этого принципа.

Национальные цели развития Российской Федерации, определённые Указом Президента России от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», реализуются всеми органами, входящими в единую систему публичной власти, что обуславливает новое содержание государственной финансовой политики, задачей которой является не только финансовое обеспечение национальных целей развития, но и результативность использования выделенных средств.

Одним из ключевых органов, обеспечивающих достижение целей единой государственной финансовой политики, является Казначейство России. Значение этой федеральной службы подчёркивается прямым наделением Бюджетным кодексом Российской Федерации её бюджетными полномочиями, которые включают в себя также и функции по принятию нормативных правовых актов. Качественно новые требования к организации системы органов, осуществляющих публичную финансовую деятельность в Российской Федерации, делают необходимым включение в периметр исследования вопросов реализации

---

[1] *Сперанский М.М.* План финансов / Сперанский М.М., Тургенев Н.И., Орлов М.Ф. У истоков финансового права. М. : Статут (серия «Золотые страницы финансового права»), 1998. С. 92-93.

полномочий Казначейства России, относящихся ко всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, совместно с казначейскими структурами финансовых органов публично-правовых образований.

Широкий спектр бюджетных полномочий Казначейства России, необходимость координации исполнения бюджетов разных уровней и осуществления контроля за целевым использованием их средств на основе принципа единства бюджетной системы, обеспечения прозрачности и подотчетности в использовании публичных финансовых ресурсов делают актуальной научную разработку вопросов правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве.

Актуальность исследования подтверждает и то, что бюджетная политика государства детерминируется требованиями, которые предъявляют к ней современные экономические условия, настраивающие на более гибкое управление публичными финансами. Эффективность использования ресурсов бюджетной системы необходимо повышать с учетом рисков, обусловленных разнородными внешними факторами. Например, активное и оперативное применение казначейских инструментов в условиях COVID-19 и экономических санкций дает основание для проработки теоретической базы успешного применения операционных инструментов государственной финансовой политики в целях адаптации казначейской системы к новым вызовам.

Происходящее расширение предмета правового регулирования бюджетного законодательства за счёт создания нового института бюджетного права – казначейского сопровождения средств, предоставленных из бюджетов на авансовой основе, предполагает необходимость научного осмысления казначейских инструментов государственного регулирования отношений в сфере частных финансов с целью достижения баланса публичных и частных интересов.

Стремительное развитие общественных отношений в сфере управления государственными финансами под влиянием информационных технологий предопределяет важность публично-правового исследования финансовой деятельности государства в условиях цифровизации. Так, на современном этапе

Казначейством России реализуется полноценная система казначейских платежей, обеспечивающая движение безналичных денежных средств, при этом осуществляется централизованный учет их движения и контроль использования в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». Эти изменения требуют дальнейшего совершенствования функционирования бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Создание системы казначейских платежей предопределило и происходящие в последние годы изменения в количестве финансово-правовых институтов. Исследование казначейской системы необходимо для разработки более эффективных инструментов управления публичными финансовыми средствами, включая бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, казначейские инфраструктурные кредиты, управление остатками средств на едином казначейском счете, для поддержания финансовой стабильности федеративного государства в целом и публично-правовых образований.

Вышеперечисленные аргументы подтверждают своевременность исследования казначейской системы государства для развития правовой доктрины. Его результаты будут востребованы для совершенствования правового регулирования бюджетных платежей, повышения качества жизни граждан через эффективное управление публичными финансами.

Степень научной разработанности темы исследования

Диссертационное исследование проводилось с учетом уже имеющихся научных результатов по рассмотрению правового регулирования отдельных аспектов функционирования казначейской системы в диссертациях

А.Б. Альжановой[2], В.В. Бехер[3], М.Г. Гогричиани[4], А.А. Исайчевой[5], Е.А. Карандиной[6], А.О. Логвенчевой[7], А.В. Никоненко[8], А.А. Нуртдинова[9], В.И. Панкратовой[10], И.П. Рудовола[11], А.Е. Тарло[12].

В диссертациях М.А. Клишиной, Д.Л. Комягина, Д.И. Яковлева исследовательский фокус направлен на вопросы правового регулирования определенной стадии бюджетного процесса[13].

Отдельным блоком следует выделить исследования О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, М.В. Карасевой, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, С.В. Мироновой, А.Г. Пауля, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, О.А. Ястребова[14]. Данные диссертации не связаны напрямую с

---

[2] *Альжанова А.Б.* Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2008.

[3] *Бехер В.В.* Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2007.

[4] *Гогричиани М.Г.* Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2007.

[5] *Исайчева А.А.* Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях цифровой экономики : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 5.1.2. Саратов, 2024.

[6] *Карандина Е.А.* Федеральное казначейство в системе государственного контроля Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2007.

[7] *Логвенчева А.О.* Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 5.1.2. М., 2024.

[8] *Никоненко А.В.* Финансово-правовое регулирование деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) России : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2006.

[9] *Нуртдинов А.А.* Государственная казна как государственно-правовая категория : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008.

[10] *Панкратова В.И.* Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2014.

[11] Ру*довол И.П.* Финансово-правовое регулирование казначейского исполнения бюджета : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск, 2003.

[12] *Тарло А.Е.* Ответственность казны: финансово-правовые аспекты : автореф. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2012.

[13] *Клишина М.А.* Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009 ; *Комягин Д.Л.* Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005 ; *Яковлев Д.И.* Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2005.

[14] *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008 ; *Горбунова О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дисс. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук в виде науч. доклада, выполняющего

темой исследования, но посвящены наиболее актуальным вопросам в сфере финансовых и бюджетных правоотношений.

Комплексный характер исследования потребовал учесть результаты рассмотрения некоторых аспектов темы с позиции гражданского[15] и уголовного права[16].

Для реализации межотраслевого подхода было выявлено наличие экономических исследований, в которых анализируются роль и функции органов казначейства, раскрываются методы повышения их эффективности и иные вопросы, связанные с казначейской системой. Это работы С.И. Гусева, М.В. Егоровой, В.И. Епифановой, А.В. Ермоленко, М.Г. Иманшапиевой, Е.Е. Казимировой, Ю.В. Карауловой, И.А. Кацюбы, Е.А. Качановой, И.Н. Клюковой, В.А. Морозова, Б.Р. Чениб, В.Ф. Костюченко, С.Н. Кузьминой, Н.В. Лазаревой, С.Г. Лалаева, Г.Г. Лалаева, Э. Маркварта, М.А. Резинкина, А.С. Сазонова[17].

также функции автореф. : 12.00.12. М., 1996 ; *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.12. М., 2000 ; *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2009 ; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.12. Воронеж, 1998 ; *Конюхова Т.В.* Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук :12.00.14. М., 2012. 36 с. ; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2001 ; *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.04. М., 2014 ; *Миронова С.М.* Доктрина финансово-правового статуса муниципального образования в Российской Федерации и его реализация: автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2021 ; *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.04. Воронеж, 2014 ; *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2012 ; *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008 ; *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010.

[15] См.: *Родионов Л.А*. Казна и казначейство по гражданскому праву Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.03. М, 2001.

[16] См.: *Ляскало А.Н.* Финансовые преступления в российском уголовном праве: современная концепция и проблемы квалификации : дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.08. М., 2022.

[17] *Гусев С.И.* Развитие федерального казначейства в системе управления государственными финансами : автореф. дисс. … докт. экон. наук : 08.00.10. Иркутск, 2005 ; *Егорова М.В.*

Особо следует выделить диссертационное исследование С.Е. Прокофьева, посвященное методологическим и организационным основам развития казначейской системы исполнения бюджетов в России[18].

Среди монографических работ необходимо отметить коллективные монографии «Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг»[19], «Казна и бюджет»[20].

Теоретико-методологические основы оптимизации и трансформации бюджетного процесса : автореф.... дисс. … докт. экон. наук : 08.00.10. Донецк, 2022 ; *Ермоленко А.В.* Казначейский контроль в управлении бюджетным процессом субъекта Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 5.2.4. СПб., 2022 ; *Епифанова В.И.* Формирование экономико-функциональной модели казначейской системы : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Орел, 2012 ; *Иманшапиева М.Г.* Казначейская система финансового регулирования бюджетного процесса : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Махачкала, 2002 ; *Казимирова Е.Е.* Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. М., 2000 ; *Караулова Ю.В.* Совершенствование бюджетного процесса в регионе – основа эффективности общественных финансов : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Самара, 2022 ; *Кацюба И.А.* Управление финансами муниципальных образований : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. СПб., 2007 ; *Качанова Е.А.* Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства : автореф. дисс. … докт. экон. наук : 08.00.10. М., 2013 ; *Клюкова И.Н.* Совершенствование казначейской системы как инструмента исполнения бюджета в регионе : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. М., 2004 ; *Морозов В.А.* Казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Волгоград, 2004 ; *Чениб Б.Р.* Управление денежными потоками в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Владикавказ, 2018 ; *Костюченко В.Ф.* Комплексное развитие казначейского исполнения бюджетов разных уровней : автореф. дисс. … докт. экон. наук : 08.00.10. Ростов-на-Дону, 2005 ; *Кузьмина С.Н.* Казначейская система исполнения бюджетов в условиях реформирования бюджетного процесса : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Волгоград, 2005 ; *Лазарева Н.В.* Управление региональными финансами : автореф. дисс. ... докт. экон. наук : 08.00.10. СПб., 2000 ; *Лалаев С.Г.* Моделирование механизмов управления государственными финансами : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.13. М., 2010 ; *Лалаев Г.Г.* Развитие инструментально-методологического обеспечения управления государственными финансами : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.13. М., 2006 ; *Маркварт Э.* Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований (вопросы теории и практики) : автореф. дисс. … докт. экон. наук : 08.00.05. М., 2012 ; *Резинкин М.А.* Развитие казначейской системы исполнения бюджета в России : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Саратов, 2013 ; *Сазонов А.С.* Совершенствование кассового обслуживания исполнения бюджетов органами федерального казначейства : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Волгоград, 2010.

[18] *Прокофьев С.Е.* Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : дисс. … докт. экон. наук : 08.00.10. Саратов, 2004.

[19] Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко, Н.А. Поветкина. М.: Юриспруденция, 2024.

[20] Казна и бюджет : колл. монография / Д.Л. Комягин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов, Г.В. Савенко, А.С. Емельянов, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Лисицын, С.Ю. Миролюбова, А.В. Пащенко, В.В.

Значительный вклад в разработку тематики по организационно-правовым вопросам казначейской системы вносят исследования, проводимые в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), где готовилась диссертация.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений в процессе организации и функционирования казначейского исполнения бюджетов, казначейского сопровождения, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, которые формируют казначейскую систему в рамках федеративного устройства государства и регулируются нормами финансового права.

Предметом диссертационного исследования стали финансово-правовые и иные нормы, регулирующие общественные отношения по управлению финансами публично-правовых образований, включая отношения, связанные с казначейской системой, и правоприменительная практика, относящаяся к функционированию казначейской системы федеративного государства, а также доктринальные источники по исследуемой проблематике.

Целью исследования являются разработка и формирование на основе критического рассмотрения нормативных правовых актов, монографических исследований и действующей правоприменительной практики концепции казначейской системы федеративного государства как объекта финансово-правового регулирования, разработка аргументированных предложений по изменениям бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные и связанные с ними отношения.

Реализация указанной цели обеспечивается постановкой и дальнейшим решением **следующих задач**:

– определить правовую природу и содержание таких понятий, как «кассовое устройство государства», «кассовое исполнение бюджета», «казначейское

Хрешкова, Ю.В. Гинзбург, Е.А. Суткевич, С.В. Янкевич, А.В. Богданова; под общ. ред. Д.Л. Комягина. М. : Наука, 2014.

исполнение бюджета», «казначейское обслуживание», «казначейское сопровождение», «система казначейских платежей»;

– установить особенности публично-правового образования как субъекта публичной финансовой деятельности;

– рассмотреть кассовое устройство как объект правового регулирования, изучить его эволюцию в Российском государстве и исследовать принцип единства кассы;

– разработать доктринальное понятие «казначейская система государства»;

– выявить и проанализировать основные составляющие казначейской системы в Российской Федерации как объекта правового регулирования;

– установить особенности функционирования и взаимодействия органов управления публичными финансами в Российской Федерации;

– предложить решение вопроса о месте норм, регулирующих казначейскую систему государства, в структуре бюджетного и финансового права;

– провести анализ и рассмотреть специфику зарубежного опыта правового регулирования казначейской и банковской систем кассового исполнения бюджетов;

– проанализировать вопросы правового регулирования управления остатками средств бюджетов и выделить особенности управления остатками средств федерального бюджета;

– рассмотреть бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания бюджетов в федеративном государстве;

– установить основные правовые характеристики новых институтов бюджетного права, являющихся результатом становления и развития казначейской системы государства (казначейский счет, единый казначейский счет, лицевой счет, казначейский платеж);

– обозначить перспективы развития казначейской системы в связи с цифровизацией финансово-правовых отношений;

– сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования казначейской системы федеративного государства.

Теоретическая основа исследования

Историческое развитие представления о публичных финансах можно проследить по работам И.С. Блиоха, Д. Брюммерхоффа, В.П. Дьяченко, Г. Жеза, М.Д. Загряцкова, С.А. Котляревского, Н.Н. Крестинского, Д.В. Кузовкова, Л.Л. Оболенского, И.Х. Озерова, В.В. Пульянова, Г.Т. Солюса, Ю.В. Сорокиной, Д.А. Толстого, И.И. Янжула[21].

Теоретической основой осмысления эволюции доктрины от понятия «государственное хозяйство» к понятию «государственная финансовая деятельность» стали труды М.А. Гурвича, Г.С. Гуревича, С.И. Иловайского, Н.М. Коркунова, В.А. Лебедева, М.И. Пискотина, И.Т. Тарасова, Р.О. Халфиной, Л.В. Ходского, Л.Н. Яснопольского[22].

---

[21] Напр. см.: *Блиох И.С.* Финансы России XIX столетия. Том I. СПб., 1882 ; *Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов (пер. с нем.). Владикавказ : Пионер-Пресс, 2002 ; *Дьяченко В.П.* История финансов СССР (1917-1950 гг.). М. : Наука, 1978 ; *Жез Г.* Общая теория бюджета / предисл. Г.Я. Сокольникова. М. : Гос. фин. изд-во СССР, 1930 ; *Загряцков М.Д.* Административно-финансовое право. М. : Финансовое издательство НКФ СССР, 1928; *Котляревский С.А*. Бюджет СССР, как он составляется, утверждается и исполняется. Л. : Гос. изд-во, 1925 ; *Крестинский Н.Н.* Наша финансовая политика. Петербург: Гос. изд-во, 1921 ; *Кузовков Д.В.* Финансовая система в период первоначального социалистического накопления: Задачи и методы. Петроград: Москва : Гос. изд-во, 1923 ; *Оболенский Л.Л.* Краткий курс организации финансовых учреждений: лекции, читанные в Московском финансово-экономическом институте Наркомфина. Петербург, 1920 ; *Озеров И.Х.* Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1907 ; *Пульянов В.З.* Центральные органы управления финансами в развитых капиталистических странах. М., 1976 ; Критика современных буржуазных теорий финансов. денег и кредита / Г.П. Солюс, П.А. Востриков, Л.В. Максимова и др. М. : Финансы, 1978 ; *Сорокина Ю.В*. Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII – нач. XX вв.: монография. Воронеж : Воронежский государственный университет, 2001 ; *Толстой Д.А.* История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. Санкт-Петербург : тип. Константина Жернакова, 1848 ; *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о гос. доходах. Санкт-Петербург : тип. И. Стасюлевича, 1899 и др.

[22] В трудах дореволюционных ученых выводы соотносятся только с общим термином «государственное хозяйство». См. напр.: *Иловайский С.И*. Учебник финансового права. Одесса : Е.С. Иловайская, 1912 ; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Том II. С.-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича. 1909 ; *Лебедев В.А.* Финансовое право. Лекции доцента С.-Петербургского университета В.А. Лебедева. Т.1. Санкт-Петербург : Типолитография А.М. Вольфа, 1882 ; *Тарасов И.Т., Исаев А.А.*. Финансы и налоги: очерки теории и политики. Серия: «Золотые страницы финансового права». Т. IV. М. : Статут 2004 ; *Ходский Л.В*. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. Санкт-Петербург : тип. Ю.Н. Эрлих (влад. А.Э. Коллинс), 1913 ; *Яснопольский Л.Н*. Очерки русского бюджетного права. М. : В.П. Рябушинский, 1912.

В советский период в научный оборот вводится термин «государственная финансовая деятельность». См. напр.: *Пискотин М.И.* Бюджетные права местных советов депутатов

Базу для изучения теории управления государственными финансами на этапе её формирования составили исследования российских учёных Э.Н. Берендтса, М.М. Сперанского, Н.И. Тургенева, М.Ф. Орлова, И.И. Патлаевского, а также работы зарубежных авторов, повлиявшие на развитие российской финансово-правовой мысли, – труды Р. Штурма, Г. Еллинека, П. М. Годме, Г. Жеза[23].

Определение современного содержания понятия публичной финансовой деятельности государства, категориального аппарата бюджетного права и субъектного состава бюджетных правоотношений строилось с учетом результатов исследований Н.М. Артемова, Л.Л. Арзумановой, О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Т.Д. Конюховой, Ю.А. Крохиной, А.Г. Пауля, С.В. Рыбаковой, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, Т.Э. Рождественской, Ю.Л. Смирниковой, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой, А.А. Ялбулганова и др[24].

трудящихся. М. : Госюриздат, 1961 ; *Гурвич М.А.* К вопросу о бюджетных правах союзных республик // Советское государство и право. 1950. № 1. С. 28–36.

[23] См. напр.: *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2013 ; У истоков финансового права. М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов. Серия: Золотые страницы финансового права. Т. 1. М. : Статут, 1998 ; *Патлаевский И.И.* Курс финансового права. Одесса : Тип. «Одесский вестник», 1885 ; *Штурм Р.* Бюджет. Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1907; *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. С.-Петербург : Издание юридического книжного магазина Н.Н. Мартынова, 1908 ; *Годме П.М.* Финансовое право // пер. и вступ. статья Р.О. Халфиной / М. : Прогресс, 1978; *Жез Г.* Общая теория бюджета // предисл. Г.Я. Сокольникова. / М. : Гос. фин. изд-во СССР, 1930;

[24] См. напр.: *Грачева Е. Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 57–66 ; *Гузнов А. Г.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2023 ; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение: монография. М. : Норма, 2001 ; *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М. : Спарк, 2002 ; *Пауль А.Г.* Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов : монография. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011 ; *Пешкова Х.В.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства : монография. М. : ИНФРА-М, 2018 ; *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права : монография. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004 ; *Рыбакова С.В.* Платформенная экосистема как финансово-правовой феномен // Российский юридический журнал. 2024. № 1(154). С. 133-140 ; *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. М., 2003; Субъекты правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов : монография // Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова, О.А. Акопян [и др.]; под ред. Н.А. Поветкиной / М.: Проспект, 2024 ; *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ : монография. СПб. : Издательство юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2004 ; *Ялбулганов А.А.* Учение о бюджете в доктрине российского финансового права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 71-88.

Кроме того, были установлены и проанализированы источники по финансово-правовым аспектам кассового устройства с учетом его эволюции. Это труды В.В. Бесчеревных, Э.Г. Вайнштейна, Л.К. Вороновой, С.С. Глезина, Д.Л. Комягина, Н.А. Куфаковой, Ю.В. Ледневой, Н.В. Омелехиной, Э.Г. Полонского, Е.А. Ровинского, Н.Н. Ровинского, А.А. Ситника, С.Н. Цвета, С.Д. Цыпкина и др[25].

Тема диссертации обуславливает применение междисциплинарного подхода, поэтому важное место было отведено источникам в области теории и истории государства и права, административного, конституционного, банковского права и др. Теоретическую базу составили работы таких ученых, как А.Б. Агапов, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, П.Д. Баренбойм, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Т.А. Васильева, Г.А. Гаджиев, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова, А.Б. Зеленцов, О.С. Иоффе, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, О.Э. Лейст, Ю.В. Малеванова, С.В. Маленина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.П. Мозолин, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, М. Сулейменов, Ю.А. Тихомиров, Л.К. Терещенко, А.В. Турбанов, О.С. Шаргородский, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева, В.П. Уманская, О.А. Ястребов и др.[26].

---

[25] См. напр.: *Бесчеревных В.В*. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М. : Юридическая литература, 1976 ; Советское финансовое право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Правоведение» // Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, Л.А. Давыдова и др; отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева / М. : Юридическая литература, 1987 ; *Глезин С.С.* Кассовое исполнение государственного бюджета СССР. М. : Госфиниздат, 1952 ; *Комягин Д.Л.* Исполнение федерального бюджета. М., 2007 ; Советское финансовое право. Учебник // В.В. Бесчеревных, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова, Э.Г. Полонский [и др.]; отв. ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин / М. : Юридическая литература, 1982 ; *Леднева Ю.В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8 (93). С. 85–93 ; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права: монография. М. : Инфра-М, 2017 ; *Ровинский Н.Н.* Государственный бюджет СССР. М. : Госфиниздат, 1944 ; *Ситник А.А.* Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9. С. 145-157 ; *Цвет С.Н.* По вопросу об окончательной организации государственного счетоводства, по указаниям опыта единства кассы. Ревель : Эстляндская. губ. тип., 1879.

[26] См. напр.: *Агапов А.Б.* Публичные процедуры : учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2026. 169 с. ; *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999 ; *Байтин М.И.* Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Право и государство, 2005 ; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н*. Административное право. Учебник для вузов. М. : Норма, 2005 ; *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М. : Юридическая литература, 1976 ; *Васильева Т.А.* Формы территориальной организации публичной власти в современных государствах // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М. : Норма : ИНФРА-М., 2019. Глава VIII. С. 396–427 ;

При работе над исследованием рассмотрено научное наследие В.А. Татаринова. Он, как один из ключевых реформаторов российской финансовой системы XIX века, внес вклад в формирование структуры государственного казначейства, разработал проект единого бюджета и обосновал принцип единства кассы, что легло в основу современной казначейской системы России.

Говоря об исследованиях современных российских экономистов следует особо упомянуть работы С.Г. Прокофьева – одного из авторов теоретических и прикладных решений по управлению бюджетной ликвидностью и внедрению единого казначейского счёта, по развитию управления денежными средствами и финансовых инструментов в российской казначейской системе[27]. Управленческие и теоретические решения Т.Г. Нестеренко заложили современные основы развития казначейства в России[28].

Теоретическая основа диссертации отражает основные направления научных исследований в данной области, где основой выступает принцип единства кассы как основополагающий для централизованной модели казначейской системы.

Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики: (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М. : Юристъ, 2002 ; *Зеленцов, А.Б., Ястребов О.А.* Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. №3. С. 96-130 ; *Иоффе О.С., Шаргородский О.С.* Вопросы теории права. М. : Госюриздат, 1961 ; *Кутафин О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. Избранные труды в 7 томах. Т. 6. М. : Проспект, 2011 ; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. Учебник. М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2022 ; Проблемы теории государства и права: Учебное пособие // Под ред. М.Н. Марченко / М. : Юристъ, 2001 ; *Сулейменов М.* Право как система: монография. М. : Статут, 2016 ; *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010 ; *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2011 ; *Хабриева Т.Я*. Право в реалиях технологической революции: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025 ; *Уманская В.П., Малеванова Ю.В.* Государственное управление и государственная служба в современной России. М.: Норма, 2023 ; Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, Л.К. Терещенко. М. : Юстицинформ, 2011.

[27] *Прокофьев С.Е.* Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10. Саратов, 2004; *Прокофьев С.Е.* Российское казначейство в бюджетном процессе. Саратов, 2002.

[28] *Нестеренко Т.Г.* Реформирование бюджетного процесса: место и роль Федерального казначейства // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 21. С. 8–16.

Методологическая основа диссертации включает систему общенаучных и правовых знаний, комплекс использованных в работе методов познания. В работе были применены общенаучные методы – анализ и синтез, метод восхождения от конкретного к абстрактному, от частного к общему.

Для решения вопросов, связанных с публичной финансовой деятельностью и управлением публичными финансами важное методологическое значение оказали системный подход к исследованию бюджетной и небюджетной подсистем сектора государственного управления, а также сравнительно-правовой метод.

Использован институциональный подход к исследованию казначейской системы, что позволило рассматривать ее как институт государственного управления финансами, выполняющий транзакционную, учетную, контрольную и информационную функции. Институциональный анализ позволил исследовать эволюцию казначейской системы и ее роль в современном федеративном бюджетном устройстве.

С помощью системного метода казначейская система рассматривается как сложная структура, включающая федеральный, региональный и местный уровни; анализируются взаимосвязи между различными элементами системы и их влияние на эффективность правового регулирования.

Функциональный анализ был задействован для исследования конкретных функций и полномочий органов казначейства при организации исполнения бюджетов и казначейском обслуживании.

Эволюционный и историко-правовой методы позволили установить генезис и основные этапы развития финансовой правосубъектности казначейских органов России, понять, как менялись функции, статус и правовые основы деятельности казначейства под влиянием социально-экономических и технологических изменений.

Сравнительно-правовой метод дал возможность сопоставить российскую модель правового регулирования с аналогичными моделями зарубежных стран (США, Великобритании, ФРГ, Франции, КНР и др.). Компаративистика позволила выявить особенности правового регулирования казначейской системы в

федеративном государстве (специфические характеристики, источники, способы координации), а также сравнить инструментарий управления казначейской системой.

Применение формально-юридического метода и метода анализа правоприменительной практики позволило выявить особенности интерпретации действующих правовых норм по теме исследования.

При исследовании правовых норм оказались востребованными также диалектический метод познания и метод комплексного системного анализа. С их помощью правовое регулирование казначейской системы представлено как неотъемлемая часть правовой системы Российской Федерации.

При изучении экономической информации, полученной из официальных источников, диссертант обращался к статистическому методу.

Использование метода правового прогнозирования обосновано тем, что именно с его помощью разрабатывались рекомендации по совершенствованию правового регулирования казначейской системы.

Логическая последовательность выводов обеспечена использованием дедуктивного метода (например, от общих принципов бюджетного права к специфике казначейского исполнения в федеративном государстве).

Обращение к упомянутым методам основывалось на методологических принципах познаваемости, истинности, непротиворечивости, объективности, функционализма, сравнимости, всестороннего учета исторических, национальных, экономических, социально-политических условий, полноты охвата источников, достоверности и доказательности.

Использованные методологические подходы обеспечивают воспроизводимость результатов и их применимость для совершенствования правового регулирования казначейской системы России как федеративного государства.

Нормативная основа исследования включает Конституцию Российской Федерации, которая устанавливает к ведению Российской Федерации федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, федеральный

бюджет, определяет принципы организации публичной власти, включая финансовое обеспечение местного самоуправления.

Основополагающим кодифицированным актом является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), так как именно его нормами закреплено, что бюджетная система федеративного государства основывается на принципе единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) и на разграничении бюджетных полномочий между уровнями власти (ст. 7-9 БК РФ), благодаря чему обеспечивается гармоничное взаимодействие между ними при управлении публичными финансами и сохранение бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Нормативную основу составили и иные федеральные законы. Так, например, Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которые в том числе регулируют вопросы финансов ППО и их казначейского обслуживания через общие механизмы.

При формировании нормативной базы были учтены и подзаконные акты. Так, например, статус Федерального казначейства закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «Об утверждении Положения о Федеральном казначействе», определяющим его как федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов Российской Федерации, осуществляющий правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, осуществлению полномочий оператора системы казначейских платежей, казначейскому обслуживанию, казначейскому сопровождению, казначейскому мониторингу, управлению остатками средств на едином казначейском счете и едином счете федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Полнота нормативной базы подтверждается и тем, что в нее вошли относящиеся к проблеме исследования акты, утратившие силу, в том числе и советского и имперского периода.

Основные правовые акты отражены в соответствующем разделе Списка источников и литературы диссертационного исследования.

Эмпирической базой диссертации следует считать результаты правоприменительной практики. Исследованы информационные письма Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России и акты субъектов управления публичными финансами[29].

В основу эмпирической базы также легли материалы судебной практики[30], кроме того, она включает аналитические данные об исполнении бюджетов бюджетной системы, государственных закупках, государственных и муниципальных платежах, представленные в государственных информационных системах и на официальных сайтах государственных органов.

Научная новизна работы определяется тем, что она представляет собой актуальное и комплексное исследование, формирующее представление о казначейской системе как об объекте правового регулирования. В диссертации выявлены особенности правового регулирования казначейской системы в федеративном государстве и обозначены направления его дальнейшего развития и совершенствования.

Настоящее исследование вносит вклад в теорию финансового права за счёт разработки целостной концепции правового макроинститута в сфере публичной

---

[29] Письмо Минфина России № 02-06-06/125594, Казначейства России № 07-04-05/02-36633 от 12.12.2024 «О государственном контроле за исполнением федерального бюджета» ; Письмо Минфина России № 09-02-09/1648, Казначейства России № 07-04-05/04-479 от 14.01.2022 «О казначейском сопровождении средств» ; Письмо Минфина Московской области от 15.08.2011 № 03-03-06/5583 «Об открытии лицевых счетов автономных учреждений в кредитных организациях и (или) в финансовых органах» и др. Доступ: СПС «Консультант Плюс».

[30] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923 (Часть 2) ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.01.2007. № 2. Ст. 400 и др. Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

финансовой деятельности в условиях цифровой трансформации и многочисленных гибридных вызовов, расширения категориального аппарата финансового права.

Свое выражение научная новизна исследования находит в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Концепция казначейской системы федеративного государства включает в себя:

1) научные представления о содержании понятий, составляющих терминологическую базу казначейской системы государства, причинах и условиях их возникновения и развития;

2) принципы построения и функционирования казначейской системы как современной формы кассового устройства федеративного государства;

3) определение субъектов финансового права и участников правоотношений в казначейской системе государства;

4) классификацию видов денежных средств, являющихся объектами правоотношений в казначейской системе;

5) правовые инструменты и механизмы функционирования казначейской системы федеративного государства с учетом современного уровня развития общественных отношений, регулируемых бюджетным законодательством;

6) формы реализации принципа единства публичной власти в казначейской системе Российской Федерации как федеративного государства.

2. Казначейская система федеративного государства, являясь современной формой кассового устройства государства, представляет собой совокупность трех взаимодействующих друг с другом элементов – казначейского исполнения, включая казначейское сопровождение, казначейского обслуживания и системы казначейских платежей. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о казначейской системе государства как комплексном финансово-правовом институте и объекте финансово-правового, а не только бюджетно-правового, регулирования.

Двойственность рассмотрения казначейской системы государства как объекта бюджетно-правового и финансово-правового регулирования может быть

разрешена с включением в вопросы бюджетного устройства правового регулирования новых видов средств (небюджетные средства публично-правовых образований, средства единого казначейского счета и иные средства, принадлежащие России как федеративному государству), которые не являются средствами какого-либо бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Обоснованность такого подхода обусловлена сложившимся многообразием форм финансовой деятельности государства в целом и публично-правовых образований, не ограниченных только их бюджетной деятельностью, и регулированием соответствующих отношений нормами бюджетного законодательства.

Отношения в области публичной финансовой деятельности, предметом которых являются небюджетные средства и иные средства федеративного государства, тесно связаны с бюджетными правоотношениями. В связи с этим имеются достаточные основания для расширения вслед за предметом бюджетного законодательства и предмета бюджетного права, что позволит рассматривать казначейскую систему государства, являющуюся современной формой кассового устройства, как органичную часть бюджетного устройства государства.

Казначейская система государства развивается на платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», и, как часть бюджетного устройства, характеризуется тенденцией к трансформации, приобретая отдельные черты экосистемы.

Казначейская система России как федеративного государства построена на основе следующих принципов: единства кассы, разделения денежных потоков и бюджетных данных (данных по бюджетным ограничениям), предоставления средств «под потребность», бесперебойности осуществления казначейских платежей, прослеживаемости движения денежных средств.

3. Кассовое устройство представляет собой исторически эволюционирующий правовой и организационный механизм, обеспечивающий упорядоченное осуществление операций по сбору, хранению, распределению и выдаче государственных денежных средств.

Фундаментальный принцип единства кассы, на котором основано кассовое устройство, является исторически устойчивым принципом бюджетного права, возникшим в результате бюджетной реформы Александра II в 1862–1868 годах и до настоящего времени сохраняющим своё системообразующее значение, обеспечивая централизацию государственных денежных средств в едином кассовом органе и отграничение полномочий по хранению денежных средств от полномочий по их распоряжению.

Содержание принципа единства кассы исторически изменяется. В имперский период принцип воплощался в централизации касс в государственном казначействе, в советский период – в концентрации средств в кассовом органе (Госбанке СССР). В современной России содержание принципа дополнено требованием о наличии единого счета бюджета каждого публично-правового образования.

Обосновано, что принцип единства кассы, неизменно лежащий в основе кассового устройства России начиная со второй половины XIX века, с внедрением системы казначейских платежей наполнился новым содержанием и получил свое максимальное развитие. В его основе лежит единый казначейский счет, который аккумулирует в себе средства всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Все средства, поступающие в бюджеты, подлежат зачислению на единый казначейских счет, а перечисления из бюджетов должны осуществляться с единого казначейского счета. При этом Казначейство России является единым кассиром всех публично-правовых образований.

На основании того, что единый казначейский счёт в системе казначейских платежей определяет новое содержание принципа единства кассы, предложено изменение формулировки статьи 38.2 БК РФ с включением в нее понятия единого казначейского счета для более полного отображения современной формы кассового устройства.

4. Развитие системы публичной финансовой деятельности в России отражает процесс эволюции государственного устройства: от имперской концепции государственного хозяйства через советскую модель плановой экономики к

современной системе управления публичными финансами в условиях федеративного государства и развития местного самоуправления как звена единой системы публичной власти. Обосновано включение в понятие «публичная финансовая деятельность» не только финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, но и созданных (учрежденных) ими юридических лиц, действующих в публичном интересе.

Сделан вывод о появлении новой категории денежных средств, регулируемых нормами бюджетного права – небюджетные средства, в основу правового режима которых положен принцип единства кассы. К небюджетным средствам относятся подлежащие казначейскому исполнению и казначейскому обслуживанию средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета, денежные средства участников казначейского сопровождения, а также денежные средства, поступающие во временное распоряжение.

В отношении небюджетных средств публично-правовые образования не обладают полномочиями распоряжения, но вправе осуществлять полномочия владения и пользования. Пользование небюджетными средствами происходит при их временном привлечении на единые счета бюджета в качестве иных источников финансирования дефицита бюджета. При этом право распоряжения указанными средствами принадлежит администраторам небюджетных средств – бюджетным и автономным учреждениям, получателям средств из бюджета и участникам казначейского сопровождения.

5. Несмотря на исключение из Бюджетного кодекса Российской Федерации понятия «казначейское исполнение бюджета», его следует рассматривать как фактически существующее с возможностью его использования в доктрине бюджетного права.

Казначейское исполнение бюджета – часть организации исполнения бюджета, осуществляемая Казначейством России и финансовыми органами публично-правовых образований, предполагающая открытие единого счета бюджета, открытие лицевых счетов участникам бюджетного процесса,

санкционирование их операций, а также кассовое планирование исполнения бюджета.

Одновременно с казначейским исполнением обосновано употребление термина «кассовое исполнения бюджета». Кассовое исполнение относится к категории кассового устройства как части бюджетного устройства и включает в себя отношения, связанные с ведением единого счёта бюджета. В настоящее время в Российской Федерации функционирует казначейская система кассового исполнения бюджетов ввиду открытия единых счетов бюджетов Казначейством России.

Предметом казначейского исполнения могут быть как бюджетные, так и небюджетные средства.

6. Казначейское обслуживание представляет собой элемент правового механизма реализации бюджетных полномочий публично-правовых образований через учёт операций каждого бюджета Казначейством России в условиях бюджетного федерализма.

Выделяются два варианта казначейского обслуживания бюджетных и небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с открытием в Казначействе России единого счета для соответствующего вида средств.

При первом варианте финансовый орган является владельцем единого счета для соответствующего вида средств и прямым участником системы казначейских платежей; администраторы бюджетных и небюджетных средств являются не прямыми, а косвенными участниками системы казначейских платежей.

При втором варианте финансовый орган остается владельцем единого счета для соответствующего вида средств, но прямыми участниками системы казначейских платежей, имеющими право на распоряжение денежными средствами единого счета бюджета, становятся администраторы бюджетных и небюджетных средств соответствующего публично-правового образования. Казначейство России при втором варианте осуществляет казначейское исполнение

соответствующего вида средств, выполняя отдельные функции финансового органа.

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

– установлен порядок пользования средствами на счете при множественности лиц, имеющих право распоряжения средствами публично-правового образования, через определение прямого и косвенного участия в системе казначейских платежей;

– обеспечено расходование средств в соответствии с бюджетным законодательством или иными отраслевыми нормативными правовыми актами, регулирующими порядок формирования и использования небюджетных средств через механизм казначейского исполнения.

7. Система казначейских платежей, являясь новым бюджетно-правовым институтом, соответствует таким критериям выделения институтов бюджетного права, как полнота охвата правового регулирования формирующих её отношений, их обособленность, однородность и уникальность, внутренняя организованность правовых норм. Кроме того, с появлением в Бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующей главы, система казначейских платежей также отвечает признаку формальной нормативной обособленности.

При этом в состав участников отношений в системе казначейских платежей включены новые субъекты правоотношений – участники казначейского сопровождения, бюджетные и автономные учреждения, получатели средств из бюджета. Таким образом, появление системы казначейских платежей расширило предмет регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации отношений и их субъектный состав.

8. Определены основные характеристики правового статуса публично-правовых образований, позволяющие им успешно выступать в качестве участников имущественных и обязательственных правоотношений: действующие именем соответствующего публично-правового образования государственные

(муниципальные) органы; сферы ведения публично-правового образования и нормативно установленные полномочия их органов исходя из сфер ведения; определенная территория осуществления полномочий органов; доходы от налогов и сборов; собственный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств публично-правового образования; имущество в собственности.

Публично-правовые образования соотносятся с федеральным (Российская Федерация), региональным (субъекты Российской Федерации) и местным (муниципальные образования) уровнями публичной власти.

Рассмотрение вопроса в таком аспекте позволило обосновать, что Российская Федерация предстает в качестве, во-первых, федеративного государства и, во-вторых, как федеральный уровень федеративного государства, то есть как публично-правовое образование. Задачей научных исследований в области финансового права является установление истинного субъекта права – федеративного государства в целом или публично-правового образования как уровня (федерального или регионального) федеративного государства.

9. Бюджетное законодательство благодаря развитию казначейской системы государства позволяет выделить денежные средства, принадлежащие Российской Федерации как государству, и денежные средства, принадлежащие публично-правовым образованиям.

К денежным средствам публично-правовых образований, включая Российскую Федерацию как федеральный уровень федеративного государства, относятся бюджетные и небюджетные денежные средства. Денежные средства на единых счетах бюджетов формируют бюджетные денежные средства (бюджетные средства).

Внедрение единого казначейского счета в системе казначейских платежей свидетельствует о появлении нового вида денежных средств – денежных средств единого казначейского счёта.

Поскольку средства единого казначейского счета сформировались не только за счет средств всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и небюджетных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям,

средства единого казначейского счёта не могут быть включены в состав средств какого-либо бюджета или принадлежать какому-либо одному публично-правовому образованию.

Выдвинута гипотеза о принадлежности к денежным средствам Российской Федерации как федеративного государства денежных средств единого казначейского счета, а также денежных средств поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и денежных средств поступлений от управления остатками средств единого казначейского счета.

10. Единый счет бюджета публично-правового образования как вид казначейского счета возник в результате эволюции платёжных и информационных технологий, современный уровень развития которых позволил осуществлять все без исключения платежи в пользу публичного правового образования и от публичного-правового образования через один счет.

Привлечение небюджетных средств при осуществлении операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета образует новый вид публичных заимствований, кредитором по которому выступает «квазисубъект» в бюджетном праве – совокупность автономных и бюджетных учреждений, совокупность участников казначейского сопровождения, совокупность получателей средств из бюджетов, чьи средства привлекаются на единый счет бюджета и подлежат возврату при предъявлении ими распоряжений о совершении казначейского платежа.

11. Лицевые счета являются правовым механизмом фиксации юридических фактов, возникающих на определённых этапах реализации полномочий участников бюджетного процесса и иных юридических лиц, обслуживание которых осуществляется Казначейством России или финансовым органом. Отражение операций на лицевых счетах обладает самостоятельным правовым значением, которое заключается в легитимации принятия бюджетных (контрактных) и денежных обязательств получателями бюджетных средств и иными юридическими

лицами со стороны Казначейства России или соответствующего финансового органа.

12. Санкционирование операций как казначейская процедура эволюционировало от охранительной (процессуальной) к регулятивно-охранительной процедуре, интегрированной в материальные процедуры исполнения бюджета.

Будучи исключенным в 2019 году из методов государственного финансового контроля, санкционирование операций осталось этапом исполнения бюджета, выполняя при этом функции, свойственные контрольным процедурам. При этом оно является частью более широкой юридической процедуры, предусматривающей последовательные действия по использованию бюджетных средств. Вследствие этого исполнение бюджета по расходам можно представить как определенную последовательность материальных и контрольных процессуальных процедур, направленных на достижение единого правового результата – целевого использования средств бюджета.

Важное отличие санкционирования от методов государственного финансового контроля, которое заключается в том, что санкционирование не позволяет без его прохождения реализовываться дальнейшим материальным процедурам, в то время как при процессуальных процедурах, формирующих государственный финансовый контроль, не имеется оснований для прекращения (пресечения) основных правоотношений.

13. Институт казначейского сопровождения предусматривает особый правовой режим использования юридическими лицами предоставленных им средств из бюджетов в виде субсидий, бюджетных инвестиций, взносов в уставный капитал, авансов по государственным (муниципальным) контрактам и призван предоставить администраторам бюджетных средств дополнительные правовые механизмы, позволяющие обеспечить результативность бюджетных расходов со стороны исполнителей – юридических лиц, вступающих в договорные отношения с публично-правовыми образованиями.

Казначейское сопровождение объединило этапы предоставления средств из бюджета и использования этих средств в единый процесс, обеспечивая контроль за законностью и правильностью осуществления бюджетных расходов, в том числе за использованием средств из бюджета, имеющих авансовый характер.

14. Казначейский счёт, являющийся основой системы казначейских платежей, обладает как общеправовыми признаками, характерными для банковских счетов, так и специальными признаками, связанными с бюджетным законодательством. Таким образом, можно говорить о появлении общего для банковского и казначейского счета комплексного правового понятия – счет учета денежных средств.

Бюджетно-правовое регулирование вопросов совершения операций с денежными средствами на казначейских счетах стало фундаментальной новацией бюджетного законодательства.

Выявлены особенности бюджетно-правового регулирования казначейского счёта:

1) в правоотношениях по казначейскому счету одной из сторон всегда выступает Казначейство России – орган, в котором открывается счёт (как оператор системы казначейских платежей и как орган казначейского обслуживания). Второй стороной, которой открывается счёт, является Казначейство России или финансовый орган (как органы, осуществляющие казначейское исполнение);

2) в соответствии с принципом единства кассы, бюджетное законодательство разделяет полномочия по владению казначейскими счетами и полномочия по распоряжению средствами на них, отдельно определяя круг лиц, имеющих право распоряжаться денежными средствами на казначейских счетах;

3) открытие казначейского счёта является обязанностью сторон, между ними не предполагается договорных отношений. Вопросы, которые могли бы быть предметом договора казначейского счета, урегулированы нормативными правовыми актами;

4) для операций со средствами на казначейских счетах предусматриваются обязательные дополнительные проверочные процедуры;

5) в отношении средств бюджетов и средств участников казначейского сопровождения, учитываемых на казначейских счетах, установлен правовой режим иммунитета;

6) казначейский счёт является инструментом реализации казначейского обслуживания определенных бюджетным законодательством видов средств и совершаемых ими операций. Правовой режим казначейского счёта носит соподчиненный характер по отношению к правовому режиму денежных средств, операции с которыми совершаются на этом счёте;

7) для обеспечения отражения всех этапов исполнения бюджета и осуществления бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса сформирована учётная модель, предусматривающая открытие к казначейским счетам лицевых счетов.

15. Анализ правовой природы единого казначейского счёта показал, что он имеет сущностные характеристики, общие с банковским корреспондентским счётом:

1) единый казначейский счёт является банковским счётом, его ведение осуществляется Банком России;

2) единый казначейский счёт, как и корреспондентский счёт, предназначен для совершения переводов денежных средств. Его ключевой задачей является отражение операций на казначейских счётах;

3) средства единого казначейского счёта сформированы за счёт остатков денежных средств на казначейских счётах, то есть денежных средств публично-правовых образований. Аналогично, источниками формирования денежных средств на корреспондентском счете являются денежные средства клиентов кредитных организаций – физических и юридических лиц;

4) для единого казначейского счета предусмотрена возможность управления остатками средств путем размещения временно свободных средств.

Получаемые в результате размещения временно свободных средств доходы от размещения временно свободных средств единого казначейского счета

формируют новый вид средств Российской Федерации как федеративного государства и ежемесячно распределяются между бюджетами бюджетной системы.

16. Исследование концептуальных подходов к формированию казначейских систем федеративных государств выявило наличие общих элементов в их правовом регулировании.

В федеративных государствах функция казначейского исполнения федерального бюджета предполагает осуществление бюджетных операций федерального уровня через единый казначейский счет, кассовое планирование и управление лимитами расходов федерального бюджета. Управление остатками средств единого казначейского счета является важным элементом архитектуры казначейской системы федеративного государства.

Вопросы казначейского исполнения бюджетов субъектов федерации в федеративных государствах преимущественно решаются самостоятельно самими субъектами. В Российской Федерации сформирована уникальная для федеративного государства архитектура казначейской системы, предполагающая гибкую модель передачи полномочий по казначейскому исполнению бюджетов субнационального и муниципального уровня на федеральный уровень.

При этом, основываясь на принципе единства бюджетной системы Российской Федерации, в целях обеспечения надежности и прозрачности управления публичными финансами федеральный законодатель в соответствии с конституционными полномочиями Российской Федерации по финансовому регулированию предусмотрел казначейское обслуживание бюджетных и небюджетных средств в системе казначейских платежей.

Теоретическая значимость результатов исследования обусловлена разработкой ряда положений, формирующих научные представления о правовом регулировании казначейской системы федеративного государства.

В связи с этим материалы представленной диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях в сфере публичного права, в том числе в области финансового и бюджетного права.

Результаты исследования могут применяться при подготовке учебных и учебно-методических материалов для курсов финансового права и бюджетного права, различных спецкурсов и семинаров публично-правового блока.

Практическая значимость выражается в возможности использования основных результатов:

– в правотворческой деятельности в целях совершенствования бюджетного законодательства в сфере регулирования казначейской системы. Сформулированные автором предложения по совершенствованию правового регулирования казначейской системы при их внедрении должны способствовать повышению качества и эффективности ее деятельности;

– в правоприменительной практике в процессе деятельности Казначейства России и финансовых органов.

Также материалы диссертационного исследования могут быть применены при проведении лекционных и семинарских занятий по финансовому и/или бюджетному праву и дополнительных образовательных курсов.

Степень обоснованности и достоверности результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обладают логикой, аргументированы с научно-теоретической стороны, непротиворечивы, так как они подтверждены системным анализом объекта изучения.

Сформулированные диссертантом выводы и предложения научно обоснованы, аргументированы и оценены с учетом положений науки финансового и бюджетного права.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования достигнуты за счет комплексного методологического подхода, сочетающего общенаучные и специально-юридические методы, примененные к анализу нормативно-правовой базы, доктринальных источников и практики реализации казначейской системы федеративного государства.

Достоверность результатов подтверждена критическим осмыслением доктринальных источников (имперского, советского и современного периодов), а

также зарубежных исследований и применением эмпирической, нормативной баз исследования.

Полученные результаты диссертационного исследования подтверждаются также апробацией в практической и теоретической деятельности автора.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Результаты исследования использованы в подготовке нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения в сфере кассового устройства, в том числе в формировании аналитических и методических материалов для изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Теоретические положения и выводы диссертации использованы при подготовке учебных программ и методических материалов, в процессе чтения лекций и проведения семинаров по бюджетному и финансовому праву в юридическом институте Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы (РУДН), на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также в монографиях, учебных и справочных изданиях.

Многие выводы диссертации апробированы на научных конференциях, форумах, круглых столах:

Международная научно-практическая конференция «Финансовое право России: контуры будущего» («Пискотинские чтения – 2026»). 10 апреля 2026 г., Москва. Доклад на тему «Системность бюджетного права».

Московский финансовый форум. 18 сентября 2025 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Цифровой финансовый контроль как элемент клиентоцентричного государственного управления».

Петербургский международный экономический форум. 19 июня 2025 г., Санкт-Петербург. Выступление спикером на панельной сессии «Взгляд в будущее государственного аудита: приоритеты в развитии».

VI Финансово-правовой форум «Бюджетные инструменты модернизации экономики Российской Федерации: теория и правовая реальность». 20 февраля 2025 г., МГЮА. Доклад на тему «Казначейская система как объект бюджетно-правового регулирования».

Московский финансовый форум. 18 октября 2024 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Бюджетный процесс и технологии: результаты бюджетных реформ 2019-2024 годов и задачи на перспективу».

Московский финансовый форум. 18 октября 2024 г., Москва. Выступление спикером на панельной сессии «Цифровое будущее бюджета: технологии и эффективность».

Петербургский международный экономический форум. 6 июня 2024 г. Участие в круглом столе «Внешний аудит как инструмент совершенствования государственного управления».

Международная научная конференция «Научное наследие М.И. Пискотина», 9 апреля 2024 г., ИГП РАН. Доклад на тему «Значение научных идей М.И. Пискотина в развитии современного бюджетного права».

XI Московский международный юридический форум «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы», 4 апреля 2025 г., МГЮА. Доклад на тему «Правовые механизмы обеспечения финансового суверенитета государства».

V Финансово-правовой форум «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики», 29 февраля 2024 г., МГЮА. Доклад на тему «Финансы – на службу людям»

XXIII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения», 22 ноября 2023 г., МГУ. Доклад на тему «Роль Федерального казначейства в обеспечении финансового суверенитета».

VII Московский финансовый форум. 28 сентября 2023 г. Круглый стол, посвященный 25-летию со дня принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Открытая лекция на тему «Эволюция государственного финансового контроля и контрольно-ревизионных органов Минфина России», 18 мая 2023 г., Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Глава 1. Теоретико-правовые основы финансовой деятельности государства и его кассового устройства

1.1. Публичная финансовая деятельность государства и управление публичными финансами как объекты финансово-правового регулирования

Общественные отношения в области финансовой деятельности государства и публично-правовых образований (публичная финансовая деятельность) в науке финансового права рассматриваются как предмет финансового права.

Целью деятельности государства, согласно статье 7 Конституции России, является «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»[31]. Для этого единая система публичной власти призвана обеспечить эффективное решение задач в интересах населения на всей территории страны[32]. Конкретизация таких задач осуществляется в зависимости от сфер публичной компетенции, каждая из которых имеет собственную правовую основу.

Государству для достижения поставленных целей требуются властные полномочия, благодаря которым определяется содержание, назначение и осуществление деятельности[33]. Это в полной мере следует отнести и к финансовой деятельности.

Изучение публичной финансовой деятельности основано на синтезе межотраслевых и междисциплинарных подходов.

---

[31] Ст. 7 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

[32] Ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

[33] Вопросы определения сущности власти сохраняют свою актуальность на протяжении длительного времени, так, понятие «власть» рассматривалось уже в философии Аристотеля. См.: *Аристотель.* Политика / Аристотель. Сочинения; в 4 т.; пер. с греч., предисл. и послесл. С.А. Жебелева. Том 4. М. : «Мысль», 1983.

По определению термина «власть были изучены и критически осмыслены работы: *Гоббс, Т.* Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М. : Мысль, 1991; *Иоффе О.С., Шаргородский О.С.* Вопросы теории права. М. : Госюриздат, 1961; *Ледяев В.Г.* Власть: концептуальный анализ. М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001 ; Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, С.Н. Шевердяев, И.П. Кененова [и др.]; рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 ; *Халипов В.Ф.* Власть. Основы кратологии. М. : Луч, 1995 и др.

Деятельность в целом, и финансовая деятельность в частности, рассматривается как «форма (средства) воздействия (процесс) субъекта на объект с целью достижения определенного результата»[34].

Объектом публичной финансовой деятельности являются публичные (государственные и муниципальные) финансы. Публичные финансы понимаются как экономическая категория, отражающая распределительные отношения по поводу формирования и использования централизованных денежных фондов[35]. В науке финансового права публичные финансы рассматриваются как урегулированная нормами права система формирования и использования фондов денежных средств для обеспечения функций государства и публично-правовых образований в реализации их конституционных целей.

Публичная финансовая деятельность, таким образом, может быть представлена как властное функционирование государства и публично-правовых образований, объединенных одним объектом – публичными финансами.

Финансовая деятельность государству присуща издавна, она разнообразна и разнопланова, обеспечивает «интересы общества и государства в качестве важнейшего инструмента публичной власти по реализации политики в самых разных сферах»[36], ведь именно от ее результатов во многом зависит социальная, экономическая, политическая стабильность и безопасность, функционирование общественных и государственных институтов. Актуальность этих вопросов сохраняется на протяжении всей истории развития государственности и отражается в эволюции финансового права[37]. Так, по мнению правоведа В.А. Лебедева, именно

---

[34] *Лапшина Л.П. Салеев Т.Ф.* Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. № 2. С. 119-125.

[35] См., напр.: *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика. пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М. : Бизнес Атлас, 2009; Финансы // В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. ; Под ред. В.М. Родионовой / М. : Финансы и статистика, 1994.

[36] *Грачева Е.Ю.* Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6. С. 22-32.

[37] См. подробнее: *Бельский К.С.* Финансовое право: наука, история, библиография. М. : Юрист, 1995 ; *Грачева Е.Ю.* История финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 3. С. 28-45 ; *Ровинский Е.А*. Основные вопросы теории советского финансового права :

финансовая деятельность государства составляет основу предмета финансовой науки, который он определяет как «… те общие меры, посредством которых государство добывает средства, нужные для выполнения государственных целей…»[38]. Ученый объясняет, что именно их осмысление представляет данные для решения вопросов, затрагивающих те интересы, которые близко касаются всех и каждого, или, если выражаться проще, − наши денежные интересы[39]. И.И. Янжул, определяя значение финансовой части в государстве утверждает, что «… без знакомства с нею нельзя понимать ни истории, ни политики, ни государственного устройства: до такой степени все это тесно связано, слито с теми или иными финансовыми явлениями»[40].

Вопросы финансовой деятельности государства рассматривались в трудах ученых XIX века и их выводы соотносятся прежде всего с термином «государственное хозяйство»[41]. Так, Г. Еллинек указывал, что одним «… из важнейших фактов для всестороннего познания государства следует признать тот факт, что оно само есть хозяйствующий субъект. Тем самым оно является высшим

монография. М., 2017; *Ялбулганов А.А.* Предмет и система финансового права: монография. М., 2016 и др.

[38] *Лебедев В.А.* Финансовое право. Лекции доцента С.-Петерб. ун-та В.А. Лебедева. Т. I. СПб. : Типолитография А.М. Вольфа, 1882. С. 8.

[39] Там же. С. 8, 9.

[40] См.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах // Серия: Золотые страницы финансового права. Под ред. А.Н. Козырина. Т. 3 / М. : Статут, 2002. С. 36.

[41] См. подробнее: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. С.-Петербург : Издание юридического книжного магазина Н.Н. Мартынова, 1908. С. 80-82 ; *Лебедев В.А.* Финансовое право. Лекции доцента С.-Петерб. ун-та В.А. Лебедева. Т. I. СПб. : Типолитография А.М. Вольфа, 1882. С. 3-12 ; Финансы и налоги: очерки теории и политики. И.Т. Тарасов. И.И. Исаев / Серия: «Золотые страницы финансового права». Т. IV. М. : Статут, 2004. С. 49, 50 ; *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса : типо-хромо-лит. А.Ф. Соколовского, 1904. С. 14-38 ; *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. 2-ое издание пересмотренное и значительно дополненное. СПб. : тип. М. Стасюлевича, 1901. С. 1-3 ; *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах // Серия: Золотые страницы финансового права. Под ред. А.Н. Козырина. Т. 3 / М. : Статут, 2002. С. 48-50 и др.

органом коллективного хозяйства народа, но, с другой стороны, именно в отношении к другим государствам, особым социальным образованием»[42].

В финансово-правовых исследованиях имперского периода среди направлений финансовой деятельности также стали выделяться вопросы управления публичными финансами («заведование финансами», «финансовое управление»).

Н.М. Коркунов, цитируя общий план распределения дел между министерствами, разработанный М.М. Сперанским, говорил о том, что «порядок исполнительный есть не что другое, как способ, коим законы приводятся в действие, <…> публичная экономия заключает в себе две раздельные части: 1) народную промышленность, яко источник всех государственных доходов, 2) доходы, или финансы, яко следствие и участок произведения народной промышленности, на государственные нужды определённой»[43]. При этом, по мнению М.М. Сперанского, заведование финансами должно было распределяться также между тремя отдельными министрами: финансов, государственного казначейства, ревизии государственных счетов»[44].

Л.Н. Яснопольский указывал, что финансовое управление характеризуется системой, известной «под именем специализации государственных доходов»[45].

Л.В. Ходский определил предмет «государственного или финансового хозяйства» как совокупность «материальных и денежных средств, способы их приобретения и расходования» и указал, что органы финансового управления «в широком смысле распадаются на законодательные, судебные и распорядительные или исполнительные и контрольные» и хорошая «организация финансового управления представляет весьма важное условие для успешного хода всего государственного хозяйства», что может быть достигнуто, когда соблюдается

---

[42] *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. С.-Петербург : Издание юридического книжного магазина Н.Н. Мартынова, 1908. С. 80.

[43] *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Том II. С.-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича,1909. С. 406, 407.

[44] Там же. С. 407.

[45] *Яснопольский Л.Н.* Очерки бюджетного права. М. : В.П. Рябушинский, 1912. С. 17.

«точное разграничение сферы деятельности или компетенции отдельных частей»; особо им была выделена роль министерства финансов и министра финансов в общем управлении страны, которая «должна сводиться к выяснению относительной возможности удовлетворения тех требований, какие предъявляются к государственным финансам со стороны различных ведомств, и к изысканию наименее обременительных для населения средств, если определённый расход признан высшими органами общего управления подлежащим удовлетворению»[46].

Термин «финансовая деятельность государства», введенный в научный оборот в имперский период развития финансового права, в советский период получил приращение доктринального содержания. Изменение терминологического аппарата ученые объясняли тем, что предмет науки финансового права в этот период времени стал определяться через общественные отношения в области финансовой деятельности как части государственного управления[47].

По определению М.А. Гурвича, государственная финансовая деятельность – это «деятельность, осуществляемая органами государственной власти и государственного управления, в том числе финансовыми и кредитными органами, в целях концентрации в руках государства денежных ресурсов и их расходования в общегосударственных интересах, в интересах советского народа, в соответствии с требованиями объективных экономических законов социализма (основного экономического закона социализма, закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства)»[48].

Отметим, что ученые обращали внимание на то, что финансовую деятельность государства нельзя отождествлять с предметом финансового права, который образуют соответствующие общественные отношения[49]. Так, Е.А.

---

[46] *Ходский Л.В.* Пособие по финансовой науке. 2-ое издание пересмотренное и значительно дополненное. СПб. : тип. М. Стасюлевича, 1901. С. 2, 3, 463, 464.

[47] См.: Советское финансовое право // Л.В. Бричко, Г.С. Гуревич, В.В. Гусева; отв. ред. Г.С. Гуревич / М., 1985. С. 9.

[48] *Гурвич М.А.* Советское финансовое право. М. : Госюриздат, 1954. С. 3.

[49] См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 20-22, 61 ; Советское финансовое право. Учебник // В.В. Бесчеревных, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова, Э.Г. Полонский [и др.] ; отв. ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин / М. :

Ровинский определяет, что «Финансовая деятельность – это правомерные действия органов государства, направленные на мобилизацию, распределение и использование Советским государством денежных средств, составляющих часть национального дохода СССР и образующих общегосударственный фонд, необходимый для осуществления функций социалистического государства в период построения коммунистического общества. <…> Предметом финансового права является не сама финансовая деятельность, а те отношения, которые возникают в процессе ее осуществления»[50].

Таким образом, в советский период развития доктрины финансового права финансовая деятельность рассматривалась не только как «властная деятельность», но и как вид государственного управления. Следовательно, в финансовой деятельности государства ключевую роль играют вопросы управления публичными финансами.

М.И. Пискотин занимал достаточно определенную позицию, утверждая, что «финансовая деятельность Советского государства – это в основе своей государственное управление в области финансов»[51]. Более того, он отмечал, что всем отношениям, регулируемым финансовым правом, «бесспорно свойственна общая черта, присущая административноправовым отношениям: они являются организационными отношениями»[52].

Действующее законодательство не содержит определения «публичная финансовая деятельность государства», ее характеристики и содержание формируются доктриной[53]. Ю.Л. Смирникова обосновала, что публичная

Юридическая литература, 1982. С. 3-12 ; *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р.О. Халфина. В сборнике: Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 184, 194 ; *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М. : Юрид. литература, 1973. С. 15–16 и др.

[50] *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 20, 61.

[51] *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М. : Юридическая литература, 1971. С. 47.

[52] *Пискотин М.И.* Там же

[53] Были изучены и критически осмыслены монографические и диссертационные исследования: *Асадов А.М.* Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование :

финансовая деятельность является функцией государства, и ее роль в системе функций государства определяется следующим: «являясь направлением деятельности государства, она имеет собственные объект, методы воздействия и принципы; неотъемлемость этой функции обусловлена тем, что посредством публичной финансовой деятельности создается материальная основа для иных функций государства»[54].

Областью финансовой деятельности государства выступает совокупность государственных финансов и финансов муниципальных образований, а под публичной финансовой деятельностью следует, на наш взгляд, понимать властную и управленческую деятельность уполномоченных субъектов по формированию публичных фондов денежных средств, распоряжению, и осуществлению контроля за их использованием.

Определенный итог дискуссии подвела Е.Ю. Грачева, отметив, что в целом современное состояние публичной финансовой деятельности государства можно определить как «сложное явление: с одной стороны, она выступает как процесс по управлению финансами и воздействию на общественные процессы с помощью финансов, а с другой стороны, сама является объектом управленческого воздействия»[55], при этом «уясняя, каким образом обеспечивается целостность,

---

автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Челябинск, 2010 ; *Кованева Н.Е.* Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999 ; *Лисицын Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2004 ; *Лукьянова Т.Г.* Финансовая деятельность государства, как правовая категория : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Пиликин Г.Г.* Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография. М., 2017 ; *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований РФ : монография. М. : Юстицинформ, 2015 ; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2019 ; *Яговкина В.А*. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 66-70 и др.

[54] *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2012.

[55] *Грачева Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 57–66.

единство финансовой системы, мы тем самым даем характеристику управления в сфере финансов как определенного процесса, заключающегося в обмене информацией между элементами самой системы, в данном случае — финансовой системы»[56].

Таким образом, комплексный правовой анализ публичной финансовой деятельности необходимо проводить, на наш взгляд, с фокусом исследовательского внимания на вопросах управления публичными финансами как самостоятельного объекта финансово-правового регулирования.

Одним из основных объектов публичной финансовой деятельности государства является бюджет. В составе публичной финансовой деятельности, таким образом, следует выделить бюджетную деятельность, для которой также, в свою очередь, необходимо определить место и роль в управления публичными финансами.

Для настоящего диссертационного исследования примем за основу методологический подход к рассмотрению бюджетной деятельности как, с одной стороны, объекту управления и как, с другой стороны, инструменту управления для воздействия на общественные процессы.

На наш взгляд, управление публичными финансами может рассматриваться как объект прежде всего бюджетно-правового регулирования, которое носит системный характер для организации работы всех государственных и муниципальных органов по исполнению ими бюджета как по доходам, так и по расходам.

В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет определен как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»[57]. Из анализа такой формулировки следует, что признаваться

---

[56] Там же.

[57] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

бюджетом может только определённая форма, суть которой – образование и расходование средств.

В России XIX – начала XX в.в. термин «бюджет» практически не используется в текстах нормативных актов[58], вместо него на протяжении долгого времени употребляется словосочетание «роспись доходов и расходов»[59].

Термин «бюджет» как синоним ежегодной сметы доходов и расходов впервые в России применил М.М. Сперанский в своей работе «План финансов», им также была сформулирована идея придать документу форму закона[60].

Появление в России органа представительной власти открыло возможности для становления бюджетного процесса в его современном понимании.

Концептуальное осмысление содержания понятия «бюджет» изложил в своей работе Рене Штурм[61]. Он, во-первых, обосновал необходимость его оформления в форме акта, предусматривающего доходы и расходы. Во-вторых, установил, что суть данного документа состоит в том, что право распределять государственные средства принадлежит суверену. В своём исследовании Рене Штурм отвечает на вопрос: кто суверен? Кто осуществляет суверенные права, тот, значит, и утверждает бюджет. В абсолютных монархиях права суверена сконцентрированы у главы государства (монарха, государя, императора), а представительных органов нет, следовательно, право по утверждению бюджета принадлежит главе государства. В республиках источником власти является народ, ему же принадлежит суверенное право. Таким образом, только представители народа

---

[58] Правовое закрепление термин «бюджет» получил в разделе «Бюджетное право» Конституции РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

[59] Впервые в России сметный табель, сбалансированный по расходам и доходам, был принят в 1725 году. См. подробнее: *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы) : дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

[60] *Сперанский М.М.* План финансов // У истоков финансового права. М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов / М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов. Серия: Золотые страницы финансового права ; под ред. А.Н. Козырина; составитель А.А. Ялбулганов. Т. 1. М. : Статут, 1998. С. 92.

[61] *Штурм Р.* Бюджет. Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1907.

могут и должны решать судьбу бюджета. Такая позиция Р. Штурма является общепринятой.

«В правовом государстве ни одна копейка государственных средств не должна быть затрачена иначе как на законные цели и в порядке, законом предусмотренном, указанном или дозволенном», – подчеркивал значение правового регулирования бюджетной деятельности Э.Н. Берендтс[62].

Доктрина финансового права советского периода сформировала устоявшееся определение бюджета, и, несмотря на различия в определениях, ученые имели сходные мнения по основным позициям в этом вопросе: бюджет следует определять через юридический акт, утверждаемый представительным органом государственной власти, бюджетный акт содержит информацию по прогнозу доходов и определяет предельный объем расходов на плановый период[63].

Свой вклад в содержание учения о бюджете продолжают вносить современные исследователи[64].

Тезис Е.Ю. Грачевой о том, что финансовая деятельность – это составная часть механизма государственного управления, «представляющая собой процесс формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для финансирования социально значимых целей и задач общества»[65], позволяет рассматривать бюджетную деятельность как часть системы государственного

---

[62] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. СПб, 1914. С. 53.

[63] См., например: *Загряцков М.Д.* Административно-финансовое право. М. : Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. С. 18-19 ; *Котляревский С.А.* Бюджет и местные финансы. М., 1926. С. 6; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права : М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 40-45 и др.

[64] См. напр.: *Болтинова О.В.* Бюджет – основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10 (83). С. 51-57 ; Казна и бюджет : колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М. : Наука, 2014 ; *Химичева Н.И.* Предмет бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 222-229 ; *Ялбулганов А.А.* Учение о бюджете в доктрине российского финансового права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 71-88.

[65] *Грачева Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 57-65.

управления публичными финансами, в которой управление публичными финансами является объектом бюджетно-правового регулирования.

К предмету бюджетного права как подотрасли финансового права с точки зрения государственного управления можно отнести, таким образом, общественные отношения по управлению публичными финансами, складывающиеся в рамках бюджетной деятельности как вида финансовой деятельности государства и публично-правовых образований.

Как отмечают ученые в области административного права, общественные отношения, входящие в предмет финансового права, могут быть управленческими по своей сути, что, однако, не исключает их из механизма административно-правового регулирования[66].

Рассмотрение управления публичными финансами как объекта бюджетно-правового регулирования проявляет тем самым генетическую связь бюджетного права, как подотрасли финансового права, с административным правом.

Управление публичными финансами как объект бюджетно-правового регулирования предполагает возможность анализировать бюджетные отношения как совокупность управленческих процедур и дает основания по-другому сгруппировать и систематизировать институты бюджетного права.

Помимо традиционного представления о бюджетном праве как подотрасли права, в которой институтами выступают доходы бюджета, расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, государственный (муниципальный) финансовый контроль, институт бюджетного учета и отчетности[67], с точки зрения «управленческого» процесса, институты бюджетного права могут быть представлены как институты управления бюджетом, управления доходами бюджетов, управления расходами бюджетов, управления источниками финансирования дефицита бюджета,

---

[66] *Мигачев Ю.И.* Административное право Российской Федерации : учебник для вузов // Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под редакцией Л.Л. Попова. / М. : Юрайт, 2026. С. 35-38.
[67] См., например: *Конюхова Т.В.* Институты бюджетного права Российской Федерации : научно-практическое пособие. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Эксмо, 2009. С. 27.

управления публичным долгом, управления денежными средствами бюджетов, управления иными финансовыми активами. В этом случае доходы, расходы бюджета, источники его финансирования, государственный долг, денежные средства и иные финансовые активы представляют собой объекты соответствующих бюджетных правоотношений.

Смежными для указанных институтов бюджетного права являются управленческие процедуры в правовой форме институтов управления публичными закупками, управления нефинансовыми активами и управления кадровыми ресурсами, которые не регулируются нормами бюджетного права.

Продуктивность «управленческого» подхода к бюджетной деятельности связана с тем, что сам бюджетный процесс можно рассматривать как процесс управления бюджетом, в котором присутствуют все традиционные для управленческого процесса стадии (планирование, исполнение, отчетность и контроль).

Для оценки эффективности правового регулирования бюджетного процесса недостаточно оценивать и анализировать функционирование отдельных правовых институтов, требуется интегрированный подход к рассмотрению в совокупности всех созданных правовых механизмов в рамках государственной бюджетной политики. Как представляется, «управленческий» подход к рассмотрению норм бюджетного права дает возможность для такого системного комплексного анализа.

Управление публичными финансами осуществляется посредством реализации органами управления публичными финансами полномочий, закрепленных в соответствующих правовых актах.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации общее управление финансами осуществляют высшие законодательные органы власти государства – Федеральное Собрание. Оно включает две палаты – Государственная Дума и Совет Федерации[68].

[68] Ст. 94, 95 Конституции Российской Федерации.

Полномочия Счетной палаты Российской Федерации по управлению государственными финансами регулируются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[69].

Полномочия Президента Российской Федерации по управлению государственными финансами определены Конституцией Российской Федерации[70].

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере управления публичными финансами определены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[71].

Ключевым органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия по управлению публичными финансами, является Министерство финансов Российской Федерации. Именно оно обеспечивает проведение в стране единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики. Им координируется в этой сфере деятельность других федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечивается взаимодействие с финансовыми органами, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Полномочия Минфина России по управлению государственными финансами регулируется статьей 165 БК РФ и Положением о Министерстве финансов Российской Федерации[72].

В ведении Министерства финансов Российской Федерации находятся федеральные службы и федеральное агентство, чьи полномочия непосредственно связаны с управлением публичными финансами.

---

[69] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

[70] Глава 4 Конституции Российской Федерации.

[71] Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

[72] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3258.

Полномочия Федерального казначейства по управлению публичными финансами определены статьей 166.1 БК РФ и Положением о Федеральном казначействе[73].

Исследуя вопросы правового регулирования публичной финансовой деятельности и управления публичными финансами как ее части, необходимо учитывать федеративный характер российского государства.

В субъектах Российской Федерации управление государственными финансами осуществляют законодательные (представительные) и исполнительные органы власти регионов. Их полномочия определяются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, основанными на Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законах и Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[74].

Финансовые органы субъектов Российской Федерации имеют функции, сходные с функциями Министерством финансов Российской Федерации, но в пределах компетенции исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ.

Полномочия органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований с учетом особенностей, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[75].

Фактором для кардинальных изменений в публичной финансовой деятельности стало выделение местного самоуправления в качестве звена

---

[73] Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // 06.12.2004. № 49. Ст. 4908.

[74] Федеральный закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

[75] Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

общегосударственного устройства[76]. Это сделало некорректным отождествление понятий «государственная власть» и «публичная власть» и обосновало необходимость применения для Российской Федерации именно второго термина[77], Конституционная реформа 2020 г.[78] легализовала термины «публичная власть» и «единая система публичной власти», тем самым устранив терминологическую неопределенность[79], что делает все более правомерным широкое применение понятия «публичные финансы», охватывающего государственные и муниципальные финансы.

Единая система публичной власти позволяет обеспечивать взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления, а также функциональное единство их деятельности на соответствующей территории. Это достигается при сохранении законодательно закрепленной самостоятельности местного самоуправления и невхождения его органов в систему органов государственной власти.

---

[76] Ст. 3 Конституции Российской Федерации.

[77] Вопросы соотношения и взаимосвязи государственной и публичной власти остаются актуальными и находятся в фокусе научных исследований. См., например: *Виноградова Е.В.* Публичная власть как интегративная основа власти в Российской Федерации / Е.В. Виноградова статья в сборнике: Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы. Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». Саратов, 2021 ; *Зенкин С.А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex Russica. 2018. № 11. С. 40–61 ; *Мигущенко О.Н.* Единая система публичной власти как фактор национальной безопасности Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 1. С. 3–7 ; *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект : автореф. дисс …. канд. юрид. наук. Уфа, 2003 ; *Тихомиров Ю.А.* Современное публичное право. М. : ЭКСМО, 2008 ; *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М., 2005 ; *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3-13 ; *Хабриева Т.Я.* Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука РАН, 2016 ; *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Издательство УрГЮА, 1999 и др.

[78] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

[79] Ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Исполнение функций государства[80] определяет периметр деятельности системы публичной власти и, что важно для нашего исследования – в него входит публичная финансовая деятельность не только государства, но и публично-правовых образований.

Рассмотрев вопросы управления публичными финансами, в которых как бюджетная деятельность, так и сам бюджет являются объектами управленческого воздействия и объектами правового регулирования, обратимся к ним как к инструментам воздействия на общественные процессы.

В.А. Лебедев указывал, что «бюджет обнимает собою всю жизнь государства в том смысле, что содержит в себе экономические условия ее проявления»[81], при этом он «обязывает финансовую власть к разумным действиям и одновременно ограничивает её»[82].

Важное замечание было сделано Министром финансов Российской империи С.Ю. Витте, который отмечал, что бюджет должен служить для управления государственным хозяйством в течение определенного периода времени, а с принятием Сметных правил он стал финансовым законом, распространяющимся на все финансовые процессы государства, которым определяются размеры

---

[80] См. подробнее: по вопросам государственной и публичной деятельности: *Елизаров А.Б.* Контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Владимир, 2005 ; *Лапшина Л.П.* Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке / Л.П. Лапшина, Т.Ф. Салеев // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. Т. 25. № 2. С. 119-125 ; *Малько А.В., Шундиков К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике : Монография. Саратов: Изд-во СГАП, 2003 ; *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1989 ; *Уманская В.П., Малеванова Ю.В.* Государственное управление и государственная служба в современной России. М. : Норма, 2023 и др.; по вопросу понятия функции права: *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999 ; *Андреев И.Д.* О методах научного познания. М. : Наука, 1964 ; *Емельянов А.С.* Реализация охранительной функции финансового права: автореф. … дисс. докт. юрид. наук. М., 2005 ; *Радько Т.Н.* Понятие и признаки функций права // Вестник Академии права и управления. 2016. № 3 (44). С. 22-30 и др.

[81] *Лебедев В.А***.** Финансовое право. Учебник // В.А. Лебедев. Серия: Золотые страницы финансового права. Под ред. А.Н. Козырина. Т. II / М. : Статут, 2000. С. 29.

[82] Там же.

материальных средств на решение задач и для осуществления видов государственной деятельности[83].

М.И. Пискотин определил бюджет через его три функциональных назначения: финансовый план государства; государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы; государственный акт, устанавливающий финансовый план государства. При этом Михаил Иванович отмечал, что бюджет «получает высокий титул» только в результате официального утверждения[84].

Е.А. Ровинский обоснованно сформулировал, что для интересов плановой социалистической экономики используется основанная на финансовом законе деятельность государства. Специфика предмета советского финансового права, по его мнению, «… состоит в том, что складывающиеся в процессе финансовой деятельности финансовые отношения выражают и обеспечивают организующую роль социалистического государства в распределении и перераспределении национального дохода страны, в образовании и использовании денежных фондов для финансирования плановых мероприятий в области хозяйственного и культурного строительства, обороны страны и управления»[85].

По нашему мнению, плановый характер бюджета и его всеобъемлющий характер для ресурсного обеспечения всех сторон деятельности государства указывает на значение бюджетной деятельности государства как инструмента воздействия на общественные процессы.

Р.О. Халфина указывала, что «Аккумулируя денежные средства, устанавливая различные источники доходов, объекты налогового обложения, виды неналоговых доходов, социалистическое государство … оказывает воздействие на социалистическую экономику, распределяя денежные средства между

---

[83] *Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. М. : Фонд «Начала», 1997. С. 387.

[84] *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М. : Юридическая литература, 1971. С. 16.

[85] *Ровинский Е.А.* Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период (фрагменты) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 6 (22). С. 239-248.

республиками, краями, областями, районами, между различными отраслями народного хозяйства»[86].

Бюджет и публичные финансы как инструменты государственного управления привели к тому, что бюджетное законодательство стало играть организующую роль не только в вопросах финансового обеспечения выполнения задач и функций государства и публично-правовых образований, но и в возникновении таких бюджетно-правовых институтов, как государственные и муниципальные программы (статья 179 БК РФ), инвестиционные фонды (статья 179.2 БК РФ), дорожные фонды (статья 179.4 БК РФ), а также национальные проекты (статья 170.1 БК РФ). Бюджет в контексте его плановости следует рассматривать не только как механизм исполнения расходных обязательств соответствующего публично-правового образования, но и как инструмент достижения показателей государственных и муниципальных программ в соответствии с национальными целями развития. Бюджетный прогноз Российской Федерации, разрабатываемый в соответствии со статьей 170.1 БК РФ, является в связи с этим документом стратегического планирования[87].

Управленческий подход к бюджету вызвал необходимость согласования ресурсного обеспечения реализации государственных программ между разными звеньями бюджетной системы, приведшую к возникновению скоординированных инструментов реализации федеральных, региональных и местных программ. Ключевым инструментов такой координации стали межбюджетные субсидии, предоставляемые в рамках реализации государственных программ, пронизывающих все единую систему публичной власти.

В этом отношении сохраняют свою актуальность выводы Т.В. Конюховой, которая при рассмотрении вопросов разделения компетенций между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (федеральным, региональным и

---

[86] *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Р.О. Халфина. В сборнике: Вопросы советского административного и финансового права / М., 1952. С. 184.

[87] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

местным), высказала позицию о том, что «полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений можно разделить на четыре группы»: по осуществлению федеральными органами Российской Федерации интересов государства в целом, в области интересов федерального уровня, в области интересов регионов, в области интересов местного самоуправления[88].

В таком подходе к описанию федеральных полномочий в сфере бюджетных отношений подчеркивается значение федерализма как механизма гармонизации бюджетной деятельности государства и публично-правовых образований с целью достижения общих конституционно-значимых целей развития, определяемых Президентом России в своих указах, определяющих стратегические задачи развития Российской Федерации[89].

Другим важным аспектом публичной финансовой деятельности является ее осуществление не только в форме бюджетной деятельности.

Как отмечает А.Н. Козырин, «усложнение и диверсификация функций государства, усиление социальной направленности государственной политики ставят новые задачи в отношении регулирования общественного воспроизводства. <…> Противоречия между общими и частными интересами разрешаются через развитие различных перераспределительных систем, которые, постоянно и эффективно взаимодействуя между собой, образуют перераспределительный комплекс современного государства»[90].

Периметр публичной финансовой деятельности государства не ограничивается только деятельностью, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств существующего бюджета. За последнее

---

[88] *Конюхова Т.В.* Институты бюджетного права : научно-практическое пособие. М., 2009. С. 42.

[89]Например, Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817; Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 13.05.2024. № 20. Ст. 2584.

[90] *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М. : Спарк, 2002. С. 5.

десятилетие возник ряд институциональных образований, финансовая деятельность которых носит небюджетный характер, однако направлена на выполнение задач и функций государства и публично-правовых образований. К организациям, чья финансовая деятельность имеет публичный характер, осуществляется в публичном интересе и может рассматриваться в качестве вида публичной финансовой деятельности, относятся: государственная корпорация[91], государственная компания[92], публично-правовая компания[93], автономное учреждение[94], бюджетное учреждение[95], унитарное предприятие[96], казенное предприятие[97], государственный фонд[98], общероссийское общественно-государственное движение[99], всероссийская ассоциация[100], общественно полезный фонд[101].

М.И. Пискотин указывал, что «в числе тех сфер управления, которые требуют более высокой степени централизации, находятся государственные финансы. Но их особенность состоит в том, что они затрагивают все остальные стороны

---

[91] Ст. 7.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 15.01.1996, № 3. Ст. 145.

[92] Ст. 7.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[93] Федеральный закон от 03.07.2016 N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

[94] Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 06.11.2006. № 45. Ст. 4626.

[95] Ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[96] Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 02.12.2002. № 48. Ст. 4746.

[97] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2007 № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» // СЗ РФ. 24.12.2007. № 52. Ст. 6456.

[98] Указ Президента Российской Федерации от 03.04.2023 № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции "Защитники Отечества» // СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2660.

[99] См.: ст. 2, 12 Федерального закона от 30.12.2020. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2021. № 1 (часть I). Ст. 28.

[100] См.: ст. 77 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 24.03.2025. № 12. Ст. 1200.

[101] См.: подпараграф 1 параграфа 7 главы 4 ГК РФ; ст. 7 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

управления. Поэтому от степени финансовой централизации во многом зависит соотношение централизации в государственном управлении в целом»[102].

Подчёркивая необходимость повышения эффективности управления публичными финансами в целом, можно отметить возможность применения в публичной финансовой деятельности лучших практик управления финансами[103], в том числе и в частных компаниях (например, деятельность корпоративных казначейств, вопросы управления рисками, управления денежными средствами, внутреннего контроля, управления денежными средствами).

Проведённое исследование публичной финансовой деятельности позволяет выделить три движущих фактора развития доктринальных подходов к определению предмета бюджетного права и развитию бюджетного законодательства.

Первым из них является необходимость выделения среди элементов финансовой деятельности государства вопросов управления публичными финансами.

Вторым фактором является федеративное государственным устройство, оказывающее влияние на бюджетное устройство и на бюджетную деятельность, которые должны основываться на принципах бюджетного федерализма[104].

Третьим фактором является включение в публичную финансовую деятельность не только финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, но и созданных (учрежденных) ими юридических лиц, действующих в публичном интересе.

---

[102] *Пискотин М.И. Со*циализм и государственное управление. Уроки истории и перестройка. М. : Наука, 1988. С. 227.

[103]См.: *Козырин А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М. : ЦППИ, 2009; Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики [сборник методических материалов]. М., 2017. Доступ: URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=122551-sbornik_metodicheskikh_materialov_upravlenie_obshchestvennymi_finansami_mezhdunarodnyi_opyt_realizatsii_printsipov_luchshei_praktiki и др.

[104] См., например: *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М. : Норма, 2002.

На основе проведенного исследования по рассмотрению публичной финансовой деятельности как объекта правового регулирования представляется возможным утверждать, что публичная финансовая деятельность государства и управление публичными финансами представляют собой ключевые объекты правового регулирования в системе бюджетного и финансового права Российской Федерации. Анализ эволюции нормативно-правовой базы подтверждает их институциональную значимость для обеспечения устойчивости публичных финансов.

Публичная финансовая деятельность государства охватывает все процессы формирования, распределения и использования бюджетных средств, регулируемые БК РФ и созданной системой правовых нормативных актов.

Как объект правового регулирования, она характеризуется императивным методом воздействия, направленным на реализацию фискальных и бюджетных полномочий.

Проведенное исследование вопросов по финансовой деятельности государства и управлению публичными финансами как объектов правового регулирования позволило нам выявить их особенности, определить формы и методы воздействия права на публичные финансы. Публичные финансы функционируют не абстрактно, а через действия определенных носителей публичных прав – государства и публично-правовых образований, рассмотрение которых в качестве субъектов бюджетного права является задачей следующего параграфа.

1.2. Публично-правовое образование и федеративное государство как субъект публичной финансовой деятельности

Публично-правовые образования (далее – ППО) представляют собой ключевую категорию современной теории финансового права, так как они являются субъектами публичной финансовой деятельности в Российской

Федерации[105]. Необходимость рассмотрения понятия ППО обусловлена отсутствием его законодательного определения, а использование этого термина одновременно для федерального уровня Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований создает необходимость выявления тех общих для указанных субъектов права признаков, которые формируют понятие «публично-правовое образование».

В науке финансового права широко используется понятие «государство». Статья 6 БК РФ определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций не публично-правовых образований, а именно государства и местного самоуправления.

Такой подход основан, как представляется, на фундаментальных работах отечественных ученых в области финансового и бюджетного права. Так, М.И. Пискотин отмечал: «любое современное общество не может решить свои задачи без государства и его организационного потенциала»[106], при этом «государственный бюджет по-прежнему обслуживает все народное хозяйство, связан с каждой из его отраслей»[107].

Вопросы соотношения понятий государства и ППО как субъектов финансовых правоотношений приобретают особую актуальность в условиях развития федеративных отношений, совершенствования системы публичного управления, а также конституционной значимости безусловного исполнения ими своих расходных обязательств перед гражданами Российской Федерации.

---

[105] См. подробнее напр.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М. : Норма, 2001 ; *Пешкова Х.В.* Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Право. 2010. № 4. С. 3-12 ; *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. М. : Российская правовая академия, 2003 ; *Цареградская Ю.К.* Публично-правовые образования как субъекты финансового права // Юридическое образование и наука. 2023. № 11. С. 39-45.

[106] См.: *Пискотин М.И.* Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка). М. : Наука, 1988. С. 12.

[107] См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М. : Юридическая литература, 1971. С. 37–39, 50.

Для доктрины вопрос субъектного состава финансовых правоотношений имел исследовательскую ценность в советские времена[108], сохраняется его востребованность и в настоящий период[109]. Интерес к изучению этой проблемы обусловлен тем, что управление публичными финансами может быть эффективным только при определении того, на кого возложены эти задачи.

К сущностным характеристикам субъектов публичного права можно отнести то, что их деятельность направлена на обеспечение публичного интереса; правосубъектность придается нормами публичного права; фактический состав основания появления нового субъекта публичного права выражается в принятии государством решения о его учреждении либо решения о наделении индивида или коллектива соответствующим правовым статусом, а также определенной формой государственной идентификации (регистрацией или иным способом учета)[110].

Л.Н. Древаль определяет субъект финансового права как «лицо, обладающее правосубъектностью, то есть возможный (потенциальный) участник финансовых

---

[108] См. напр.: *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М. : Юридическая литература, 1976. С. 42-45 ; *Воронова Л.К.* Некоторые вопросы бюджетных прав союзных республик // Вопросы советского финансового права. Труды ВЮЗИ. 1967. Т. 9. С. 99-120 ; *Гурвич М.А.* К вопросу о бюджетных правах союзных республик // Советское государство и право. 1950. № 1. С. 28-36 ; *Пискотин М.И.* Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся. М. : Юридическая литература, 1961. С. 78-81 ; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 136-142 ; *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права : монография. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979 и др.

[109] См., напр.: Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова [и др.] ; под редакцией Е.Ю. Грачевой. М. : Норма, 2020 ; Казна и бюджет: колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М. : Наука, 2014 ; *Крохина Ю.А*. О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 44-50 ; *Крохина Ю.А* Вопросы бюджетно-правового статуса Российской Федерации // Право и политика. 2001. № 6. С. 20-26 ; *Леднева Ю.В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. №8 (93). С. 85-92 ; *Леднева Ю.В.* Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // Финансовое право. 2021. № 4. С. 30-34 ; *Пауль А.Г.* К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 14-17 ; *Пешкова Х.В.* К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений // Финансовое право. 2006. № 9. С. 10-14 ; *Пешкова Х.В.* Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2010. № 4. С.3-12 ; *Поветкина Н.А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография. М. : РПА МЮ РФ, 2004 ; *Поветкина Н.А.* Правовые основы бюджетной компетенции субъектов РФ // Финансовое право. 2002. № 4. С. 16-21.

[110] *Лавренюк А.В.* Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12.

правоотношений». Субъект финансового права как правовая категория в общем виде определяет тех лиц, на кого распространяются финансово-правовые нормы.

Такие субъекты по их участию в осуществлении публичной финансовой деятельности традиционно в науке финансового права подразделяются на «1) «публичные субъекты» (публичные образования); 2) «коллективные субъекты», которые в свою очередь делятся на: а) субъекты, осуществляющие властные полномочия, и б) субъекты, не связанные с властными полномочиями; 3) «индивидуальные субъекты»[111].

При этом « … в современной юридической литературе понятие "субъект права" чаще всего используется в качестве синонима терминов "субъект" или "участник правоотношений»[112]. Но есть и другая точка зрения, например, Р.О. Халфина отмечает, что «понятие участника правоотношения уже, чем понятие субъекта права», указывая, что, при исследовании правоотношения «… нас должны интересовать не все потенциальные возможности лиц, участвующих в правоотношениях, а те а их особые свойства и качества, которые определяют возможность участия в правоотношении»[113].

Субъект финансового правоотношения – это реальный участник конкретного (существующего) правоотношения, т. е. персонально индивидуализированное субъект, участвующий в соответствующем правоотношении»[114].

Анализ норм БК РФ позволяет к числу публичных субъектов бюджетных правоотношений отнести ППО. Более того, ППО выступают основными участниками бюджетных правоотношений, так как их бюджетные полномочия определяют содержание публичной финансовой деятельности, регулируемой бюджетным законодательством.

---

[111] Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : дисс. ... докт. юрид.наук. Хабаровск., 2009. С. 17, 18.
[112] *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2007. С. 645.
[113] *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении : монография. М. : Юридическая литература, 1974. С. 115.
[114] *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : дисс. ... докт. юрид.наук. Хабаровск., 2009. С. 101, 102.

Впервые в отечественном праве понятие ППО стало использоваться в отдельных определениях Конституционного Суда Российской Федерации.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. №139-О[115] были рассмотрены вопросы гражданской правоспособности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и указывалось, что конституционные нормы предопределяют специальный характер их правоспособности. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц. Этот же подход был повторно применен в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 168-О[116], в котором используется термин «публично-правовое образование» как родовое понятие, характеризующее Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования именно как участников гражданских правоотношений.

Следует указать, что термин ППО долгое время не имел законодательного закрепления, и именно бюджетное законодательство впервые ввело этот термин в ст. 6 БК РФ при раскрытии понятия «расходные обязательства», под которыми понимались обязанности ППО предоставить средства из соответствующего бюджета. При этом после слов «публично-правового образования» в скобках были через запятую указаны Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование[117].

---

[115] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона "О переводном и простом векселе"». Доступ: СПС «Консультант Плюс».

[116] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ: СПС «Консультант Плюс».

[117] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в

Таким образом, из норм БК РФ следует, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования образуют сводное понятие ППО[118].

Такой же юридический приём был позднее применён и в п. 5 ст. 66, п. 1 ст. 114 Гражданского кодекса Российской Федерации[119] (далее – ГК РФ), когда Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования были классифицированы как участники гражданских правоотношений в качестве публично-правовых образований.

Анализируя введение в бюджетное законодательство термина ППО, Т.Г. Нестеренко указала, что в БК РФ заложена следующая правовая основа: «определены публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципалитеты)», полномочия между которыми четко разграничены, «в процессе реализации полномочий публично-правовое образование принимает обязательства (или посредством законов, или посредством заключения договоров, соглашений)», а «для финансового обеспечения расходных обязательств публично-правовое образование формирует бюджет, в расходной части которого фиксируются ассигнования, необходимые для оплаты возникшего обязательства»[120].

Законодатель, вводя в БК РФ и ГК РФ термин ППО с последующим их перечислением, имел в виду их общие сущностные признаки и характеристики, детерминирующие возможность реализации правосубъектности ППО в соответствующих отраслевых правоотношениях.

соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

[118] В БК РФ публично-правовые образования упоминаются как участники бюджетных правоотношений. В частности, ст. 6, 11, 93.7, 170.1, 158 и др. упоминают их в контексте управления и распоряжения бюджетными средствами, формирования и исполнения бюджетов, а также предоставления межбюджетных трансфертов.

[119] Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[120] *Нестеренко Т.Г.* Этапы бюджетной реформы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 9. С. 13-17.

БК РФ при введении данного термина устанавливает особенности регулирования расходных обязательств и особо акцентирует внимание на самостоятельном установлении расходных обязательств субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями (п. 2 ст. 85, п. 2 ст. 86 БК РФ). Данный подход конкретизирует императивы принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ), создавая дополнительные правовые гарантии четкого разграничения и обеспеченного исполнения расходных обязательств каждого ППО.

Обязательному исполнению публично-правовыми образованиями своих расходных обязательств помогает принцип запрета смешанного исполнения обязательств. Указанный принцип исключает установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет других бюджетов либо за счет двух и более бюджетов, что предотвращает размывание финансовой ответственности и обеспечивает системность публичных финансовых правоотношений. Такая нормативная конструкция способствует реализации фискальной автономии ППО, минимизируя риски межбюджетных коллизий и повышая эффективность бюджетного процесса.

При этом расходные обязательства ППО подлежат исполнению исключительно за счет средств его бюджета – федерального, регионального или местного. В БК РФ также предусмотрена система межбюджетных субвенций на исполнение переданных полномочий и межбюджетных субсидий на софинансирование исполнения расходных обязательств другого ППО.

Аналогично в статье 126 ГК РФ установлено, что Российская Федерация не отвечает по обязательствам ее субъектов (п. 6) и муниципальных образований (п. 4), которые, в свою очередь, не отвечают как по обязательствам друг друга, так и по обязательствам Российской Федерации (п. 4).

Указанный подход, на наш взгляд, определяет основы участия в имущественных и обязательственных отношениях Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований именно как ППО.

Важный признак ППО сформулирован также в п. 2 ст. 124 ГК РФ, в соответствии с которым к ППО применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях, если иное не вытекает из закона или особенности данных субъектов. Таким образом, правовой механизм участия ППО в контрактных и гражданско-правовых отношениях предполагает их равенство с другими участниками гражданского оборота. Как представляется, указанная норма дала исследователям дополнительный правовой аргумент рассматривать ППО в качестве юридических лиц и в публичном праве[121].

Таким образом, как бюджетное, так и гражданское законодательство, несмотря на различия в методах правового регулирования, позволяют выделить две значимых характеристики правового режима участия ППО в соответствующих правоотношениях. Первую можно сформулировать, как равенство прав ППО, не предполагающее иерархичности и включенности одного ППО в состав другого; вторую – как самостоятельное установление и исполнение своих расходных обязательств (включая гражданско-правовые) исключительно за счет средств соответствующего бюджета, при этом ответственность по обязательствам друг друга ППО не несут.

Определяя цели введения термина ППО, можно подчеркнуть, что в гражданском и бюджетном законодательстве придание статуса ППО Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям предопределено необходимостью обеспечения их участия в имущественных и обязательственных правоотношениях с четким разграничением прав и обязанностей, а также определением средств соответствующего бюджета в качестве источников финансового обеспечения исполнения обязательств.

---

[121] См., напр.: *Кутафин О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица. Избранные труды в 7 томах. Т. 6. М. : Проспект, 2011 ; *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М. : Норма, 2007 ; *Чиркин В.Е.* Заметки к дискуссии о юридическом лице публичного права // Государство и право. 2010. № 7. С. 23-30 ; *Хабриева Т.Я.* Современные подходы к классификации юридических лиц (к 90-летнему юбилею В. Е. Чиркина) //Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5-11 ; Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, Л.К. Терещенко ; под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. М., 2011 ; *Ястребов, О.А.* Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. М. : Наука, 2010.

Изначальный имущественно-обязательственный подход к концептуализации понятия ППО существенно повлиял на формирование их сущностных характеристик не только как субъектов бюджетного и гражданского права, но и как субъектов публичного права в целом, обусловив системную унификацию их правосубъектности в публично-правовых отношениях.

В то же время существуют группы имущественных и обязательственных правоотношений, в которых подход к Российской Федерации как ППО применим со значительными затруднениями.

Так, А.Г. Пауль при исследовании налоговых правоотношений по уплате единого налогового платежа делает вывод о том, что первоначально все «налоговые платежи поступают в собственность Российской Федерации», и вследствие этого «налоговым кредитором является лишь Российская Федерация»[122]. При отнесении средств единого налогового платежа к собственности исключительно Российской Федерации возникает обоснованное сомнение в соблюдении материальных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по крайне мере в части региональных и местных налогов, которые подлежат установлению и уплате в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) на основании соответственно законов субъектов Российской Федерации о налогах (п. 3 ст. 12 НК РФ) и нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах (ст. 242.12 БК РФ).

Другим примером, требующим своего разрешения, является вопрос о принадлежности остатка средств на едином казначейском счёте в системе казначейских платежей (ст. 242.12 БК РФ). Особенностью указанного счета является то, что остаток на нем сформирован за счёт остатков средств всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, остаток средств на едином казначейском счете не может принадлежать какому-либо

---

[122] *Пауль А.Г.* Влияние введения механизма единого налогового платежа и казначейского обслуживания на правовое регулирование отношений по формированию доходов бюджетов // Финансовое право. 2023. № 12. С. 2-5.

одному публично-правовому образованию, поскольку это означало бы необходимость включения указанных средств в состав средств одного из бюджетов.

Особый интерес представляет вопрос о принадлежности уставного капитала и имущества Банка России, включая золотовалютные резервы, которые являются федеральной собственностью[123]. Очевидно, что принадлежность имущества Банка России к Российской Федерации как публично-правовому образованию сомнительна, поскольку Центральный банк не финансируется из федерального бюджета, и его обязательства не могут быть расходными обязательствами Российской Федерации как публично-правового образования.

Как представляется, концепция ППО как субъекта публичного права не является универсальной и не может применяться к указанной выше группе финансовых правоотношений.

Как отмечают учёные, в современном российском законодательстве при определении правосубъектности государства признана множественность субъектов гражданского права, в то время как в советской доктрине права государство рассматривалось как единый субъект[124].

По нашему мнению, в ряде публичных имущественных отношений сохранилось единство субъекта в виде государства.

Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О указано, что предназначение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как публичных образований, с учетом их природы и целей – «осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей», и, в связи с этим, происходит не только распределение полномочий между уровнями государственной власти, но и устанавливаются

---

[123] Ст. 2 Федерального закона от 10 июля 2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

[124] Это связано, по мнению Б.Б. Инжиевой, «с федеративным устройством Российской Федерации и признанием местного самоуправления». *Инжиева, Б.Б.* Участие государства в современном гражданском обороте. М., 2014. С. 5.

«применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые в отношениях, основанных на властном подчинении, выступают в качестве обладающих государственной атрибутикой носителей власти, а в гражданско-правовых отношениях выступают на равных началах с иными участниками этих отношений» [125].

Государство трудно признать публично-правовым образованием в том значении этого понятия, которое сложилось в гражданском и бюджетном законодательстве.

Для ответа на вопрос, кто является субъектом в правоотношениях по единому казначейскому счету, необходимо, на наш взгляд, обратиться к положениям Конституции Российской Федерации.

Отметим, что в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) одновременное перечисление Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отсутствует. Более того, понятие «муниципальное образование» в Конституции до 2020 года не использовалось.

В ст. 1 Конституции наше государство провозглашено федеративным государством, чье устройство (ч. 3 ст. 5) основано на государственной целостности и единстве системы государственной власти. При этом между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов разграничены предметы ведения и полномочия.

Но государственная власть не может быть бессубъектна, она должна иметь своего носителя – субъекта ее осуществления. При этом указание на органы

---

[125] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

государственной власти не отвечает на вопрос, кто является субъектом права при осуществлении государственной власти.

Государственная власть, на наш взгляд, предстает в Конституции РФ в качестве власти федеративного государства как единого субъекта. В этой связи тезис о том, что «у государства нет аналога, оно существует в единственном роде»[126] имеет непреходящий характер. Именно российское государство (федеративное государство в целом) обладает суверенитетом и является носителем государственной власти. Как указывал Г. Еллинек, «Как правовое понятие, государство есть, таким образом, обладающая первичной верховной властью корпорация населяющего определенную территорию народа»[127].

В то же время, учитывая разграничение предметов ведения и полномочий, государственная власть обладает свойством системности и образует в себе составные элементы и уровни, находящиеся в определенной взаимосвязи. При этом развитие федеративных отношений в России характеризуется, как справедливо отмечает Е.В. Виноградова, «высоким уровнем стремления к функционированию в единой общей государственности»[128].

В ст. 11 Конституции Российской Федерации единая система государственной власти предстает в виде «государственной власти в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 11), и «государственной власти в субъектах Российской Федерации» (ч.2 ст. 11). Важно подчеркнуть применяемый в Конституции Российской Федерации синтаксический оборот – при описании государственной власти используется предлог «в», который, на наш взгляд, указывает на территорию, в пределах которой осуществляется государственная власть[129]. Если

---

[126] *Яковлев В.Ф.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125-140.

[127] *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 193.

[128] *Виноградова Е.В.* Федеративные отношения как интегративная основа современной суверенной российской государственности // Труды Института государства и права РАН. 2024. Т. 19. № 1. С. 11-35.

[129] См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06 декабря 2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской

бы в этих статьях Конституции говорилось не о территории, а о субъекте осуществления государственной власти и о действующих от его имени органах власти, то было бы указано, что в Российской Федерации осуществляется государственная власть Российской Федерации и государственная власть субъектов Российской Федерации.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что государственная власть осуществляется федеративным государством на всей территории Российской Федерации и на территории отдельного субъекта Российской Федерации. Во втором случае государственную власть осуществляют образуемые самими субъектами Российской Федерации органы государственной власти, на что прямо указано в п. 2 ст. 11 Конституции.

Таким образом, государственная власть федеративного государства предполагает, с одной стороны, целостность и единство государственной власти как системы, а с другой стороны, наличие двух уровней государственной власти – федерального и регионального. По терминологии п. 4 ст.78 Конституции федеральный уровень государственной власти также можно назвать «федеральная государственная власть», осуществляемая на всей территории Российской Федерации, и вместе с государственной властью в субъектах Российской Федерации (а не государственной властью субъектов Российской Федерации) они формируют подсистему государственной власти единой системы публичной власти[130].

Предполагаем, что уровни государственной власти предопределяют и уровни федеративного устройства федеративного государства – федерацию и субъекты Российской Федерации. В доктрине понятие «федерация» порой используется в качестве обозначения одного из уровней федеративного государства. Так, Т.Я.

Федерации» // Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

[130] Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Хабриева Т.Я., Клишас А.А. М., 2020. С. 65.

Хабриева и А.А. Клишас отмечают, что «федеративное государство не может функционировать без конституционно закрепленного разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов»[131].

Как представляется, разграничение предметов ведения происходит не между государством в целом и субъектами федерации, ибо такое разграничение приведет к деэтатизации единого государства и коррозии единой государственной власти. Разграничение предметов ведения осуществлено, по нашему мнению, между федеральным уровнем федеративного государства (федерацией) и ее субъектами, чтобы способствовать «использованию наиболее целесообразных методов управления»[132]. Разграничение предметов ведения не ведет к разделению государственной власти. Как справедливо отмечал В.Е. Чиркин, «государство выступает как управляющая система общества, используя для этого публичную власть особого рода, суверенную государственную власть»[133].

Более того, в главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции речь идет не о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11). Аналогичные формулировки использованы и в Федеративном договоре[134]. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[135] также не предусматривает разграничения предметов ведения между государством и субъектами Российской Федерации, но

---

[131] Там же.
[132] Там же, с. 66.
[133] *Чиркин В.Е.* Сравнительное государствоведение : учебное пособие. М., 2024. С. 9.
[134] Ст. I, II Федеративного договора от 31 марта 1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // «Федеративный договор: Документы. Комментарий». М., 1994.
[135] П. 6 ст. 1, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

разграничение полномочий между соответствующими государственными органами.

Вследствие указанного можно предположить, что в ст. 71 Конституции, на наш взгляд, сформулированы сферы ведения Российской Федерации и как федеративного государства в целом, и как федерального уровня (федерации) федеративного государства. При этом сферы ведения самого государства нельзя отнести к категории «разграниченных», поскольку они имманентно присущи суверенному государству и не нуждаются в разграничении. К таким суверенным сферам ведения относятся, очевидно, внешняя политика, вопросы войны и мира (п. «к» ст. 71); оборона и безопасность, оборонное производство (п. «м» ст. 71); денежная эмиссия (п. «ж» ст. 71).

Исходя из наличия двух уровней федеративного устройства и двух уровней государственной власти, Российская Федерация предстает, с одной стороны, как единое федеративное государство, а с другой стороны – как федеральный уровень федеративного устройства государства (федерация)[136].

Как представляется, для обозначения федерального уровня федеративного государства в отраслевом законодательстве и стал использоваться термин «публично-правовое образование», с которым, «бюджет имеет неразрывную связь»[137]. Этот термин, применяемый в отношении Российской Федерации, проявляет, на наш взгляд, одну из ипостасей Российской Федерации, как публично-правового образования, соразмерного по правовому положению с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в определенной группе правоотношений.

Указанный подход применим и к субъектам Российской Федерации. Последние можно рассматривать как региональный уровень федеративного устройства государства, то есть как публично-правовые образования, хотя в ряде

---

[136] Подробнее эта тема раскрыта в научной статье: *Артюхин Р.Е.* Федеративное государство и публично-правовые образования как субъекты финансового права // Труды Института государства и права РАН. 2025. № 5. С. 159-179.

[137] Казна и бюджет / под ред. Д.Л. Комягина. М., 2014. С. 151.

правоотношений конституционные положения позволяют, на наш взгляд, субъектам Российской Федерации и их государственным органам осуществлять государственную власть федеративного государства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Ст. 73 Конституции, устанавливающая полноту обладания субъектами Российской Федерации государственной властью вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяет на наш взгляд, ее природу как государственную власть федеративного государства в целом.

БК РФ отчасти мог бы дать исследователям определенные основания относить субъекты Российской Федерации к государству, поскольку в нем указано, что бюджет предназначен «для финансового обеспечения задач и функций государства и муниципальных образований» (ст. 6 БК РФ), и в определении бюджета нет указания на субъекты Российской Федерации. Но, по-нашему мнению, государство и субъекты Российской Федерации представляют собой отличные друг от друга самостоятельные субъекты права, и вследствие этого субъекты Российской Федерации не являются государством, хоть и обладают государственной властью[138].

Следует отметить, что в Конституции несколько раз употребляются термины «государство» и «органы государственной власти» без указания на конкретный их уровень, что может служить подтверждением обоснованности тезиса о федеративном государстве как о самостоятельном отдельном субъекте правоотношений, являющемся носителем единой государственной власти, чьи полномочия реализуются государственными органами Российской Федерации и (или) государственными органами субъектов Российской Федерации.

Так, под защитой государства в целом находятся семья, материнство и детство (ст. 38 Конституции), при этом указанная сфера находится в совместном

---

[138] *Потапов М.Г.* Субъект федерации – государство? // Право и политика. 2010. № 2. С. 322-326.

ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «ж. 1» ч. 1 ст. 72 Конституции), аналогично культура поддерживается и охраняется государством (ст. 68 Конституции), но как сфера также находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особый интерес представляет модель реализации конституционной обязанности государства в отношении детей, оставшихся без попечения. Согласно ст. 67.1 Конституции именно государство «берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (п. 4 ст. 67.1), при этом соответствующие полномочия выполняются органами государственной власти субъектов Российской Федерации[139]. На данном примере видно, что обязанность на себя взяло государство в целом, указанная сфера находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, выполнение осуществляется уполномоченными государственными органами власти субъектов Российской Федерации, расходные обязательства исполняются за счет средств региональных бюджетов. Если признать государство (Российскую Федерацию) только лишь публично-правовым образованием, то указанное полномочие должно было бы сформировать расходное обязательство не субъекта Российской Федерации, а Российской Федерации. В то же время, рассматриваемая гипотеза о Российской Федерации как федеративном государстве и федеральном уровне федеративного государства, позволяет Российской Федерации как государству - реальному носителю государственной власти - предусмотреть исполнение определенной конституционной обязанности государства региональным уровнем федеративного государства.

Особенно очевидна правосубъектность государства в статье 80 Конституции, которая устанавливает, что главой государства является Президент Российской Федерации, и он определяет основные направления внутренней и внешней

[139] Подпункты 34, 35, 49, 56 пункта 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

политики всего государства, обеспечивая согласованное функционирование органов, входящих в единую систему публичной власти. В связи с этим указы главы государства, определяющие национальные цели развития,[140] обязательны для исполнения всеми уровнями публичной власти, а не только для ее федерального уровня.

Таким образом, как представляется, конституционные нормы, в отличие от рассмотренного понимания ППО в гражданском и бюджетном праве, не дают достаточных оснований для признания государства публично-правовым образованием, имеющим в своем распоряжении исключительно средства федерального бюджета. Важно подчеркнуть, что сам ГК РФ дважды подчеркивает, что к властным отношениям (ст. 4) и к иным вопросам участия Российской Федерации (ст. 125) он не применяется.

ППО неразрывно связаны с уровнями публичной власти: федеральный уровень образует публично-правовое образование с названием, совпадающим с названием федеративного государства – Российская Федерация, региональный уровень – субъекты Российской Федерации, местный уровень – муниципальные образования. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления образуют внутреннее организационное единство соответствующего публично-правового образования.

В целом, концепция ППО как субъектов права является продуктивной для определения механизмов исполнения своих обязательств каждым из уровней публичной власти. Четкое разграничение полномочий и финансово-бюджетных ресурсов создает гарантии исполнения федеративным государством в целом и каждым из его уровней их полномочий. Как обоснованно отметила Х.В. Пешкова, «бюджетный метод ведения государственного хозяйства представляет собой

---

[140] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817; Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 13.05.2024. № 20. Ст. 2584.

способ управления формированием и использованием бюджетных ресурсов государства и входящих в его состав публично-правовых образований с целью финансового обеспечения задач и функций государства на различных территориальных уровнях»[141]. В этом смысле ППО могут представляться «структурными единицами государства»[142]. Конституционный Суд Российской Федерации в своём определении отмечал «публично-правовой характер регулирования бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[143].

В связи с этим является обоснованным отнесение к публично-правовым образованиям: федерального уровня федеративного государства, регионального уровня федеративного государства, а также муниципальных образований[144]. Общими признаками всех указанных публично-правовых образований являются система своих органов, доходы от налогов и сборов, законодательно определенные полномочия по сферам ведения, определяющие расходные обязательства, территория осуществления полномочий, собственный бюджет и имущество в собственности.

Можно сделать вывод, что Российской Федерации как государству, а не ППО, присущи такие элементы как суверенитет, наличие конституции, единство территории, наличие единого гражданства, единой денежной системы, официального языка, возможности сотрудничества с другими государствами

---

[141] *Пешкова (Белогорцева) Х.В.* Имущественно-правовые аспекты категории «бюджет государства» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2025. № 1. С. 53-62.

[142] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность. Монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2024. С. 116.

[143] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

[144] Ст. 9 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

посредством международного общения, наличия символов (флага, герба), определение вопросов государственного ведения и полномочий[145].

Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, реализуют систему прав и обязанностей, связанных с реализацией функций государственной публичной власти на определенной территории, которая должна обладать рядом обязательных элементов[146].

Выделение как федеративного государства, так и публично-правовых образований в качестве субъектов финансовых правоотношений, дает основания раскрыть содержание и особенности бюджетных полномочий, среди которых можно выделить те из них, которые осуществляются федеративным государством, и те, которые реализуются публично-правовым образованием.

Бюджетные полномочия Российской Федерации как суверенного государства раскрываются в БК РФ (ст. 7), и ключевое из них – это регулирование бюджетных отношений. Следует уточнить, что полномочие регулирования бюджетных отношений осуществляется в отношении всех без исключения публично-правовых образований. Например, в качестве полномочия как суверенного государства указано установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы, основ бюджетного процесса, определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований, то есть такие общие, но наиболее важные конструкции, относимые ко всем без исключения

---

[145] См., напр.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. М. : Проспект, 2015 ; *Кутафин О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2011.

[146] См.*: Соловьева Е.А.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации (проблема асимметрии) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

Е.А. Соловьева к обязательным элементам относит то, что: субъект федеративного государства является частью федерации; субъект федеративного государства имеет право на участие в осуществлении государственной власти федеративным государством; субъект федеративного государства обладает учредительной властью; субъект федеративного государства имеет свою систему органов государственной власти, формируемых им самостоятельно в пределах, установленных федеральным законодательством; субъект федеративного государства имеет собственные предметы ведения и полномочия, которые его органы государственной власти осуществляют самостоятельно; субъект федеративного государства имеет собственную территорию; субъект федеративного государства обладает конституционно-правовыми гарантиями своей самостоятельности; субъект федеративного государства несет конституционно-правовую ответственность в связи с осуществлением государственной власти.

бюджетам бюджетной системы и публично-правовым образованиям. При этом у Российской Федерации есть полномочия, как у отдельного публично-правового образования, имеющего свой бюджет. Они связаны с тем, что Российская Федерация утверждает свой бюджет, принимает его, обеспечивает его исполнение.

В БК РФ в качестве бюджетных полномочий Президента Российской Федерации обозначено издание указов, регулирующих бюджетные правоотношения (п. 1 ст. 3), и им, как главой государства, осуществляется подписание федеральных законов о бюджете. Изначально у Президента Российской Федерации было еще одно полномочие, установленное нормами БК РФ – Бюджетное Послание Президента Российской Федерации, которое адресовалось Федеральному Собранию[147]. В нем обозначались ключевые направления бюджетной политики, основные приоритеты и инициативы, которые должны быть обеспечены финансово и которые потом могли обретать форму соответствующих законов. Выработка единой бюджетной политики необходима для достижения баланса требований к бюджету как квинтэссенции государственной деятельности и как к «вторичному» документу по отношению к законам, исполнение которых он должен обеспечивать. Указанное полномочие Президента можно было отнести к категории суверенных государственных полномочий.

При этом понятна логика законодателя, исключившего из БК РФ нормы о Бюджетном послании Президента России при наличии отдельного ежегодного послания Федеральному Собранию. В настоящее время отчасти послание выполняет функцию Бюджетного послания, поскольку в нем определяются основные направления бюджетной политики как части государственной политики в целом.

---

[147] Было установлено нормами ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая утратила силу (Федеральный закон от 04.10.2014 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 06.10.2014. № 40 (Часть II). Ст. 5314.

Особенностью устройства федеративного государства является институт делегирования полномочий субъектам публичной власти. Правовая наука выработала принципы, особенности, порядок такой передачи. Можно утверждать, что совокупность норм, регулирующих отношения по делегированию отдельных государственных полномочий, формирует отдельный правовой институт, включающий в себя такие понятия, как делегирование, наделение и передача[148].

Для решения своих задач и реализации полномочий федеративное государство и публично-правовые образования могут создавать юридические лица в особой организационной правовой форме. Такие юридические лица не следует включать, на наш взгляд, в категорию публично-правовых образований, но имеются достаточные основания для рассмотрения их финансовой деятельности в качестве вида финансовой деятельности публично-правовых образований (бюджетные и автономные учреждения (тип учреждений), государственная компания, государственные корпорации, публично-правовые компании, унитарные предприятия). В случае, если деятельность юридического лица полностью или в значительной степени финансируется учредителем - публично-правовым образованием, то в периметре финансовой деятельности публично-правовых образований могут быть и такие виды юридических лиц, как автономные некоммерческие организации, и даже акционерные общества[149].

Следует также обратить внимание, что и в БК РФ встречается употребление термина «иное публично-правовое образование» (например, ст. 6). К ним можно

---

[148] См. подробнее, напр.: *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации : дисс. …докт. юрид. наук. М., 2018 ; *Кононов В.С.* Правосубъектность органов публичной власти (теоретико-правовое исследование) : дисс. … канд. юрид. наук. М., 2025.

[149] См., например: Указ Президента Российской Федерации от 04.06.2014 № 404 «Об открытом акционерном обществе "Гознак» // СЗ РФ. 09.06.2014. № 23. Ст. 2969; Федеральный закон от 29.06.2018 № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "Почта России", основах деятельности акционерного общества "Почта России" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.07.2018. № 27. Ст. 3954.

отнести закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) и федеральную территорию[150].

Исследователи и ранее выделяли в качестве субъектов публичного права публичное образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования)[151], отмечая что «публичные субъекты предстают, прежде всего, как публично-правовые образования и их органы, как носители властных полномочий, официально реализующие их в пределах установленной компетенции»[152]. В то же время сохраняют актуальность выводы, что ППО «остается малоизученным явлением в юридической науке <…> у законодателя и ученых сложились разные подходы к определению круга субъектов, считающихся публично-правовыми образованиями <…> поддержку обеспечения публично-правовым образованием прав и свобод человека и гражданина оказывает государственно-правовой механизм, который создает условия для недопущения или устранения препятствий структурам такого образования в данной сфере и гарантирует право органов публично-правового образования защищать свои интересы»[153].

Определение субъекта права в финансовых правоотношениях необходимо для обеспечения реализации конституционно-закрепленных гарантий и прав граждан и выполнения государством и всеми уровнями публичной власти своих обязанностей. Бюджетно-правовые механизмы «финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (статья 6 БК РФ) создают надежную гарантию для реализации органами публичной власти своих

---

[150] *Зернов И.В*. Публично-правовое образование – новая конституционная парадигма // Электронный журнал. Наука. Общество. Государство. 2021. № 2 (34). С.124-133 // Доступ: http://esj.pnzgu.ru ISSN 2307-9525 Online.

[151] См., напр.: *Лавренюк А.В.* Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

[152] *Ястребов О.А.* К вопросу о персонификации субъектов публичного права / В сборнике : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А. Куфаковой. Москва, 4 апреля 2014 г. М.: РУДН, 2014. С. 47-56 // Доступ: https://repository.rudn.ru/ru/records/article/record/20880/

[153] *Сергеев Д.Б.* Публично-правовое образование как юридическая категория // Социодинамика. 2014. № 7. С. 42-49.

полномочий. Не случайно именно в БК РФ впервые состоялся переход от указания на «государство и местное самоуправление» к введению понятия «публично-правовое образование» с четким установлением правил формирования и исполнения их расходных обязательств. Вследствие одновременного употребления всех указанных понятий в финансовом праве необходимо определить правовой статус каждого из субъектов, который позволит разрешить, как отметила М.В. Карасева, «вопрос о субъекте права»[154].

Развитие правового регулирования участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в имущественных и обязательственных отношениях объединило указанные субъекты права под единым названием – публично-правовые образования, с четко определенным набором признаков и правовых характеристик их правового статуса, что позволило уже ППО признать субъектом права. В то же время в рамки указанного понятия с учетом сформулированных в законодательстве характеристик не вмещается государство как субъект права, оставаясь отдельным самостоятельным субъектом права.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать несомненно дискуссионные, но имеющие определенные аргументы в свою пользу, выводы.

Государство (федеративное государство, российское государство, государство-суверен) является самостоятельным субъектом права, осуществляющим государственную власть, и не может в настоящее время рассматриваться как «публично-правовое образование» в придаваемом законодательством этому понятию смысле. Для признания государства видом публично-правового образования необходимо, на наш взгляд, расширить правовые характеристики этого понятия.

Характеристиками правового статуса ППО, позволяющие им успешно выступать в качестве участников имущественных и обязательственных отношений, на наш взгляд, являются: государственные (муниципальные) органы, действующие

---

[154] *Карасева (Сенцова) М.В.* Госкорпорации и публично-правовые компании как субъекты финансового права // Финансовое право. 2024. № 1. С. 11-15.

именем соответствующего публично-правового образования; установленные сферы ведения публично-правового образования и нормативно установленные полномочия органов исходя из сфер ведения; определенная территория осуществления полномочий органов; доходы от налогов и сборов; собственный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств публично-правового образования; имущество в собственности.

И в этом смысле продуктивно рассмотрение публично-правовых образований в качестве юридических лиц публичного права, организационно обособленных друг от друга, выступающих своим именем в имущественных и обязательственных отношениях.

Российская Федерация предстает в качестве, во-первых, государства и, во-вторых, как федеральный уровень федеративного государства, то есть как публично-правовое образование. Можно сказать, что государство полностью поглощает федеральный уровень, но не состоит исключительно из него.

При рассмотрении финансово-правовых отношений, если его участником является федеральный государственный орган, следует установить, кого он представляет – государство-суверен или федеральный уровень федеративного государства.

Подводя общий итог вышесказанному, отметим, что государство как субъект права сложно вместить в узкие рамки публично-правового образования как юридического лица публичного права.

Современный этап характеризуется, как отмечает И.А. Умнова-Конюхова[155], организующей ролью федерализма, который обеспечивает единство государственной власти «с учетом его одновременного распределения по уровням государственности».

Рассмотрев вопросы, связанные с определением ППО как субъектов публичной финансовой деятельности для дальнейшего формирования ее

[155] Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития. Монография / под общ. ред. И.А. Умновой-Конюховой. М., 2024. С. 14.

теоретико-правовых основ, переходим к следующему аспекту – кассовому устройству государства как объекту правового регулирования.

1.3. Кассовое устройство государства и денежные средства как объект бюджетно-правового регулирования

Кассовое устройство государства традиционно принадлежит к предмету бюджетного права, а его правовое регулирование включает систему вопросов от организации поступления денежных средств в государственный бюджет до их выдачи (выплаты) из бюджета.

Исходной предпосылкой здесь выступает сама финансовая деятельность государства: она ориентирована на финансовое обеспечение публичной власти и потому неизбежно включает сбор и распределение финансовых ресурсов в денежном выражении. При этом речь идёт не просто о наличии средств, а об аккумулировании и распределении денежных средств, облечённых в форму централизованных фондов – бюджета или государственных внебюджетных фондов.

Отсюда вытекает функциональная необходимость кассового устройства. Оно требуется как особая организация (порядок) аккумулирования и распределения денежных средств, предполагающая, с одной стороны, сосредоточение доходов государства в денежной форме, а с другой – их использование в форме расходов государства.

Основным способом такого аккумулирования и последующего использования средств является бюджет государства. Именно через бюджет обеспечиваются подотчётность и прозрачность формирования и расходования централизованного фонда денежных средств.

Для рассмотрения кассового устройства как объекта правового регулирования требуется его исследование как совокупности бюджетных отношений и деятельности их субъектов, подлежащих нормативному правовому регулированию.

При этом важно различать два основных вопроса. Один связан с бюджетом как финансовым планом и вытекает из обязательственных отношений государства с налогоплательщиками, а также государства с его кредиторами. Другой вопрос заключается в том, каким образом фактически организовать поступление доходов и осуществление расходов. Этот второй вопрос относится к кассовому устройству государства. В данном смысле кассовое устройство отвечает за то, какие счета должно открыть государство для зачисления доходов, чтобы налогоплательщики могли надлежащим образом исполнить свои обязательства, и какие счета необходимы для проведения всех выплат по принятым на себя обязательствам.

Кассовое устройство предполагает организацию движения денежных средств в пользу государства и от имени государства, обеспечивающую непрерывность и безусловность деятельности государства как ключевого субъекта права, от которого зависит деятельность иных субъектов права – физических и юридических лиц. Кассовое устройство призвано обеспечить своевременность зачисления средств в пользу государства и своевременность перечисления средств государства в пользу его кредиторов, что, как отмечено в БК РФ, является необходимым условием его функционирования.

При рассмотрении вопросов правового регулирования кассового устройства государства необходимо ответить на вопрос, почему для него требуется специальное правовое регулирование, и вопросы кассового устройства не являются общими как для государства, так и для юридических лиц.

Необходимость отдельного специального правового регулирования обусловлена тем, что кассовое устройство является частью бюджетного устройства государства, что, в свою очередь, предполагает обеспечение движения не только собственно денежных средств, но, в условиях федеративного государства, денежных средств, облечённых в правовую форму доходов и расходов бюджетов разных уровней. Кроме того, государство и публично-правовые образования действуют через созданные ими юридические лица – государственные органы, казённые учреждения, иные юридические лица публичного права.

Каждый государственный и муниципальный орган, каждое казённое учреждение функционирует за счёт средств соответствующего бюджета, действует в гражданском обороте, а также в отношениях со своими сотрудниками именем соответствующего публично-правового образования. Таким образом, от имени публично-правовых образований выступает значительное количество организаций. В этих условиях необходимо обеспечить бесперебойность доведения бюджетных назначений до каждого из них, обеспечить целевой характер расходов в соответствии с принятым законом о бюджете и осуществить конечные платежи так называемым кредиторам казны. В связи с этим множественность лиц на стороне публично-правовых образований предопределяет необходимость рассмотрения и выделения в отдельную сферу вопросов кассового устройства.

Указанная постановка вопроса не является новой для финансово-правовой доктрины. Так, В.А. Лебедев подчёркивал, что именно от кассового устройства зависит «… правильное собирание и хранение сумм, порядок выдачи и, наконец, возможность правильного контроля»[156].

И.Х. Озеров, характеризуя практику начала XX в., указывал: «Разрешённые законодательной и собранные исполнительной властью суммы должны где-нибудь храниться и оттуда выдаваться по мере надобности для расходов»[157].

И.И. Патлаевский, определяя сущность касс, писал, что кассами называются «… такие установления, которые собирают, централизуют денежные доходы, хранят их, производят расходы и, наконец, передвигают доходы из мест получения в места расходования. Таким образом, кассы являются последними инстанциями хозяйственного управления»[158]. Одновременно к проблемам, требующим решения, он относил ситуацию, когда «… одно управление не имело никаких прав на излишки в кассах другого <…> в финансовом отношении существовало как бы

---

[156] *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2 / Под ред. А.Н. Козырина. М. : Статут (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000. С. 147.
[157] *Озеров И.Х.* Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). Москва : лит. Общ. расп. п. кн.. 1901. С. 22.
[158] *Патлаевский И.И.* Курс финансового права. Одесса : Типография «Одесского вестника», 1885. С. 210-211.

отдельной жизнью, руководствовалось побуждениями односторонними и, не соображаясь с общим финансовым положением государства, старалось на случай излишка доходов сделать хотя бы непроизводительные расходы, лишь бы не передавать остатка в общее казначейство»[159].

Исторически в России длительное время, вплоть до 60-х годов XIX в., преобладала децентрализованная модель кассового устройства, поскольку казначейства существовали при отдельных министерствах и ведомствах. Данный механизм, во-первых, предполагал отпуск бюджетных средств на расходы общей суммой, а во-вторых, допускал практику в обход государственного бюджета и министерской росписи испрашивать у Императора дополнительные (не предусмотренные планом) средства. При этом в кассы Государственного казначейства из ведомственных касс перечислялись лишь минимальные суммы – свободные остатки.

Поэтому до реформ Александра II единства кассы фактически не было. М.И. Фридман, подтверждая этот тезис, приводил показательную статистику: «Это видно из того, что к 1-му января 1855 г. в кассах министерства финансов состояло всего 75 млн. р., в кассах же посторонних управлений – более 200 млн. р. Комиссия Татаринова открыла, что отдельные ведомства имели в своём распоряжении около 300 (293) капиталов разных наименований на сумму 55 (52) млн. р., и всё это вне ведения министерства финансов»[160].

И.Х. Озеров связывал необходимость изменений с общей логикой централизации публичной власти: «… с развитием государственной жизни и централизации государственной власти отдельные кассы уступают место одной центральной кассе <…>. Теперь все суммы сосредотачиваются в отдельном ведомстве, которое заведует всеми финансами государства. При такой системе всегда известно, сколько у государства средств – контроль удобнее»[161].

---

[159] Там же.

[160] *Фридман М.И.* Наша финансовая система. С.-Петербург, типография т-ва «Общественная польза». 1905. С. 46-47.

[161] *Озеров И.Х.* Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). Москва: лит. Общ. расп. п. кн.. 1901. С. 22, 23.

На ход бюджетной реформы существенное влияние оказал В.А. Татаринов. В октябре 1858 г. он представил Александру II «Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии и Пруссии», где в числе ключевых элементов финансовой реформы указывалась необходимость введения единства кассы, то есть концентрации всех бюджетных средств в Министерстве финансов.

Далее Высочайше утверждённая комиссия по рассмотрению коренных начал государственной отчётности, опираясь на подготовленные материалы, сформулировала содержание принципа: «Необходимо единство кассы, то есть сосредоточение всех денежных средств в руках Министерства Финансов и удовлетворение государственных потребностей также исключительно из тех же рук по требованиям учреждений, имеющих право распоряжаться ассигнованными им кредитами; необходимо передать все капиталы разных управлений в Государственное казначейство»[162].

В проекте В.А. Татаринова ведомственные кассы подлежали упразднению, а вместо них создавалась разветвлённая сеть губернских и уездных касс Казначейства, где концентрировались финансовые средства государства. Расходование осуществлялось по бюджетным сметам и кассовым расписаниям. Реформа внедрялась последовательно: в 1864 г. единство кассы было испытано в Петербурге, в 1865 г. – в 12 губерниях, в 1866-1868 гг. – в остальных губерниях (ПСЗ. Собр. 2, т. 38, отд. 2, № 40100; т. 39, отд. 1, № 40700, 40739; т. 39, отд. 2, № 41460; т. 40, отд. 2, № 42728; т. 52, отд. 2, № 45292).

Итогом стало повсеместное введение принципа единства кассы, который в тот период понимался прежде всего как централизация государственных касс в одном ведомстве – Министерстве финансов. Казначейство в результате реформы превратилось в единственного «кассира» государства, а единый кассовый орган стал практическим выражением принципа единства кассы.

---

[162] Цит. по: *Озеров И.Х.* Финансовое право. Москва: лит. Общ. расп. п. кн. 1901. С. 68.

Вместе с тем в доктрине финансового права закрепился и второй элемент этого принципа (сохранившийся и в дальнейшем): разъединение хранения и распоряжения денежными средствами. В.А. Лебедев формулировал правила кассового устройства следующим образом: «Вообще коренным правилом финансового хозяйства должно быть то, что: 1) никто не может хранить казенные деньги, если он не назначен на то от Министерства финансов; 2) кто имеет на руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их, а может только выдавать по предписанию распорядительных учреждений; 3) кто имеет право распоряжения деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их»[163].

Практическое значение этих преобразований оценивалось высоко: учреждения, подчинённые правилам единства кассы, получили «желательное единство, законченность и взаимную связь, необходимые для достижения возможной верности, простоты и ясности всего государственного счетоводства, при меньшей затрате на него денежных средств и интеллектуальных сил»[164].

Как отдельную характеристику принципа единства кассы можно отметить его реализацию при разделении приходных и расходных касс при условии свободной передачи собранных доходов на покрытие расходов. Хотя количество бюджетных счетов увеличивалось, это позволяло не допускать специализации доходов.

Принцип единства кассы получил нормативное оформление в Правилах «О составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений»[165] (Высочайше утверждены 22 мая 1862 года). Ведомственная смета включала перечни доходов и расходов, подробные сметы, приложения и объяснительную записку, ведомства лишались возможности произвольно перераспределять средства между статьями.

---

[163] *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2. / Под ред. А.Н. Козырина. М. : Статут (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000. С. 150.
[164] *Цвет С.Н.* По вопросам государственного хозяйства: 1. Ревель : Эстляндск. Губ. тип., 1878-1880. 18. По вопросу об окончательной организации государственного счетоводства, по указаниям опыта единства кассы. 1879. С. 26.
[165] ПСЗРИ. Том XXV. № 38309. М. : ЮЦ Пресс, 2010. С. 246.

Неизрасходованные суммы по окончании срока действия смет и кредиторских списков подлежали зачислению в свободные ресурсы Государственного казначейства.

С.И. Иловайский отмечал, что «начало единства кассы вошло в число коренных начал реформы … и было относительно весьма последовательно и полно осуществлено на деле»[166]. В целом результаты реформы связываются с идеями М.М. Сперанского и принципами рациональной организации бюджетного процесса и бюджетного хозяйства, не утратившими значения и в настоящее время.

В итоге к последней четверти XIX в. принцип единства кассы занял устойчивое место среди формирующихся принципов бюджетной системы России как в доктрине финансового права, так и в практической бюджетной деятельности. Как результат реформы он сыграл существенную роль в развитии бюджетного хозяйства и всей системы управления публичными финансами.

После Октябрьской революции советское государство уже в мае 1918 года приняло декрет Совнаркома РСФСР «О соблюдении единства кассы», где закреплялось, что «все денежные средства и ценности … советских учреждений или должностных лиц, должны вноситься в кассы Народного банка или Государственного казначейства»[167]. Для производства расходов устанавливалось правило: «Все платежи кредиторам советских учреждений или должностных лиц производятся кассами Народного банка или Государственного казначейства»[168].

Созданному в 1922 году Союзу ССР также потребовалось нормативное закрепление принципа единства кассы. 16 октября 1925 года было принято Постановление ЦИК СССР и СНК СССР «О единстве кассы Союза ССР», где указывалось: «Все общегосударственные (общесоюзные и республиканские) доходы… сосредоточиваются в приходо-расходных кассах Народного Комиссариата Финансов Союза ССР и народных комиссариатов финансов союзных

---

[166] *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 425.

[167] Декрет СНК РСФСР от 2 мая 1918 № 460 «О соблюдении единства кассы» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М. : 1942. С. 484.

[168] Там же.

республик (кассы НКФ) и в учреждениях Государственного банка Союза ССР»[169]. Постановление обязывало учреждения и предприятия сдавать общегосударственные доходы в кассы НКФ или Госбанка по мере накопления установленной суммы, но не реже одного раза в две недели. Расходы организаций, состоящих на общегосударственном бюджете (за некоторыми исключениями), также проводились из касс НКФ.

К 1936 году, после принятия советской Конституции, в общих чертах завершилось формирование бюджетной системы СССР и её кассового устройства. Единым кассовым органом (кассиром) всех бюджетов стал Госбанк СССР, а кассовое устройство стало реализовываться в форме кассового исполнения государственного бюджета СССР Госбанком СССР.

С.С. Глезин, анализируя соответствующую практику, писал, что исполнение союзного, республиканских и местных бюджетов «производится на основе принципа единства кассы. Этот принцип заключается в том, что доходы каждого отдельного бюджета сосредоточиваются в Госбанке, на который возложена также и выдача средств для оплаты расходов соответствующего бюджета»[170].

М.И. Пискотин раскрывал содержание принципа единства кассы через запрет хранения и расходования средств на уровне учреждений: «Он требует, чтобы доходы каждого бюджета полностью сосредотачивались в кассовом органе. Учреждения, предприятия и организации не имеют право хранить у себя бюджетные средства и производить из них какие-либо расходы. Они обязаны перечислять их в тот кассовый орган, который исполняет данный бюджет»[171].

Н.Н. Ровинский объяснял необходимость отделения «распорядительных функций расходования государственных средств от аппарата, сосредоточивающего и выдающего эти средства» тем, что так создаётся «механизм, автоматически

---

[169] Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР, Совета Народных Комиссаров СССР от 16 октября 1925 года «О единстве кассы Союза ССР» // Собрание Законов СССР, 1925, № 75, ст. 559.

[170] *Глезин С.С.* Кассовое исполнение государственного бюджета СССР. Госфиниздат, 1952. С.8.

[171] *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы. М. : Юрид. лит., 1971. С. 292.

затрудняющий осуществление незаконных распоряжений в области исполнения бюджета»[172].

Показательно, что в советский период термин «кассовое устройство» постепенно вышел из употребления, а вместо него закрепилось понятие «кассовое исполнение бюджета». При этом по Закону о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик кассовое исполнение Государственного бюджета СССР было возложено на Госбанк СССР: доходы бюджета сосредоточивались в Госбанке, расходы осуществлялись через него же.

М.И. Пискотин при этом прямо относил кассовое исполнение к «специальной области исполнения государственного бюджета»[173], подчёркивая, что оно включает «приём доходов, зачисление их на счета соответствующих бюджетов, выдачу средств из бюджета, учёт кассовых доходов и расходов бюджета и составление отчётности»[174].

Причины возложения функций «кассира» на Госбанк СССР объяснялись как его подчинением Совету Министров СССР, так и технологией финансирования расходов союзного бюджета через «открытие кредитов» на основании расходных расписаний Минфина СССР. Также Н.Н. Ровинский указывал: «поскольку в Госбанке концентрируются все расчётные и текущие счета хозяйственных, кооперативных и других общественных организаций, возложить на него функции государственного кассира весьма удобно для осуществления различного рода расчётов этих организаций с бюджетом»[175].

Содержательно кассовое исполнение включало приём доходов, зачисление их на счета соответствующих бюджетов, выдачу средств, учёт кассовых операций и отчётность. Инструкция Госбанка СССР от 26 ноября 1984 г. № 27 закрепляла полный перечень операций учреждений Госбанка СССР по кассовому исполнению государственного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик.

---

[172] *Ровинский Н.Н.* Государственный бюджет СССР. Госфиниздат, 1944. С. 278.
[173] *Пискотин М.И.* Указ. соч. С. 292.
[174] Там же.
[175] *Ровинский Н.Н.* Указ. соч. С. 278.

Если представить механизм кассового исполнения доходной части бюджета как последовательность действий, то учреждения Госбанка СССР:

принимали средства, поступающие в доходы союзного, республиканских и местных бюджетов, и зачисляли их на счета соответствующих бюджетов. При этом в Госбанке доходы учитывались по счетам: а) доходы союзного бюджета; б) доходы республиканских бюджетов союзных республик; в) государственные налоги и доходы, распределяемые между союзным и республиканскими бюджетами; г) основные текущие счета соответствующих бюджетов;

распределяли суммы государственных доходов и налогов между союзным бюджетом и республиканскими бюджетами союзных республик;

осуществляли отчисления от государственных налогов и иных доходов в бюджеты союзных и автономных республик, а также в местные бюджеты;

вели учёт открываемых бюджетных кредитов;

перечисляли бюджетные средства за счёт открытых кредитов распорядителям бюджетных кредитов;

осуществляли расчётное и кассовое обслуживание учреждений и организаций, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах.

В итоге можно видеть, что в советский период содержание принципа единства кассы в целом воспроизводило подходы, известные ещё в имперский период: наличие единого кассового органа государства (кассира) и разделение полномочий по распоряжению бюджетными средствами и их хранению. При этом именно на кассовый орган возлагалась обязанность по хранению бюджетных средств.

Наконец, при анализе кассового устройства и принципа единства кассы на разных этапах их эволюции принципиальным становится вопрос о том, какие именно денежные средства должны входить в периметр кассового устройства государства или, в терминах советского периода, быть предметом кассового исполнения.

И.И. Патлаевский, раскрывая содержание принципа единства кассы, отмечал, что «порядок получения и расходования относится не только к казённым суммам,

но и к специальным средствам и даже к сборам общественным и сословным, если общество пожелает всю администрацию взимания и расходования возложить на кассы Министерства Финансов»[176].

В советский период объектом кассового исполнения выступали не только бюджетные средства, но и иные виды денежных средств. Так, Госбанк СССР осуществлял операции по кассовому исполнению так называемых внебюджетных средств, которые должны были расходоваться «строго по целевому назначению» и включали специальные средства, суммы по поручениям, депозитные суммы и другие внебюджетные средства[177].

Специальными средствами признавались доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности (п. 320 Инструкции Госбанка СССР № 27). Суммами по поручениям являлись средства, получаемые бюджетными учреждениями от предприятий, учреждений и организаций для выполнения определённых поручений (п. 331 Инструкции Госбанка СССР № 27). Депозитные суммы формировались за счет средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных учреждений, и подлежали при наступлении установленных условий возврату вносителям либо передаче по назначению (п. 336 Инструкции Госбанка СССР № 27). Иные внебюджетные средства могли образовываться «в соответствии с законодательством СССР и, в устанавливаемых им пределах, законодательством союзных республик» (п. 352 Инструкции Госбанка СССР № 27).

Приведенные примеры показывают, что кассовое устройство следует рассматривать как механизм реализации особого правового режима не только бюджетных, но и иных денежных средств, принадлежащих государству. Следовательно, ключевой задачей является определение периметра денежных

---

[176] *И.И. Патлаевский*. Курс финансового права. Одесса : тип. «Одесск. Вестника», 1885. С. 211, 212.

[177] Инструкция Госбанка СССР от 26.11.1984 № 27 «По кассовому исполнению Государственного бюджета СССР».

средств, в отношении которых устанавливается такой режим, а также круга отношений, образующих содержание кассового устройства.

В этой связи подлежат постановке и последовательному разрешению три взаимосвязанных вопроса.

Во-первых, какие виды денежных средств публично-правовых образований подлежат кассовому исполнению в рамках кассового устройства. Иными словами, требуется определить, распространяется ли соответствующий режим только на бюджетные средства либо также на иные виды средств.

Во-вторых, какие юридические лица должны охватываться кассовым устройством: ограничивается ли оно государственными органами и казёнными учреждениями либо включает более широкий круг участников, действующих от имени публично-правового образования или исполняющих публичные функции, в связи с чем их денежные средства подпадают под специальный режим.

В-третьих, какие инструменты и механизмы казначейского дела, имеющие правовую форму, должны быть применены для достижения целей указанного правового режима (в том числе в части процедур санкционирования, учета обязательств, организации платежей и контроля).

Соответственно, для раскрытия современного кассового устройства (и периметра казначейской системы) необходимо установить виды денежных средств, подлежащие кассовому исполнению, определить круг субъектов, чьи средства и операции охватываются данным режимом, выявить правовые механизмы, посредством которых обеспечивается функционирование кассового устройства.

Традиционно публично-правовым образованиям принадлежат бюджетные средства, которые, по определению Н.А. Шевелевой, являются «базовым понятием финансового права»[178], и операции с которыми осуществляются и отражаются на единых счетах бюджетов. В первоначальной редакции БК РФ предполагалось, что финансовая деятельность публично-правовых образований в части

[178] *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России : Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : автореферат дисс. ... доктора юридических наук : 12.00.14. С.-Петерб. гос. ун-т. Санкт-Петербург, 2005.

аккумулирования и расходования денежных средств должна исчерпываться бюджетом, то есть бюджетными средствами. Соответственно, наличие у публично-правовых образований иных денежных ресурсов не предусматривалось. Более того, практика 1990-х годов, связанная с формированием у государственных органов внебюджетных фондов, могла квалифицироваться как потенциальное отступление от принципа полноты отражения доходов и расходов бюджета, закреплённого в статье 32 БК РФ, поскольку такие фонды объективно создавали «параллельный» оборот денежных средств, не охватываемый бюджетной росписью и бюджетной отчётностью в полном объёме.

Вместе с тем, за четверть века, прошедшие с момента вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, предмет бюджетно-правового регулирования претерпел заметную трансформацию. Бюджетное законодательство, оставаясь ориентированным на регулирование бюджетных средств, фактически стало охватывать также и иные виды денежных средств, которые формально не включаются в состав средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, однако учитываются, обслуживаются и контролируются в рамках казначейской системы. Тем самым можно констатировать расширение предмета бюджетно-правового регулирования.

Примечательно, что БК РФ ни в общих положениях, ни в разделе о бюджетном устройстве не формулирует в прямом виде тезис о допустимости существования у публично-правовых образований фондов денежных средств, не входящих в состав соответствующих бюджетов. Однако развитие институтов казначейского обслуживания и казначейских платежей (кодифицированных в главах 24.3 и 24.2 БК РФ) привело к тому, что на казначейских счетах аккумулируются значительные объёмы денежных средств, которые, не являясь средствами бюджетов, тем не менее оказывают прямое влияние на бюджетную устойчивость публично-правовых образований. Данный эффект обусловлен как масштабом соответствующих остатков, так и режимом их учёта, контроля и возможностью их использования в бюджетных целях через механизмы временного привлечения.

Определить состав денежных средств, подлежащих учёту на казначейских счетах, позволяет статья 242.14 главы 24.3 БК РФ «Казначейское обслуживание». Из её содержания следует, что учёту на казначейских счетах как счетах учёта денежных средств подлежат:

денежные средства бюджетных и автономных учреждений;

денежные средства участников казначейского сопровождения;

денежные средства получателей средств из бюджета;

денежные средства, поступающие во временное распоряжение.

Однако само по себе перечисление указанных категорий в статье 242.14 БК РФ не даёт достаточных оснований для автоматического вывода об их принадлежности публично-правовому образованию. Напротив, буквальное прочтение нормы позволяет утверждать, что речь идёт о средствах бюджетных (автономных) учреждений и иных юридических лиц, которые зачастую не являются участниками бюджетного процесса. Следовательно, возникает вопрос: каким образом и на каком правовом основании казначейство и финансовые органы, действующие от имени публично-правовых образований, приобретают правомочия владения и пользования денежными средствами, которые принадлежат иным субъектам, и почему данный режим не рассматривается как выход за пределы допустимого публично-правового вмешательства в имущественную сферу организаций[179].

Для ответа на поставленный вопрос целесообразно рассмотреть общий финансово-правовой режим указанных видов средств и выделить те элементы, которые свидетельствуют о формировании у публично-правовых образований новых видов денежных средств, не включаемых в состав бюджетных средств, но фактически концентрируемых в казначейской системе. Такие средства могут быть отнесены к формирующейся категории небюджетных средств публично-правовых образований.

---

[179] Понятие «небюджетные средства публично-правовых образований» введено в научный оборот в научной статье: Артюхин Р.Е. Небюджетные средства публично-правовых образований как объект регулирования бюджетным законодательством // Юрист. 2025. № 12. С. 18-26.

Владение и пользование публично-правовыми образованиями средствами бюджетных и автономных учреждений, а тем более средствами частных юридических лиц – участников казначейского сопровождения, объективно требует специального правового обоснования. Если в отношении участников бюджетного процесса открытие единого счёта для казначейства или финансового органа концептуально не вызывает сомнений, поскольку такие участники действуют от имени соответствующего публично-правового образования и в пределах бюджетных полномочий, то в отношении небюджетных по своей природе средств необходима иная аргументация. Иными словами, владение и пользование средствами, принадлежащими учреждениям или частным контрагентам государства, должно быть обосновано через сочетание гражданско-правового и финансово-правового регулирования, имеющего целью обеспечение законности, адресности и результативности использования публичных ресурсов.

В связи с этим требуется установить правовые основания действующего регулирования, предполагающего отделение прав по распоряжению от прав по владению и пользованию небюджетными средствами. Данное отделение является ключевым для понимания того, каким образом публично-правовое образование через казначейство получает возможность концентрировать значительные остатки денежных средств, не относящихся к бюджету, и при этом сохраняется формальная принадлежность средств иным субъектам.

Существенный этап формирования такого режима связан с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»[180]. Именно этим законом, ещё до последующих системных изменений в БК РФ, был фактически сконструирован специальный правовой режим средств бюджетных

[180] Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ от 10.05.2010, № 19, ст. 2291.

учреждений как самостоятельного предмета правового регулирования. До реформы у учреждений, помимо средств, предоставляемых учредителем (публично-правовым образованием), существовали и иные денежные поступления, правовой режим которых характеризовался фрагментарностью и неоднородностью. К ним относились средства от приносящей доход деятельности (например, доходы учреждений культуры от реализации билетов либо учреждений образования от оказания образовательных услуг), а также средства, поступающие во временное распоряжение.

Федеральный закон № 83-ФЗ закрепил, что бюджетным учреждениям должны открываться лицевые счета в казначейских или финансовых органах (пункт 1 статьи 30), причём порядок открытия и ведения таких счетов устанавливается соответствующими органами (пункты 2, 3 статьи 30). При этом было предусмотрено, что полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по открытию и ведению лицевых счетов могут передаваться Казначейству России (пункт 4 статьи 30). Важнейшим элементом нового режима стало то, что операции с денежными средствами бюджетных учреждений подлежат отражению по кодам классификации операций сектора государственного управления (пункт 5 статьи 30), а кассовые выплаты осуществляются казначейскими и финансовыми органами «от имени и по поручению указанных учреждений в пределах остатка средств, поступивших бюджетным учреждениям» (пункт 6 статьи 30). Для обеспечения операций по соответствующим средствам казначейству и финансовым органам открываются в Банке России отдельные банковские счета (пункт 10 статьи 30), причём речь идёт не о множественности счетов по числу учреждений, а об открытии одного счёта для всех учреждений соответствующего публично-правового образования. В совокупности данные положения имеют выраженный финансово-правовой характер, поскольку устанавливают публичный порядок кассового обслуживания средств, ранее находившихся в более «частноправовой» плоскости.

Подобный подход был институционально обеспечен изменениями в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»[181], внесёнными тем же Федеральным законом № 83-ФЗ. В результате бюджетные учреждения приобрели признаки юридического лица публичного права: создание бюджетного учреждения возможно исключительно публично-правовыми образованиями (пункт 1 статьи 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»); функции и полномочия учредителя реализуются государственными (муниципальными) органами (пункт 3 статьи 9.1); учреждения создаются для обеспечения реализации полномочий публично-правовых образований, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 9.2); учредитель формирует государственное (муниципальное) задание, от исполнения которого бюджетное учреждение отказаться не вправе (пункт 3 статьи 9.2).

Составной частью гражданско-правового статуса бюджетного учреждения стало и требование осуществлять операции с денежными средствами исключительно через лицевые счета, открываемые в казначействе или финансовом органе (пункт 8 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ), при ограничении открытия банковских счетов, если иное прямо не предусмотрено законодательством. Таким образом, гражданско-правовая правоспособность бюджетного учреждения была согласована с финансово-правовым механизмом казначейского обслуживания: учреждение остаётся самостоятельным юридическим лицом, но его денежные потоки обслуживаются в публичном порядке. Тем самым законодатель сформировал для бюджетных учреждений особый финансово-правовой статус, отличающийся от статуса иных юридических лиц.

В результате на банковских счетах казначейства и финансовых органов, а, следовательно, в сфере фактического владения и пользования публично-правовых образований, сформировался новый вид денежных средств: денежные средства

[181] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ от 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

бюджетных учреждений. При этом правовой режим данных средств приобрёл финансово-правовую природу, но оказался одновременно гармонизированным с гражданско-правовыми нормами, определяющими статус бюджетных учреждений и характер их имущественной обособленности.

Правовое основание для постановки вопроса о возможности учёта остатков средств бюджетных учреждений как источника временного пополнения единого счёта бюджета, по нашему мнению, связано с тем, что бюджетные учреждения, будучи юридическими лицами публичного права, учреждаются публично-правовыми образованиями, а их имущество находится в особом режиме принадлежности. В гражданском законодательстве закреплено, что учредитель «является собственником имущества созданного им учреждения»[182], тогда как учреждение приобретает право оперативного управления на это имущество (пункт 1 статьи 123.21 ГК РФ). Следовательно, гражданско-правовой режим денежных средств бюджетного учреждения (как элемента имущества) предполагает доминирующую имущественную связь с учредителем – публично-правовым образованием. На этом основании финансово-правовое регулирование получает возможность устанавливать специальные правила распоряжения и использования средств бюджетных учреждений как субъектов финансового права, не разрушая при этом конструкцию их юридической самостоятельности.

Дополнительное значение имеет то обстоятельство, что гражданское законодательство прямо запрещает бюджетным учреждениям размещать денежные средства на депозитах либо совершать операции с ценными бумагами (пункт 14 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»), то есть ограничивает их правомочия по пользованию денежными средствами. В свою очередь бюджетное законодательство предоставило право временного привлечения средств бюджетных учреждений на единый счёт бюджета казначейству и финансовым органам (статья 236.1 БК РФ). Тем самым механизм временного привлечения выступает не как произвольное изъятие средств, а как нормативно

[182] В рамках настоящего исследования дискуссионные вопросы об отнесении денежных средств к имуществу не рассматриваются.

оформленная форма реализации правомочия пользования со стороны публичного субъекта при сохранении целевого назначения и последующего восстановления соответствующих остатков.

Следовательно, публично-правовые образования в лице казначейства и финансовых органов приобретают правомочия владения и пользования денежными средствами бюджетных учреждений в силу совокупности факторов: 1) публично-правовой природы самих учреждений; 2) принадлежности имущества учреждений учредителю на праве собственности; 3) установленного финансово-правового режима казначейского обслуживания и временного привлечения средств.

Наряду со средствами бюджетных учреждений, значительный массив небюджетных средств, находящихся во владении и пользовании публично-правовых образований, составляют средства участников казначейского сопровождения. Эволюция данного института подробно освещена в монографии «Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг»[183], однако в контексте настоящего исследования принципиальным является выявление правовой природы концентрации таких средств на казначейских счетах.

Казначейское сопровождение, будучи применено к каждому участнику – юридическому лицу, привело к фактическому сосредоточению на едином счёте казначейского сопровождения денежных средств всех участников казначейского сопровождения. По существу, как и в случае со средствами бюджетных учреждений, здесь наблюдается функциональное воспроизведение бюджетно-правового принципа единства кассы: денежные средства различных субъектов аккумулируются на едином казначейском счете, а операции по ним осуществляются с санкционированием операций участников казначейского сопровождения.

Правовой режим нового вида средств – средств участников казначейского сопровождения, был установлен в главе 24.4 БК РФ. При этом правовой режим таких средств принципиально отличается от режима средств бюджетных учреждений.

---

[183] Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко, Н.А. Поветкина. М. : ИД «Юриспруденция», 2024.

Если возможность владения и пользования средствами бюджетных учреждений опирается на их статус юридических лиц публичного права и на имущественную связь с учредителем, то в отношении участников казначейского сопровождения правовые основания имеют преимущественно обязательственную (договорную) природу и обусловлены содержанием гражданско-правовых сделок, дополненных предписаниями бюджетного законодательства. Средства, предоставляемые по государственным контрактам и соглашениям о предоставлении субсидий, подлежащие казначейскому сопровождению, с одной стороны, являются средствами юридических лиц и не могут квалифицироваться как находящиеся в государственной или муниципальной собственности. С другой стороны, учитывая авансовую природу таких средств и риски их нецелевого использования до достижения результата (выполнение работ, оказание услуг, поставка товаров), законодатель установил специальный режим их движения и расходования. Важным элементом является то, что положения о казначейском сопровождении в силу пункта 2 статьи 242.23 БК РФ подлежат включению в государственные контракты (контракты, договоры), а также в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций. Следовательно, формирование у публично-правовых образований фактического владения и пользования средствами участников казначейского сопровождения осуществляется на договорной основе, но в рамках предписаний бюджетного законодательства, придающих таким условиям публично-правовой характер.

Итак, возможность сосредоточения у публично-правовых образований средств участников казначейского сопровождения вытекает из условий заключаемых юридическими лицами государственных контрактов (договоров, соглашений), которые включают требования казначейского сопровождения как обязательные элементы, основанные на финансово-правовых нормах бюджетного законодательства.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод, что небюджетные средства публично-правовых образований имеют различную правовую природу. В одних случаях преобладает имущественная природа (через право собственности

публично-правового образования на имущество учреждения при праве оперативного управления учреждения), в других – обязательственная природа (через условия государственных контрактов и соглашений, формирующие режим казначейского сопровождения). Опираясь на данный подход к квалификации правовой природы, можно предположить, что средства, поступающие во временное распоряжение, преимущественно имеют обязательственную природу, тогда как средства получателей средств из бюджета (по крайней мере применительно к юридическим лицам публичного права) могут иметь имущественную природу, обусловленную конструкцией принадлежности имущества и особенностями статуса соответствующих субъектов.

Несмотря на очевидные отличия небюджетных средств от бюджетных средств (они не планируются и не утверждаются в форме единого финансового документа; их использование осуществляется администраторами самостоятельно), их финансово-правовой статус представляется несомненным. Он проявляется в публичном порядке санкционирования операций, нормативно установленной процедуре казначейского обслуживания и в возможности использования соответствующих остатков в целях управления ликвидностью единого счёта бюджета.

Более того, распространение бюджетно-правового принципа единства кассы на указанные виды средств обусловило концентрацию у публично-правовых образований существенного объёма финансовых ресурсов – небюджетных денежных средств. В совокупности такие ресурсы, по существу, приобретают признаки отдельного фонда денежных средств публично-правовых образований, отличного от бюджета, но функционирующего в тесной связи с ним через казначейскую систему.

В экономической и финансово-правовой литературе обоснованно отмечается феномен «фондовости» как характерной особенности финансов[184]. В качестве

[184] См., например: *Покачалова Е.В.* «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном

признаков фонда денежных средств в литературе традиционно выделяются аккумулирование, обособленность, целевое назначение и наличие самостоятельного правового режима регулирования[185]. Рассмотренные небюджетные средства в значительной мере соответствуют указанным критериям: они аккумулируются на соответствующем казначейском счёте, обладают целевым характером, установленным государственным заданием, контрактом, соглашением о субсидии либо режимом временного распоряжения, в отношении них применяются процедуры санкционирования операций, а также они могут использоваться как источники финансирования дефицита бюджета посредством механизмов временного привлечения на единый счет бюджета.

В порядке уточнения следует разграничить формирующееся понятие «небюджетные средства» и уже устоявшуюся категорию «средства из бюджета». «Небюджетные средства» охватывают лишь те денежные средства, которые учитываются на казначейских счетах и могут быть использованы (в установленном порядке) в качестве источников финансирования дефицита бюджета, а также те средства, которые вообще не предоставлялись из бюджета, но включены в контур казначейского исполнения и казначейского обслуживания (например, средства во временном распоряжении либо средства от приносящей доход деятельности бюджетных учреждений). В свою очередь, «средства из бюджета» – это средства, предоставленные из бюджета, которые при этом могут находиться не только на казначейских, но и на банковских счетах, что не позволяет автоматически относить их к небюджетным средствам в предлагаемом значении. Таким образом, разграничение указанных категорий имеет не только терминологический, но и сущностный характер и связано с вопросом о границах кассового устройства государства, степени публичного контроля и возможности использования остатков в целях управления ликвидностью единого счёта соответствующего бюджета.

финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 138-151.

[185] См., например: *Горелик В.Н.* Финансы: Система движения денег : монография. М. : РИОР :ИНФРА-М, 2012. С. 114.

1.4. Казначейская и банковская система кассового устройства: зарубежный опыт правового регулирования

Всесторонний анализ правового института кассового устройства невозможен без применения сравнительно-правового метода. Российская традиция исследования государственных финансов и законодательства о финансах с XIX века предполагала обязательное использование инструментов компаративистики при осмыслении ключевых вопросов финансово-правовой науки, отмечая при этом, что сравнительно-правовые исследования должны обязательно сопрягаться с национальными интересами, быть полезными для российского финансового хозяйства и не превращаться в «чистый компаративизм»[186].

Необходимость применения сравнительно-правового метода для исследования публичных финансов и финансового законодательства признается и зарубежными учеными. Известный французский ученый в области финансового права П.-М. Годме в статье по случаю столетнего юбилея Общества сравнительного правоведения писал: «Компаративный метод помогает лучше понять налоговые системы или бюджетные процедуры. Нет ни малейшего сомнения в том, что он должен занять в научно-исследовательском инструментарии финансового права такое же место, какое он занял в конституционном и административном праве»[187].

В настоящее время появляются новые поводы для обращения к сравнительно-правовому методу. Они связаны, в первую очередь, с объективной тенденцией

---

[186] В этой связи показательна оценка сравнительного метода одним из крупнейших российских специалистов по финансовому праву в XIX веке В.А. Лебедевым: «Мы держимся того убеждения, что русский юрист должен работать в интересах своего отечества, что при исследованиях своих он должен постоянно иметь в виду применимость их выводов в пользу нашего государственного строя, нашего юридического быта, нашего права» (*Лебедев В.А.* Рецензия на работу М.М. Ковалевского "Опыты по истории юрисдикции налогов во Франции с XIV века до смерти Людовика XIV" (М., 1876) // Сборник государственных знаний. Т. VI. СПб., 1878. С. 48 – 49).

[187] *Gaudmet P.-M.* Le droit financier comparé. Bilan et perspectives // Livre du Centenaire de la Société de législation comparée. Paris, 1969. P. 221

интернационализации хозяйственной жизни, участием России в интеграционных процессах и ее присоединением к международным договоренностям в финансово-экономической сфере. Компаративистика, как отмечает А.Н. Козырин, позволяет сформировать необходимую эмпирическую базу для исследования процессов унификации и гармонизации правового регулирования финансовых отношений[188].

Практически в каждой стране национальная модель кассового устройства имеет свои особенности, обусловленные состоянием экономики, историческими особенностями развития бюджетного устройства и процесса, культурными традициями и религиозными взглядами на финансы, их роль и место в жизни людей. Вот почему сравнительно-правовой метод в нашем случае не ограничивается формально-юридическим сопоставлением тестов различных юрисдикций, позволяющим уяснить смысл и значимость правовых норм исходя из их собственного содержания, а предполагает применение различных подходов к исследованию кассового устройства зарубежных государств:

– функциональный, предполагающий проведение сравнения с учетом нацеленности правового акта на решение конкретной общественно-политической, финансовой или иной экономической проблемы; с его помощью находятся функциональные эквиваленты – различные правовые институты, служащие одной и той же цели;

– исторический (сравнительно-исторический), с помощью которого выявляется общее в генезисе законодательства о кассовом устройстве различных стран, фиксируются причины последующего расхождения в нормативно-правовом регулировании и развитии соответствующих организационных структур и правовых институтов;

---

[188] *Козырин А.Н.* Сравнительно-правовой метод в финансовом праве // Финансовое право. 2009. № 9. С. 2–6.

– Law-in-Context («право в контексте») – подход, в соответствии с которым исследование права как социального регулятора невозможно вне культурного, религиозного, политического, экономического и социологического контекста[189].

Использование упомянутых подходов при компаративном исследовании национальных систем кассового устройства различных государств позволяет увидеть, что одни модели (Великобритания, Франция и др.), сформировавшиеся несколько столетий тому назад, дошли до наших дней, пережив реформы и обновления, но при этом сохранив свою публично-правовую сущность, а другие (например, концепция исламского казначейства «бейт аль-маль»[190]) перестали использоваться в государственных финансах[191], но продолжают применяться в сфере частных финансов (например, в исламских благотворительных фондах)[192].

Сравнительно-исторический подход к анализу кассового устройства и механизма исполнения бюджета позволяет выделить основные модели, используемые в практике зарубежных стран применительно к публичным финансам, — казначейскую и банковскую. Первая, как это видно из названия, предполагает возложение кассового исполнения бюджета на специальные органы, находящиеся в ведении министерства финансов (казначейство), вторая передает эту функцию банкам — государственным и (или) частным в зависимости от решения, принятого в той или иной стране по кассовому устройству[193].

---

[189] *Reimann M., Zimmermann R.* (ed.) The Oxford handbook of comparative law. Oxford: Oxford University Press, 2006. Pp. 1430. – URL: https://archive.org/details/oxfordhandbookof0000unse_r2d0; *Van Hoecke M.* Methodology of Comparative Legal Research // Law and Method. June 2015. P. 1–35. – https://doi.org/10.5553/REM/.000010

[190] *Бейт аль-маль* в переводе с араб. – дом денег, казна.

[191] В современных мусульманских странах функции *бейт аль-маль* перешли к министерству финансов и (или) центральному банку. В Судане, Пакистане и Малайзии созданы государственные фонды, называющиеся «*бейт аль-маль*», которые занимаются сбором и распределением исламского налога *закята* и оказания помощи нуждающимся единоверцам.

[192] *Rahman M.H.* Bayt al-Mal and Its Role in Economic Development: A Contemporary Study // Turkish Journal of Islamic Economics, Vol. 2, No. 2, August 2015, pp. 21–44. – DOI: http://dx.doi.org/10.15238/tujise.2015.2.2.21-44 (URL: https://tujise.org/uploads/2024/07/2-RAHMAN.pdf).

[193] *Duverger M.* Institutions Financières. Paris: Presses Universitaires de France, 1956. P. 370–395; *Khan A.* Fundamentals of Public Budgeting and Finance. 2nd ed. Palgrave Macmillan. 2024. P. 167–195. – URL: https://doi.org/10.1007/978-3-031-53674-8; *Adler J.* Constitution and Administrative Law.

Поскольку обе модели имеют свои преимущества и недостатки, спустя некоторое время после начала их использования на практике появилась так называемая смешанная (комбинированная) модель, предусматривающая исполнение бюджета одновременно и кассами казначейства, и банками.

В поисках оптимального варианта государство могло менять форму своего кассового устройства. Некоторые страны, в том числе СССР, на определенном историческом этапе попеременно использовали все три модели[194].

Вопросы организации кассового устройства были основательно исследованы в финансовой и финансово-правовой науке, в том числе российскими учеными[195]. Однако сейчас этот вопрос нуждается в актуализации в связи с появлением нового эмпирического материала и проявившими себя современными тенденциями в управлении публичными финансами.

Очевидно, что государство объективно заинтересовано в централизации государственной кассы в казначействе. Закрепление на законодательном уровне принципа единства кассы и отход от практики децентрализации государственных средств по многочисленным министерским и территориальным кассам позволили государству усилить контроль за расходами и доходами государственного бюджета. Однако процесс централизации государственной кассы в условиях казначейского исполнения бюджета потребовал значительного увеличения государственных расходов на развитие инфраструктуры казначейства, распространение ее на всю территорию государства и существенного увеличения штата государственных служащих – специалистов в области бухгалтерии и финансовых операций.

5ed. Palgrave Macmillan. 2005. P. 328-330; *Ferreiro Lapatza J.J.* Institutiones de Derecho financiero. Madrid: Marcial Pons, 2010. P. 156–158; *Федяевский К.К.*
Исполнение бюджета в капиталистических странах / под ред. *М.И. Боголепова*. М.: Госфиниздат, 1939. 128 с.; Финансы капиталистических государств / под ред. *Б.Г. Болдырева*. 3-е изд. М.: Финансы, 1980. С. 175–176.

[194] *Артюхин Р.Е., Козырин А.Н.* Принцип единства кассы в бюджетном праве России: ретроспективный подход к осмыслению // Государство и право. 2025. № 12. С. 184–195.

[195] *Богачевский М.Б.* Бюджет капиталистического государства. М.: Госфиниздат, 1960. 195 с.; *Федяевский К.К.* Исполнение бюджета в капиталистических странах / под ред. М.И. Боголепова. М.: Госфиниздат, 1939. 128 с.

Для выхода из создавшейся ситуации в некоторых зарубежных странах (Великобритания, Бельгия, Япония и др.) к кассовому исполнению государственного бюджета стали привлекаться эмиссионные (центральные) банки, а в отдельных случаях и коммерческие банки[196]. Стала постепенно складываться банковская система кассового устройства[197].

Анализируя причины включения банков в механизм исполнения государственного бюджета, известный российский и советский ученый М.И. Боголепов уточнял, что «не государственная власть стремилась в интересах рационализации кассовой службы передать эту службу банкам, а сами банки домогались заполучить в свои руки государственную кассу и использовать ее в своих интересах»[198].

Банки наделялись правом принимать государственные доходы и отпускать денежные средства для государственных нужд на основании соответствующих распоряжений исполнительной власти. Такое делегирование полномочий обеспечивало государству значительную экономию за счет отказа от существенных затрат на содержание казначейских касс. Не нужно было создавать и хранить значительные денежные запасы в разных регионах государства. В целях исполнения бюджета государство могло воспользоваться разветвленной банковской инфраструктурой со значительным территориальным покрытием. К тому же освоению банками новой роли кассира государства содействовало и широкое внедрение в экономический обиход чека и переводного векселя.

Интересы банков были очевидны: они приобретали доступ к денежным ресурсам государства. В их распоряжение поступали временно свободные суммы казначейской наличности, за которые они, как правило, не платили проценты.

---

[196] Необходимость привлечения коммерческих банков на начальном этапе объяснялась тем, что центральные банки располагали небольшим количеством территориальных отделений и для обеспечения широкого территориального покрытия кассовой системы им требовалось сотрудничество с коммерческими банками.

[197] Например, в Великобритании передача кассовых функций Банку Англии началась в конце XVIII века и завершилась в основном в 1830-е гг.

[198] *Боголепов М.И.* Предисловие // *Федяевский К.К.* Исполнение бюджета в капиталистических странах. М.: Госфиниздат, 1939. С. 4.

Кроме того, через банки, выполнявшие функции кассира, государство могло выпускать облигации госзаймов. В этом случае банки получали комиссионное вознаграждение за размещение государственных ценных бумаг, доходы от их покупки по пониженному твердому курсу и последующей продаже на фондовом рынке по более высокому рыночному курсу, а также доходы по иным операциям, сопровождающим эмиссию государственных ценных бумаг (оплата купонов, проведение тиражей займов и т.п.).

Однако банковская модель в ее чистом виде не прижилась в экономически развитых странах прежде всего потому, что банки, заменяя казначейство в качестве кассира, не могли заменить его как контролера. Контрольные функции кредитных организаций не шли ни в какое сравнение с возможностями казначейства, осуществлявшего весь комплекс контрольных мероприятий, включая операции по предварительному и текущему финансовому контролю.

В этой связи интересна позиция известного французского специалиста по финансовому праву Г. Жеза, который, сопоставляя два примера кассового устройства – английский и бельгийский, отдавал предпочтение бельгийскому варианту, который наделял центральный банк исключительно технической кассовой функцией, оставляя финансово-контрольную функцию за министерством финансов. Английский вариант, в котором банк выполнял и кассовую, и контрольную функции, он считал менее предпочтительным, поскольку кассовое обслуживание государства — это «дело, связанное с законом, а не чисто техническая операция»[199]. «Дело, связанное с законом» — это финансовые операции, которые осуществляются в соответствии с законом о бюджете и, следовательно, становятся объектом государственного финансового контроля.

Контрольная функция, требующая наличия аппарата контролеров-ревизоров и возможности опереться на инструменты принуждения, представляла собой основную, но не единственную причину ухода от «чисто банковской» модели кассового устройства. Были и другие причины. Так, банковская система кассового

[199] *Жез Г.* Общая теория бюджета (пер. с франц.). М.: Гос. фин. изд-во СССР, 1930. 339 с.

устройства государства не позволяла в полной мере обеспечить консолидацию денежных ресурсов, как это имело место при казначейской системе благодаря единому казначейскому счету, позволявшему видеть остатки государственных средств фактически в реальном времени.

Конвергенция казначейской и банковской систем, их трансформация в смешанную (комбинированную) систему позволили минимизировать недостатки каждой из них, сохранив при этом их преимущества.

Комбинация казначейского и банковского начал в организации государственной кассы, их тесное переплетение на стадии исполнения бюджета приводят к появлению таких сложно сопряженных моделей, как, например, американская, где значительная часть бюджетных операций проходит через систему федеральных резервных банков и сеть коммерческих банков-депозитариев, с которыми Казначейство заключило соответствующие соглашения, при этом за Казначейством остается общая координация таких операций.

Единообразной смешанной модели не существует, в каждой стране она имеет свои особенности, обусловленные экономическим состоянием страны, историческими традициями развития бюджетного устройства и процесса. В ФРГ, например, смешение подходов происходит через сосуществование казначейского и банковского подхода на разных уровнях бюджетной системы. Кассовое исполнение бюджета на уровне федерации осуществляется по банковской системе, а на уровне общин — по казначейской системе. В других же странах смешение приводит к одной-единственной модели кассового устройства, сочетающей в себе одновременно казначейский и банковский подходы.

В настоящее время институт казначейства, независимо от его официального названия и организационной структуры, существуют практически повсеместно. Причины живучести казначейской системы, по мнению М.И. Боголепова, кроются в истории развития кассовой службы и консервативной силе традиции[200]. Сегодня казначейство — это не просто старейший финансовый институт государства,

[200] *Боголепов М.И.* Указ. соч. С. 3.

появившийся задолго до первых эмиссионных банков; оно становится ключевым институтом в системе управления публичными финансами. Без него трудно представить современную систему государственного финансового менеджмента. Казначейство воспринимается уже не как конкретный государственный орган, а как функция государства по управлению финансами.

Без казначейства современное государство может оказаться лишь временно, ситуативно. В случае, например, паралича государственного аппарата, в том числе финансовой администрации, из-за внутренних политических конфликтов и гражданских войн (долгое время подобная ситуация сохраняется в Сомали и Гаити). Или в ситуации, когда в государствах, недавно обретших свою политическую независимость, формирование государственного аппарата еще не завершилось, и на это время казначейские функции могут быть переданы банковским учреждениям (Эритрея, Южный Судан).

Это случается и когда государства Глобального Юга, объединяясь в интеграционное образование (таможенный, экономический или валютный союз), договариваются о передаче кассовых функций крупному банку, действующему на территории сразу нескольких стран, позволяя тем самым интернационализировать кассовое устройство. В рамках, например, Западноафриканского экономического и валютного союза (Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея-Бисау, Кот-д’Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того) в целях интеграции финансового пространства был учрежден Центральный банк государств Западной Африки, наделенный кассовыми полномочиями на территории стран-участниц.

На «постоянной основе» без национального казначейства могут существовать только очень небольшие государства (Ватикан, Монако), в которых институт казначейства заменяют действующие на их территории крупные банки, а также немногочисленные государства (ряд монархий Персидского залива), в которых отсутствует подоходное налогообложение и, как следствие, значительно упрощается исполнение бюджета по доходам.

Справедливости ради, отметим, что государство, находясь в экономической ситуации, в которой оно объективно могло бы отказаться от казначейства

(например, преобладание в государственных доходах неналоговых платежей, маленький размер государственной территории, компактный государственный аппарат) и передать его полномочия банкам, как правило, не спешит принимать решение об упразднении казначейства, потому что воспринимает его не только как экономическую функцию, но и как важный политический атрибут государственности. В таких случаях переход к банковской системе кассового устройства, возможно, и дал бы определенную экономию государственных средств, но при этом исказил бы классический образ государства, признаками которого традиционно считаются население, территория, власть и налоги (государственные финансы). Последние ассоциируются с бюджетом и в институциональном смысле напрямую связаны с казначейством.

Таким образом, в большинстве современных моделей кассового устройства зарубежных стран ключевым элементом остается казначейство, которое в интересах эффективного функционирования государственных финансов может включать отдельные элементы банковского исполнения.

Доминирование казначейской модели в зарубежных странах обусловлено ее возможностями по усилению контроля над государственными финансами, а также адаптивностью к проводимым административным и финансовым реформам, информационно-технологическим инновациям.

Традиционные казначейские функции – кассир исполнения бюджета –могут выполняться не только государственным казначейством, но и казначействами организаций. Однако только государственное казначейство может выступать в качестве контролера государственных финансов, способного обеспечить эффективность государственного финансового контроля на всех его стадиях, в том числе на этапе предварительного и текущего контроля.

«Живучести» института казначейства в системе государственного управления содействует также тенденция, впервые отчетливо обозначившаяся в отдельных странах англо-саксонского права (Канада, Австралия), в которых этот институт стал активно использоваться при реформировании публичной администрации, для

оптимизации государственной службы, а также в проектах по продвижению «электронного правительства».

Тот факт, что на формирование национального казначейства оказывает влияние комплекс различных правовых, экономических, политических и культурно-исторических факторов, объясняет многообразие организационно-правовых форм воплощения этого института в зарубежных странах, наличие существенных особенностей в вопросах правового статуса, принципов взаимодействия с органами центрального правительства, региональных и местных властей.

На рубеже XX-XXI вв. обозначились тенденции гармонизации и унификации национальных моделей законодательства об управлении публичными финансами, связанные с применением в этих целях разнообразных приемов «мягкого права» и лучшей практики (best practice)[201], а также стремительной цифровизацией финансового сектора и активным использованием современных информационно-коммуникационных технологий[202]. Однако несмотря на это, «национальное» в кассовом устройстве и казначейских системах многих стран продолжает оставаться важным моментом для уяснения сущности казначейства как финансово-правовой категории.

Анализируя казначейство как правовой институт, нельзя не заметить, что многочисленные варианты его конкретного воплощения в отдельных государствах группируются в зависимости от особенностей национальной правовой системы и сформировавшихся подходов к нормативно-правовому регулированию бюджета и бюджетного процесса.

---

[201] Например, стандарты ИНТОСАИ по внутреннему контролю в государственном секторе (INTOSAI GOV 9100 – «Руководство по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе»; INTOSAI GOV 9110 — «Руководство по стандартам внутреннего контроля»); Модельный закон для государств-участников СНГ о государственном финансовом контроле», принят 4 декабря 2004 года на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи).

[202] *Долганова О.И., Козырев Д.А.* Зарубежный опыт цифровизации превентивного государственного финансового контроля (на примере США, Китая, Канады, Индии и Австралии) // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 141–161.

Правовые критерии разграничения национальных моделей кассового устройства связаны с доктринальными подходами к определению как предмета самого финансового права, так и бюджета как правового акта.

Финансовое право, как известно, по-разному воспринимается в странах континентального и англосаксонского права. Если в первых предмет финансового права включает правовое регулирование как государственных доходов, так и расходов, то в странах общего права предмет финансового права ограничивается, как правило, только государственными доходами с акцентом на налоги и налоговое право (считается, что государственные расходы неразрывно связаны с административным правом).

Заметим, что российская наука финансового права с самого начала придерживалась континентального подхода к определению финансового права и его предмета, исследуя как государственные доходы, так и расходы. В то же время такой авторитетный ученый в области финансов и финансового права, как академик, профессор Московского университета И.И. Янжул занял англосаксонскую позицию, относя к предмету финансовой науки исследование «способов наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства», и исключив тем самым из ее предмета государственные расходы[203].

Особенности правового оформления бюджета также влияют на механизм исполнения бюджета и кассовое устройство. В странах с континентальной системой права бюджет, как известно, принимается в форме единого акта, регулирующего и государственные расходы, и источники их покрытия – государственные доходы. В странах общего права по доходным и расходным частям бюджета принимаются отдельные законодательные акты (акт о финансах и акт об ассигнованиях). Такой дуализм бюджетно-правового регулирования, проявляющийся в разграничении нормативно-правовой основы доходной и

---

[203] *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. 4-е изд., изм. и доп. Санкт-Петербург: тип. И. Стасюлевича, 1904. С. 18–19; *Козырин А.Н.* Читая Янжула // Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 18–19; *Козырин А.Н.* Янжул Иван Иванович // Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М.: Проспект, 2024. С. 906.

расходной частей бюджета, проецируется на все стадии бюджетного процесса, в том числе и на стадию исполнения бюджета.

Кроме того, в зарубежных странах обозначились два различных подхода к правовому оформлению бюджета, которые не обусловлены принадлежностью к конкретной правовой семье, а связаны с темпоральными аспектами бюджетного регулирования. Как отмечал известный советский специалист по компаративным финансам М.Б. Богачевский, производство государственных расходов, как и извлечение доходов, не является единовременным актом, и различные стадии этого процесса не всегда приходятся на один и тот же бюджетный период. Из-за этого при составлении проекта бюджета и отчета о его исполнении возникает вопрос, на какой бюджет следует отнести ту или иную операцию[204].

В этой связи в теории бюджетного права различают:

– бюджет правовой компетенции, доходную часть которого составляет сумма требований, а расходную – сумма обязательств, которые возникнут в течение финансового года;

– кассовый бюджет (бюджет кассового исполнения), который составляют кассовые поступления и платежи.

В части доходов различия между бюджетом компетенций и кассовым бюджетом, как правило, незначительны: подавляющая часть доходов, утвержденных на конкретный финансовый год, обычно в этот же год и поступает в бюджет. А вот в отношении расходов расхождения между двумя типами бюджетов могут быть весьма существенными. Прежде всего, это касается государственных расходов на закупку вооружения, реализацию долгосрочных крупномасштабных экономических и научных проектов.

В том, что касается организационно-правовых особенностей современных казначейских систем, можно, с известной долей условности, выделить континентальную и англо-саксонскую модели.

---

[204] *Богачевский М.Б.* Бюджет капиталистического государства. М.: Госфиниздат, 1960. С. 119.

Континентальная модель казначейства наиболее полно проявляет себя в законодательстве Франции. Французское казначейство корнями уходит в XII-XIII вв. Однако сформировавшийся в тот период институт следовало бы определить как протоказначейство — орган, администрировавший государственное имущество (казну), которое на том историческом этапе существовало в натуральной и денежной форме. Очевидно, что средневековое казначейство имеет самое отдаленное сходство с казначейством современным, ставшим одним из ключевых институтов управления государственными финансами.

Во Франции формирование казначейства как современного финансового института связывают с реформами Наполеона I, одна из которых касалась непосредственно финансовой системы и предполагала создание двух министерств: финансов и казначейства. Первое отвечало за доходы, поступающие в бюджет, а второе — за расходование государственных средств. Наполеону приписывают изречение: «Мой бюджет всегда преследует цель развязать войну между министром финансов и министром казначейства»[205]. Идея учреждения государственного казначейства, которое в 1806 г. появилось под названием Caisse de service (буквально: касса обслуживания) оказалась удачной: появление нового института помогло сбалансировать бюджет и содействовало предотвращению финансовых злоупотреблений. Однако некоторые особенности французского казначейства, связанные с финансированием военных кампаний Наполеона, впоследствии были изменены[206].

Административные реформы приводили к изменениям названия и организационной структуры французского казначейства, уточнению его правового

---

[205] Известна и другая версия этого наполеоновского афоризма: «Я могу спать спокойно, пока мой министр финансов воюет с министром казначейства».

[206] Причиной тому послужили особые условия, в которых создавалось государственное казначейство *Caisse de service* в 1806 г. Это было казначейство военного периода. Постоянные войны, которые Франция вела в то время, требовали гарантированных источников финансирования. Однако в стране из-за ослабленной экономики ощущалась нехватка налоговых поступлений, а объемы государственных займов Наполеон старался ограничивать. В тех условиях было принято решение провести эмиссию краткосрочных облигаций, ожидая их покрытие за счет поступлений от военных трофеев и контрибуций.

статуса и функций, но не предполагали принципиальных, сущностных преобразований института.

Реформы казначейства в XX в. так или иначе были связаны с двумя мировыми войнами, в которых участвовала Франция: в 1914 году казначейство превратилось в Управление движения фондов, в 1940 году стало называться Управлением казначейства.

Несколько реформ казначейства пришлось на XXI век. В 2007 году было создано Министерство бюджета, государственных счетов и гражданской администрации, в составе которого образовалось Главное управление по учету государственных финансов (Казначейство Франции). Годом позже, в 2008 году, казначейству были переданы функции упраздненного Главного налогового управления. Наконец, в 2012 году появилось Главное управление государственных финансов (Direction générale des finances publiques) в составе Министерства бюджета, государственных счетов и государственной службы.

Современная казначейская система Франции покрывает двухуровневую национальную бюджетную систему – государственный бюджет и бюджеты местных органов власти. В функциональном отношении она строится с учетом распределения полномочий: Главное управление государственных финансов отвечает за финансовые потоки и контроль, а независимое агентство France Trésor (AFT) – за управление государственным долгом и кредитным сальдо единого казначейского счета, открытого в Банке Франции. Действующее законодательство (постановление от 21 апреля 2009 года об организации Главного управления казначейства)[207] определяет основные казначейские функции: налоговое администрирование; консолидация финансовых средств на едином доходно-расходном казначейском счете в Банке Франции с режимом ежедневного сальдирования; учет государственных финансов; управление государственным имуществом; контроль государственных расходов через санкционирование платежей на основе заявок бюджетополучателей. Казначейство осуществляет

[207] Arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor // URL: https://www.legifrance. gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000022113616.

мониторинг расходов как центральной, так и местной власти, опираясь на свои территориальные подразделения, возглавляемые генеральными казначеями регионов.

Французская правовая доктрина в вопросах казначейства отличается от англосаксонского подхода. В ней разграничиваются близкие по смыслу понятия «Trésor» (казначейство) и «trésorerie» (казна). Понятие «Trésor» относится к субъектному составу финансовых правоотношений. Это институт, наделенный полномочиями по распоряжению финансовыми фондами[208], а в некоторых случаях и само государство как субъект имущественных прав. Казна как имущественные средства, финансовые фонды[209] и, соответственно, объект правового регулирования обозначается термином trésorerie[210]. В английском праве какие-либо различия между понятиями «казна» и «казначейство» отсутствуют, и они оба обозначаются одним и тем же термином «treasury»[211].

Определяя понятие «казначейство», французская правовая доктрина сопоставляет его также с ключевой категорий финансового права – «бюджет». Французские ученые отмечают, что что бюджет – это «акт предвидения и разрешения», а казначейство представляет собой «службу исполнения»[212].

Французское финансовое право рассматривает казначейство как комплексный институт, в котором, как отмечал французский специалист по финансовому праву П.-М. Годме, юридическая проблема, связанная с осуществлением расходов и возможностью их совершения, дополняется технической проблемой — обеспечения реального наличия требуемого для этого количества средств[213].

---

[208] *Magnet J.* Droit budgétaire et comptabilité publique. Paris: PUF, 1980. P. 120.
[209] Ibid.
[210] Поэтому одно и то же слово «казначейский» может переводиться на французский по-разному: специальные *казначейские* счета (т.е. счета, открытые государственному органу) – comptes spéciaux du *Trésor*; *казначейские* операции (т.е. операции с государственными средствами) – opérations de *trésorerie*.
[211] *Годме П.-М.* Финансовое право (пер. с франц.). М.: Прогресс, 1978. С. 318.
[212] *Bloch-Lainé F.* Introduction à une étude du Trésor public en France // Revue économique. 1951. Vol. 2. № 2, pp. 129–146. – URL: https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1951_num_2_2_406815
[213] *Годме П.-М.* Финансовое право (пер. с франц.). М.: Прогресс, 1978. С. 315.

Казначейство выполняет свои основные функции – регулярное пополнение государственных касс в течение всего финансового года и на всей территории государства и покрытие государственных расходов в соответствии с бюджетным законодательством[214]. Для этого ему нужно организовать движение денежных средств в пространстве и во времени так, чтобы государственные кассы могли без задержек совершать все необходимые платежи кредиторам государства[215]. Решению этой технической проблемы содействовали развитие чекового оборота и переводов, не требовавших реального перемещения денег, а также сотрудничество казначейства с эмиссионным банком, в котором оно открывало счет. Казначейские кассы могли перечислять свои средства в ближайшие филиалы центрального банка и для покрытия расходов выписывать чеки на филиалы банка, расположенные в необходимом регионе[216].

Определяя правовой статус казначейства в ходе исполнения государственного бюджета, французская наука изучает две ипостаси, в которых предстает этот институт: казначейство-кассир и казначейство-банкир.

В качестве кассира, исполняющего финансовый закон, казначейство совершает операции по поступлению доходов и оплате расходов от имени как самого государства, так и различных корреспондентов казначейства, хранящих в нем свои деньги добровольно или в обязательном порядке. Как кассир, казначейство получает от государства полномочия по эмиссии денег (казначейские билеты) и управлению государственным долгом.

Казначейство-кассир решает задачу, общую для государственных и частных финансов — найти возможность в любой момент распоряжаться наличными денежными средствами, достаточными для предстоящих платежей.

Для устранения несоответствия между сроками поступления денежных средств и их расходования казначейство использует такие действенные

---

[214] *Baziadoly S.* Les finances publiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. P. 44–46; *Mekhantar J.* Finances publiques. Le budget de l’Etat. Paris: Hachette Livre, 1993. P. 131–135.
[215] *Годме П.-М.* Финансовое право (пер. с франц.). М.: Прогресс, 1978. С. 315.
[216] Там же, с. 316.

инструменты, как использование остатков корреспондентских счетов и эмиссия казначейских бон (займами на срок от трех до пяти лет). При этом возможность использования для решения платежной проблемы всей массы денежных ресурсов на счетах в кассах гарантируется принципом единства кассы, в соответствии с которым все средства бюджетов государства и его административно-территориальных единиц, казенных предприятий, а также средства по учету внебюджетной деятельности консолидируются на едином доходно-расходном казначейском счете, открытом в Банке Франции[217].

Проведя все надлежащие платежи по бюджету, казначейство может использовать находящиеся у него значительные денежные средства для реализации банковских функций. Казначейство-банкир может осуществлять операции по хранению вкладов и предоставлению кредитов отдельным субъектам экономической деятельности. Его деятельность в банковской сфере проявляется также в предоставлении ссуд отдельным субъектам, стимулируя тем самым выполнение государством своей экономической функции.

Французское казначейство сегодня это не только государственный институт, выполняющий функции кассира, банкира и ревизора, но и участник экономической жизни в стране, активно задействованный в реализации инвестиционной политики. Внедряя электронные системы учета, казначейство содействует реализации государственных программ цифровой трансформации.

К континентальной модели казначейства относится и федеральные кассы ФРГ, которые обеспечивают проведение платежей и ведение бухгалтерского учета только для федерального правительства[218]. Земельные кассы функционируют независимо от федеральных касс.

Англосаксонская модель казначейства (Treasury), как и французская, исторически восходит к средневековому периоду. В Англии еще в XII веке

---

[217] *Cabannes X.* Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier. Paris: LGDJ, 2000. Pp. 448. – ISBN 978-2-275-01918-5.

[218] § 79 Bundeskassen, Verwaltungsvorschriften. Bundeshaushaltsordnung (BHO). Доступ: https://www.gesetze-im-internet.de/bho/__79.html

появляется Exchequer – казна короля, орган исполнительной власти, отвечавший за сбор и управление налогами и иными доходами, осуществление платежей от имени монарха и проверку официальных счетов. Court of Exchequer представлял собой одну из первых централизованных систем финансового контроля, в которой на казначея возлагались полномочия по хранению и распределению государственных средств. В XVII в (реформы Даунинга) был установлен постоянный штат Казначейства, централизовано кассовое обслуживание через Банк Англии, который стал «кассиром правительства». В конце XVIII в. был усилен парламентский контроль за казначейской системой (Public Accounts Act 1782), а в XIX в рамках казначейства произошло объединение функций учета и аудита (Exchequer and Audit Departments Act 1866), после чего HM Treasury стало приобретать очертания, дошедшие до наших дней[219].

HM Treasury в Великобритании архаично по своей организационной структуре. Номинально управление им осуществляется коллегиально, через специальный руководящий орган – Управление казначейства, в состав которого входят первый лорд казначейства, *ex officio* им является премьер-министр; второй лорд казначейства, он же канцлер казначейства (*Chancellor of the Exchequer*) – официальное наименование официальной должности министра финансов, а также четыре младших лорда. Фактически же руководит HM Treasury канцлер казначейства (министр финансов), получающий свои административные полномочия от номинального руководителя – премьер-министра[220].

Казначейство в современной системе исполнительной власти Соединенного королевства отвечает за формирование и исполнение государственного бюджета, а также играет ключевую роль в осуществлении всей финансовой и экономической политики британского правительства. Решение этих задач обеспечивают основные структурные подразделения HM Treasury: департаменты бюджета и

---

[219] *Wolff G.* La Trésorerie britannique. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960. P. 5–13.

[220] *Roseveare H.* The Treasury. The Evolution of a British Institution. New York: Columbia University Press, 1969. Pp. 406; *Wolff G.* La Trésorerie britannique. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960. Pp. 166.

государственных финансов; управления финансами; финансового регулирования и промышленности; макроэкономический политики и международных финансов; государственной службы[221].

Оригинальностью и архаичностью характеризуется и система управления кассовым исполнением британского бюджета. Формально юридически ответственность за исполнение бюджета и контроль государственных расходов возложена на канцлера казначейства (министра финансов). Непосредственно же за контроль над государственными расходами в процессе исполнения бюджета отвечает главный секретарь казначейства (Chief Secretary to the Treasury).

Кассовое исполнение государственного бюджета в Великобритании отличается тем, что осуществляется через открытые в Банке Англии счета Консолидированного фонда (Consolidated Fund) и Национального фонда займов (National Loans Fund).

Консолидированный фонд представляет собой специальный счет текущих поступлений средств и их расходования, открытый министерством финансов в Банке Англии. Он пополняется преимущественно налогами, а его расходная часть представлена текущими расходами, ежегодно утверждаемыми парламентом (на оборону, охрану правопорядка, промышленность, сельское хозяйство, культуру и т.д.), и так называемыми *постоянными расходами*, которые не подлежат ежегодному парламентскому вотированию (расходы на обслуживание государственного долга)[222].

Средства со счета Консолидированного фонда выделяются в соответствии с разрешением парламента и под контролем Главного контролера и аудитора. Бюджетное заявление ежегодно представляется канцлером казначейства в Палату общин, где и утверждаются лимиты расходов (Supply Estimates).

---

[221] HM Treasury / Gov. UK. – URL: https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury

[222] *Brien Ph.* Public Spending: a Brief Introduction. London: House of Commons Library, 2022. – URL:https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8046; *Seely A.* The Budget and the annual Finance Bill. London: House of Commons Library, 2022. – URL: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn00813.

Важной особенностью британского бюджетного регионализма является существование отдельных Консолидированных фондов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, но их финансирование осуществляется из фонда Соединенного Королевства.

Счет Национального фонда займов нередко называют бюджетом капиталовложений. Его доходная часть формируется за счет платежей за предоставленные HM Treasury долгосрочные кредиты, прибыли эмиссионного департамента Банка Англии, средств, перечисляемых со счета Консолидированного фонда на обслуживание государственного долга, а также доходов от размещения временно свободных остатков денежных средств. В свою очередь, расходы Национального фонда займов идут на обслуживание и погашение государственного долга, предоставление долгосрочных кредитов на капитальные вложения для государственных корпораций и местных органов власти[223].

Единство бюджета в Великобритании обеспечивается тем, что счета Консолидированного фонда и Национального фонда займов взаимосвязаны: сумма профицита Консолидированного фонда перечисляется в Национальный фонд займов, а дефицит Консолидированного фонда покрывается из средств Национального фонда займов.

Казначейская система в Великобритании позволяет обеспечить прозрачность и ответственность в управлении государственными финансами, а также эффективное использование государственных ресурсов. Казначейство осуществляет прогнозирование состояния государственных финансов и дает свои оценки по исполнению государственного бюджета. Сделать это Казначейству позволяет постоянно получаемая от различных министерств и ведомств информация об объемах средств государственного бюджета, планируемых к расходованию на следующий месяц с детализацией по направлениям расходования (источник финансирования, вид расхода и способ оплаты). Информация, получаемая HM Treasury из систем электронных расчетов, а также от британских

[223] *Дроздов О.И.* Опыт казначейского исполнения бюджета в Великобритании // Финансы. 2008. № 4. С. 70.

министерств и ведомств, становится эмпирической основой для прогнозов и оценок, которые делает Казначейство по вопросам состояния и стабильности государственных финансов, и с помощью которых выявляется необходимость финансово-правовых корректировок по ходу исполнения бюджета[224].

Казначейская система в США была сформирована в числе первых американских государственных институтов. В сентябре 1789 года президент Вашингтон одобрил предложение Конгресса о создании Департамента казначейства (министерства финансов), и первым казначеем стал А. Гамильтон.

С того времени государство не раз реформировало казначейство на фоне расширения своих задач и функций. Сегодня Казначейство США становится ключевым звеном государственной администрации, наделенным широкими финансово-экономическими полномочиями и при этом сохраняющее отдельные архаичные и «непрофильные» функции (достаточно вспомнить, что до середины XX века на этот орган возлагалась охрана президента США и вице-президента). К его полномочиям, среди прочего, отнесены контроль за производством и продажей крепких алкогольных напитков, табака, огнестрельного оружия, администрирование иностранных активов США[225].

Полномочия, которыми министерство финансов США обладает в настоящее время, позволяют говорить о нем как о мегарегуляторе в сфере экономики и финансов. На него возложены функции по исполнению федерального бюджета – осуществление платежей от имени правительства и сбор федеральных доходов; эмиссия государственного долга, выпуск кратко- и долгосрочных долговых обязательств для финансирования дефицита бюджета; контроль за исполнением

---

[224] Выполняя эту задачу HM Treasury активно сотрудничает с вневедомственными органами, которые предоставляют независимые экономические прогнозы и проводят независимый анализ государственных финансов. Одним из таких органов является Управление бюджетной ответственности (Office for Budget Responsibility), созданное в 2010 году (www.obr.uk).

[225] *Roseveare H.* The Treasury. The Evolution of a British Institution. New York: Columbia University Press, 1969. Pp. 406; *Wolff G.* La Trésorerie britannique. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960. Pp. 166.

налогового законодательства[226]; мониторинг финансовой системы, анализ финансовых потоков, выявление рисков и оперативное принятие мер для обеспечения стабильности финансовых рынков. Наконец, Казначейство в США — ключевой актор экономической политики. В этом направлении Казначейство тесным образом сотрудничает с Федеральной резервной системой, координируя с ней монетарную и фискальную политику.

Направление кассового исполнения бюджета в министерстве финансов США непосредственно курируется заместителем министра, отвечающего за внутренние финансы. Среди структурных подразделений министерства в этой связи следует особо упомянуть Бюро фискальной службы (Bureau of the Fiscal Service), отвечающее за реализацию федеральной политики в области кассового обслуживания бюджета, учета государственных доходов и расходов, управления государственным долгом[227].

Система кассового исполнения бюджета в США выстроена в соответствии с принципом единства кассы, который предполагает централизацию только федеральных бюджетных доходов и расходов на едином счете Казначейства в Федеральной резервной системе (ФРС). Единство кассы позволяет контролировать все поступления федеральных денежных средств, предотвращать возможные кассовые разрывы, обеспечивать прозрачность и управляемость бюджетных потоков.

В США кассовое исполнение бюджета предполагает обязательное участие на этой стадии бюджетного процесса ФРС и некоторых коммерческих банков, действующих в качестве фискальных агентов федерального правительства. Деятельность ФРС как агента правительства охватывает широкий спектр функций: ведение счета Казначейства; управление государственными счетами, учет налоговых и иных фискальных поступлений, осуществление государственных

---

[226] Выполнение этой функции возложено на Службу внутренних доходов (Internal Revenue Service, IRS) – подразделение Казначейства, ответственное за администрирование федеральных налогов и надзор за соблюдением налогового законодательства.

[227] The Bureau of the Fiscal Service (Fiscal Service). – URL: https://www.fiscal.treasury.gov/

расходов; проведение платежей через электронную платежную систему, используемую для оптимизации кассовых операций, централизации денежных потоков и сокращения времени их прохождения; управление государственным долгом (внешним и внутренним), организация размещения государственных облигаций; хранение официальных государственных резервов. Выполняя эти функции агентов федерального правительства, ФРС и коммерческие банки действуют исключительно по указанию Казначейства и не принимают самостоятельных решений относительно бюджетных средств.

Расширенный состав участников кассового исполнения бюджета – Минфин США, ФРС, отдельные коммерческие банки – позволяет говорить о некоторой модификации принципа единства кассы, реализуемого в США через более сложную, разветвленную сеть финансовых институтов.

Англосаксонский подход к организации кассового устройства и казначейской системы во второй половине XX в. диверсифицировался.

В одних государствах (Великобритании, США, Австралия и др.) Treasury сегодня – это ведомство, выполняющее роль министерства финансов, центральный орган системы управления государственными финансами, наделенный самыми широкими полномочиями не только в финансовой сфере, но и в экономической. Авторитет и влияние этого органа подчеркиваются тем, что в его руководство номинально включается премьер-министр (Великобритания, Индия, Австралия, Новая Зеландия и др.).

В других государствах англосаксонского права (Канада, Ирландия) или государствах, правовые системы которых являются смешанными (ЮАР, Нигерия, Япония), сформирован Treasury Board[228] (Совет казначейства) — орган, имеющий

[228] *Hartcher P.* The Ministry. The Inside Story of Japan’s Ministry of Finance. London: Harper Collins Business, 1999. – 311 p. – ISBN 0-00-638879-5; Административное право зарубежных стран / под ред. *А.Н. Козырина, М.А. Штатиной*. М. : Спарк, 2003. 462 с. ; *Пульянов В.З.* Центральные органы управления финансами в развитых капиталистических странах. М.: [б. и.], 1976. 19 с. (Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация/ М-во юстиции СССР. Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. Отд. науч. информации; Вып. 115).

похожее название, но отличающийся от «классического» Treasury своими функциями, полномочиями и организацией.

Совет казначейства – это уже не министерство (хотя его руководитель и имеет ранг министра), а орган, имеющий статус постоянного межминистерского внутриправительственного комитета и отвечающий в правительстве за вопросы финансового управления. Его деятельность регулируется, как правило, законодательным актом о финансовом управлении. Например, в Канаде – Законом о финансовом управлении 1985 года, полное название которого: «Закон, предусматривающий финансовое управление правительством Канады, создание и ведение счетов в Канаде и контроль над королевскими корпорациями»[229], в ЮАР – Законом об управлении публичными финансами 1999 года[230]. Задача этого института весьма амбициозная и сводится к тому, чтобы минимизировать влияние чисто ведомственных интересов на финансовую политику правительства. В Совете казначейства представлены руководители ряда ключевых министерств, осуществляющих управление в области финансов, промышленности, торговли, занятости, здравоохранения и т.д.

Совет казначейства (Treasury Board) представляет своего рода «правительственный арбитраж», позволяющий избавиться от дисбалансов в государственном финансовом управлении, связанных с проявлениями узко ведомственных интересов в пользу общенациональных государственных потребностей. Деятельность Совета казначейства направлена на совершенствование системы государственного управления через контроль за расходами министерств и ведомств и определение эффективности использования выделенных им бюджетных средств. В его компетенции находится важный рычаг влияния на государственную службу: анализируя результаты контрольно-аналитических мероприятий Совет казначейства высказывается о сохранении либо

[229] Financial Administration Act 1985 // Department of Justice Canada. Consolidated Acts. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/
[230] Public Finance Management Act no. 1 of 1999 // National Treasury. Republic of South Africa. URL: https://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/

изменении численности госаппарата. В Канаде полномочия Совета казначейства по оптимизации госслужбы еще более внушительные. На него возложен контроль за качеством предоставления услуг населению страны всеми институтами федеральной власти, при этом среди критериев оценки присутствуют как экономические показатели (например, окупаемость труда госслужащего), так и внеэкономические, порой сложно рассчитываемые (например, «справедливость отношения к клиентам» или свобода и удобства доступа к официальной информации). Канадский Совет казначейства утверждает правительственные программы повышения качества государственных услуг. К его компетенции добавлены также мониторинг состояния «электронного правительства» в Канаде и ответственность за реализацию этого проекта[231].

Очевидно, что многообразие конкретных форм казначейства не ограничивается только континентальной и англосаксонской моделями. Появляются новые оригинальные модели, одной из которых является китайская. В уведомлении Народного банка Китая от 16 марта 2001 года о пилотной программе реформирования системы управления казначейством были обозначены контуры современной казначейской системы в Китае. Государственное казначейство КНР организационно подчиняется Народному банку Китая, руководствуясь в своей деятельности указаниями Государственного совета (правительства). Народный банк Китая осуществляет управление делами Государственного казначейства, а Министерство финансов КНР устанавливает правила его работы[232].

Проведенный сравнительно-правовой анализ моделей кассового устройства позволяет сделать вывод о том, что все три известные финансово-правовой науке подхода — казначейский (централизованное управление средствами на едином счете казначейства), банковский (децентрализованное обслуживание через центральный и коммерческие банки) и смешанный — за последние десятилетия

---

[231] *Данилов С.Ю.* Конституционная экономика в зарубежных странах. М.: Юстиция, 2021. С. 84–85.

[232] *Shulian Deng, Jun Peng*. Reforming the Budgeting Process in China // OECD Journal on Budgeting. 2011. Vol. 11. Issue 1. P. 75–89; *Трофимов А.А.* Бюджетные системы России и Китая: вопросы правового регулирования. М.: ИНФРА-М, 2022. 214 с.

претерпели значительные изменения вследствие проводившихся административных реформ, развития бюджетного законодательства и бюджетной техники, внедрения в бюджетную практику современных информационно-коммуникационных технологий.

Наиболее распространенная в мире модель кассового устройства в XXI в. представляет собой конвергенцию казначейской и банковской систем, своего рода модифицированную казначейскую систему с вкраплением отдельных элементов банковской системы.

Компаративный анализ показывает, какой долгий путь в своем развитии прошел институт казначейства – от ранних форм протоказначейства, выполнявшего функцию тезаврации – накопления и сохранения материальных сокровищ (казны в ее историческом понимании), до органа публичной администрации, формирующего согласованную финансовую политику современного государства; от фрагментированных счетов к единому казначейскому счету (Treasury Single Account, TSA), где государство выступает кассиром распорядителей средств, минимизируя кассовые разрывы и обеспечивая контроль над бюджетными операциями.

Глава 2. Бюджетно-правовое регулирование казначейского исполнения

2.1. Казначейское исполнение бюджета

В первые годы после прекращения существования Советского Союза действовавшая система кассового исполнения учреждениями Госбанка СССР была разрушена. При этом в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»[233], который выступал правовой базой регулирования этого блока вопросов, отсутствовало указание на принцип единства кассы.

Хотя восстановление казначейства произошло в 1992 году, в действовавшем до 2000 года, до принятия БК РФ, Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» в статье 15, посвященной организации бюджетного процесса, закреплялась банковская система кассового исполнения бюджета, и Банк России был определен как кассир всех бюджетов[234].

Деятельность казначейства и его полномочия до принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации регулировались Указом Президента России[235] и принятым в его исполнение постановлением Правительства России[236]. В рассматриваемый период нормы Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» применялись в части, не противоречащей положениям данного Указа Президента, поскольку он вступил «в силу на основании и в порядке, установленном Постановлением V Съезда

---

[233] Закон РСФСР от 10 октября 1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 14 ноября 1991 г. № 46. Ст. 1543.

[234] Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

[235] Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1992 № 1556 «О федеральном казначействе» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 14.12.1992. № 24. Ст. 2101.

[236] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 № 864 «О федеральном казначействе Российской Федерации» (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 30.08.1993. № 35. Ст. 3320.

народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы"»[237].

В самом Указе Президента в числе основных была указана задача федерального казначейства по организации, осуществлению и контролю за исполнением республиканского бюджета Российской Федерации[238]. Исходя из этой задачи, Правительство России, в свою очередь, установило, что федеральное казначейство «организует бюджетное и финансовое исполнение республиканского бюджета Российской Федерации», при этом отдельно подчеркивалась необходимость соблюдения принципа единства кассы[239].

Более того, в Указе Президента (пункт 7) предписывалось передать казначейству функции «по кассовому исполнению республиканского бюджета», вследствие чего Минфин России должен был определить «этапы и сроки передачи из банковской системы органам казначейства функций по кассовому исполнению бюджета, возложенных на казначейство Указом Президента Российской Федерации»[240].

Указанные нормы Постановления позволяют сделать вывод о наличии как минимум трех понятий, связанных с исполнением бюджета: финансовое исполнение (относилось к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов), бюджетное исполнение (относилось только к федеральному бюджету), а также кассовое исполнение бюджета. Важно, что бюджетное и финансовое исполнение должны организовываться исходя из принципа единства кассы. Соотношение между всеми этими понятиями в самом Постановлении не раскрывалось, однако системный анализ его норм позволяет сделать определенные выводы.

---

[237] П. 11 Указа Президента Российской Федерации № 1556.
[238] П. 2 Указа Президента Российской Федерации № 1556.
[239] П. 9 Положения о федеральном казначействе Российской Федерации, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 № 864 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 30.08.1993. № 35.
[240] П. 9 Постановления Правительства Российской Федерации № 864.

Учитывая, что бюджетное и финансовое исполнение бюджета относилось к федеральному бюджету (до 1994 года – республиканскому бюджету РСФСР), а финансовое исполнение – к бюджетам государственных внебюджетных фондов, анализ норм Постановления, относящихся одновременно к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов, позволяет раскрыть содержание понятия «финансовое исполнение бюджета», а положения, относящиеся исключительно к федеральному бюджету, формируют понятие «бюджетное» исполнение. Исходя из содержания постановления Правительства № 864, можно прийти к выводу, что доведение бюджетных данных (размеров ассигнований из республиканского бюджета), распоряжение средствами, числящимися на счетах в банках, контроль целевого использования относились к категории бюджетного исполнения, а открытие счетов, краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование – к финансовому исполнению бюджета.

Что касается кассового исполнения бюджета, то в условиях открытия счетов бюджетов в Банке России можно было говорить о формировании смешанной системы кассового исполнения бюджета, при которой счета в банках стали открываться не бюджетным организациям, а казначейским органам; последние, в свою очередь, стали обслуживать бюджетные организации.

На наш взгляд, термин «бюджетное и финансовое исполнение» бюджета можно рассматривать как предшественник понятия «казначейское исполнение бюджета».

Дальнейший этап развития общественных отношений, постепенно формирующих институт «казначейское исполнение бюджета», связан с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета»[241]. В нем впервые в нормативном правовом акте использован термин «казначейская система исполнения федерального бюджета». Указ предписывал Правительству России ускорить переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

[241] Указ Президента Российской Федерации от 12.05.1997 № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 19.05.1997. № 20. ст. 2235.

Правительство России, в свою очередь, приняло постановление от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения бюджета»[242]. Анализ содержания этого постановления позволяет выявить ключевые признаки постепенно формировавшегося института «казначейское исполнение бюджета».

К числу элементов казначейской системы исполнения федерального бюджета постановление Правительства № 1082 отнесло:

централизацию доходов и средств федерального бюджета на счетах исключительно органов федерального казначейства (пункт 1);

открытие лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в федеральном казначействе (пункт 8);

доведение средств федерального бюджета до получателей средств на основании реестров на финансирование без зачисления их на счета в банках (абзац 5 пункта 9);

доведение до получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств (абзац 2 пункта 9);

оплату обязательств федерального бюджета «после документального подтверждения надлежащей реализации договоров» (абзац 4 пункта 9) исходя из принятия получателями средств федерального бюджета «обязательств по осуществлению расходов и платежей в течение срока действия» лимитов (абзац 3 пункта 9).

Во всех указанных отношениях одной из сторон является орган федерального казначейства как управомоченный орган на совершение определенных действий в отношении средств федерального бюджета. При этом четко разграничены полномочия казначейства и полномочия получателей бюджетных средств: именно

[242] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1997 № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 08.09.1997. № 36. Ст. 4170.

получатели средств федерального бюджета, а не органы федерального казначейства, принимают обязательства по осуществлению расходов.

Подчеркнем, что термин «кассовое исполнение бюджета» в этом постановлении и в дальнейшем в бюджетном законодательстве перестает использоваться.

Таким образом, анализ норм указанного Постановления позволяет сделать вывод, что в первоначальном содержании понятие «казначейская система исполнения бюджета» представляет собой такой способ организации исполнения бюджета, при котором специальный орган – казначейство – открывает счета бюджета, ведет лицевые счета получателей бюджетных средств, доводит до них утвержденные лимиты бюджетных обязательств и информацию о средствах для использования, а также осуществляет оплату со своих счетов принятых получателями бюджетных средств обязательств бюджета после проверки подтверждающих документов.

Правовое значение указанного Постановления заключается в закреплении ключевого принципа организации исполнения бюджета, реализуемого при казначейском исполнении бюджета: разделение денежных и информационных потоков при исполнении бюджета по расходам. С выходом указанного постановления возможность доведения до получателей бюджетных средств не денежных средств, а объемов прав на принятие и исполнение обязательств получила закрепление на уровне нормативного правового акта Правительства России, а не ведомственного акта Минфина России[243].

В постановлении специально подчеркнуто, что средства федерального бюджета доводятся до получателей средств федерального бюджета без их зачисления на банковские счета. В прежней модели доведение бюджетных средств до получателей осуществлялось путем их перечисления на бюджетные счета получателей, открываемые в Банке России и кредитных организациях.

[243] Приказ Минфина РФ от 17.02.1995 № 111 «О порядке перечисления бюджетных средств для осуществления финансирования расходов и мероприятий федерального бюджета» // Налоговый вестник. № 4. 1995.

Концентрация денежных средств на счетах казначейства России знаменовала собой качественный переход к новой модели организации исполнения бюджета, при которой информационные потоки по доведению прав на использование бюджетных средств не сопровождались перечислением денежных средств на счета получателей. Указанные в Постановлении «реестры на финансирование расходов» стали юридически значимым основанием для использования средств получателями бюджетных средств уже не со своих бюджетных счетов, а со счетов казначейства как специального органа.

В первоначальной редакции БК РФ впервые в законодательстве на последующие 8 лет был закреплен термин «казначейское исполнение бюджета». Оно изначально удостоилось отдельной статьи[244], открывавшей главу 24 «Основы исполнения бюджетов», в которой определялось, что в Российской Федерации «устанавливается казначейское исполнение бюджетов».

Из этой формулировки следует, что для всех бюджетов бюджетной системы, а не только федерального, должно осуществляться казначейское исполнение.

Из первоначальной редакции статьи 215 БК РФ следует, что субъектами, осуществляющими казначейское исполнение бюджета, являются органы исполнительной власти, на которые возложены «организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами». Хотя статья и не указывает прямо, что это за органы, системное толкование первоначальной редакции БК РФ позволяет прийти к выводу, что такими органами являются Федеральное казначейство и финансовые органы. Кроме того, в статье 164 БК РФ в числе участников бюджетного процесса федерального уровня был специально выделен орган, осуществляющий казначейское исполнение федерального бюджета, которым было обозначено Федеральное казначейство.

Статья 215 БК РФ установила, что указанные органы являются кассирами «всех распорядителей и получателей бюджетных средств». Использование слова «кассир» отсылает к существовавшему в советский период понятию «кассовое

[244] Ст. 215 БК РФ в редакции от 31.07.1998 г. (недействующей).

исполнение бюджета», а также к понятию «кассовое устройство», применявшемуся в имперский период развития. В эти исторические периоды исполнение государственного бюджета осуществлялось на основе принципа единства кассы, предполагавшего наличие единого кассира для всех распорядителей кредитов[245]. В то же время, учитывая федеративный характер бюджетной системы, в статье 215 БК РФ понятие «кассир» используется во множественном числе. Для каждого бюджета (и его распорядителей и получателей бюджетных средств) определен один кассир, следовательно, формируется количество кассиров, соответствующее числу бюджетов, для которых устанавливается казначейское исполнение бюджета.

Таким образом, БК РФ предполагал для каждого бюджета наличие кассира, который должен был обеспечить его казначейское исполнение. Подобное законодательное регулирование позволило субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям формировать собственные казначейские органы, как правило, в составе финансовых органов. С этого момента можно говорить о наличии казначейских органов в широком смысле – не только как совокупности органов федерального казначейства, но и кассиров – казначейств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в структуры финансовых органов. При этом БК РФ допускал возможность для бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (статья 168) осуществления их исполнения через Федеральное казначейство. В этой норме закладывалась основа казначейского исполнения региональных и местных бюджетов Федеральным казначейством и обретение им роли кассира для администраторов средств этих бюджетов.

Статья 215 БК РФ содержала также две важные законодательные новации. Во-первых, она закрепила для кассиров (казначейств) всех бюджетов полномочие по управлению счетами бюджета. Ранее это полномочие устанавливалось только

[245] См. подробнее: *Артюхин Р.Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8. 2022. С. 95-101.

для федерального казначейства[246]. Во-вторых, была раскрыта суть полномочий кассира – осуществление платежей за счет бюджетных средств «от имени и по поручению бюджетных учреждений». Здесь прослеживается влияние сформулированного в XIX веке учеными в области финансового права принципа единства кассы[247].

Важнейший вклад первоначальной редакции БК РФ заключался также в установлении нового содержания принципа единства кассы. Если раньше в науке бюджетного права основной акцент делался на едином кассире бюджета, то статья 216 БК РФ определила принцип единства кассы через необходимость использования единого счета бюджета. БК РФ установил, что исключительно на единый счет бюджета подлежат зачислению все поступления в бюджет и с него должны осуществляться все предусмотренные расходы. Исходя из положений статьи 215 первоначальной редакции БК РФ, единый счет бюджета должен управляться кассиром (казначейством) соответствующего бюджета. Единый счет бюджета, таким образом, стал новым этапом в реализации принципа единства кассы, устанавливая требование не только о едином кассире для соответствующего бюджета, но и о едином счете бюджета. Единый счет бюджета по своей сути предполагал наличие только одного владельца – кассира распорядителей и получателей бюджетных средств.

Кроме указанных новаций, относящихся к казначейскому исполнению бюджета, первоначальная редакция БК РФ в статье, посвященной основам казначейского исполнения федерального бюджета[248], определила ряд содержательных характеристик казначейского исполнения бюджета как нового института бюджетного права.

Исходя из норм указанной статьи, нормативными характеристиками казначейского исполнения федерального бюджета в части расходов стали:

---

[246] П. 8 Положения о федеральном казначействе Российской Федерации, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 № 864.

[247] См.: *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2 / под ред. А.Н. Козырина. М. : Статут, 2000. С. 150.

[248] Ст. 243 БК РФ.

регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, отражение всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов федерального казначейства.

По своему содержанию указанные полномочия во многом отражают характеристики «казначейской системы исполнения бюджета» (в терминологии постановления Правительства № 1082), на смену которой пришло «казначейское исполнение бюджетов».

Указанные элементы казначейского исполнения федерального бюджета и полномочия Федерального казначейства в отношении средств федерального бюджета также можно считать применимыми и к казначейскому исполнению, и к кассирам (казначействам) других бюджетов, хотя прямо эти полномочия для кассиров иных бюджетов указаны не были. Такой вывод справедлив в той части, в какой характеристики казначейского исполнения федерального бюджета имеют своим предметом полномочия, направленные на создание условий для выполнения родовой функции федерального казначейства как кассира для распорядителей и получателей средств федерального бюджета. Поскольку такую же родовую функцию выполняют кассиры других бюджетов, то связанные с ней полномочия также должны быть присущи и им.

Казначейское исполнение бюджета привело к возникновению новых этапов исполнения бюджета как стадии бюджетного процесса.

Такими новыми этапами для стадии исполнения бюджета стали: учет бюджетных обязательств, учет денежных обязательств, санкционирование расходов бюджета, осуществление платежа от имени и по поручению получателя бюджетных средств. Указанные этапы стали возможны именно благодаря казначейскому исполнению бюджета и выделению кассиров распорядителей и получателей бюджетных средств (казначейских органов) в качестве самостоятельного участника правоотношений.

Новые этапы исполнения бюджета удовлетворяют требованиям, предъявляемым к этапам, составляющим стадии бюджетного процесса. Такими

требованиями, как ранее отмечалось в научной литературе, являются последовательность, начало и завершенность, создающая юридическую возможность для начала следующего этапа (стадии). Так, по мнению О.В. Болтиновой, «стадии бюджетного процесса сопряжены:

– с формированием целей и задач;

– определением количественного и качественного состава участников;

– закреплением сроков реализации стадии;

– подведением итогов выполненных на той или иной стадии действий»[249].

Общим для всех новых этапов исполнения бюджета стал новый участник правоотношений – Федеральное казначейство при исполнении федерального бюджета и казначейские структуры финансовых органов при исполнении региональных и местных бюджетов.

Кроме отмеченных элементов казначейского исполнения бюджета, органично ставших этапами исполнения бюджета, БК РФ закрепил ряд полномочий Федерального казначейства, которые образовали элементы казначейского исполнения бюджета как формирующегося правового института.

Новые группы правоотношений в рамках казначейского исполнения бюджета сформировались согласно первоначальной редакции БК РФ в виде правоотношений по:

открытию единого счета бюджета (статьи 215, 216 и абзац 2 статьи 244);

открытию лицевых счетов (статья 254);

ведению сводного реестра получателей средств бюджета (статья 256 первоначальной редакции БК);

регистрации всех операции по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов бюджета, в Главной книге казначейства (статья 256);

управлению счетами бюджета и бюджетными средствами (статья 215).

---

[249] *Болтинова О.В.* Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 11. С. 65-72.

Соответственно, новыми объектами правоотношений при казначейском исполнении бюджета стали единый счет бюджета, лицевой счет, сводный реестр получателей бюджетных средств, Главная книга казначейства.

Механизмы казначейского исполнения бюджета не только наделяют казначейство полномочием быть одной из сторон правоотношений, но и обеспечивают возможность осуществления полномочий участников бюджетного процесса на ином качественном уровне, нежели это было вне казначейского исполнения бюджета.

Таким образом, казначейское исполнение можно представить как часть организации исполнения бюджета, некоторые из элементов которого стали этапами исполнения бюджета как стадии бюджетного процесса.

В целом анализ норм первой редакции БК РФ показывает, что содержание понятия «казначейское исполнение бюджета» было заложено постановлением Правительства № 1082, законодатель воспроизвел основные положения казначейского исполнения бюджета, апробированные при применении указанного акта. Вместе с тем при включении термина «казначейское исполнение бюджета» из первоначального понятия «казначейская система исполнения бюджета» было исключено слово «система».

С 2008 года термин «казначейское исполнение бюджета» перестал использоваться в БК РФ в связи с признанием утратившей силу статьи 215 первоначальной редакции БК РФ[250]. До настоящего времени этот термин в бюджетном законодательстве не применяется.

Как представляется, исчезновением указанный термин обязан двум обстоятельствам.

Во-первых, в 2004 году в БК РФ была введена статья 215.1, в которой появился новый термин – «кассовое обслуживание исполнения бюджета». Далее,

---

[250] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.04.2007. № 18. Ст. 2117.

на протяжении 4 лет в БК РФ совместно использовались два понятия – казначейское исполнение бюджета и кассовое обслуживание исполнения бюджета. Отметим, что конфликта между этими понятиями не возникало, поскольку, как отмечалось выше, казначейское исполнение бюджета относилось к полномочиям каждого финансового органа – кассира главного распорядителя и распорядителя и получателя бюджетных средств. В свою очередь, кассовое обслуживание исполнения бюджета, осуществление которого возлагалось исключительно на казначейство, предполагало «проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета»[251].

При прямом прочтении действительно могло возникнуть представление о пересечении двух понятий, поскольку и при казначейском исполнении бюджета все операции по поступлениям и выплатам из бюджета подлежат учету в Главной книге казначейства. Устранило видимое противоречие между двумя понятиями дополнение статьи 215.1 частью шестой, которой было установлено, что для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы именно Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации единые счета каждого бюджета. Таким образом, можно говорить, что при казначейском исполнении ключевую роль выполняют казначейские органы – кассиры распорядителей и получателей бюджетных средств. Именно эти казначейства и обслуживали распорядителей и получателей бюджетных средств своего бюджета. Кассовое обслуживание в этом случае придало Федеральному казначейству своего рода статус «кассира кассиров», поскольку кассовое обслуживание стало подразумевать обслуживание финансовых органов (их казначейских структур).

Второе обстоятельство, послужившее, на наш взгляд, основанием для исключения из БК РФ рассматриваемого понятия, – более чёткая с 2004 года регламентация полномочий финансовых органов, когда от понятия «исполнение бюджета» было отделено понятие «организация исполнения бюджета».

---

[251] Ст. 6 Бюджетного кодекса в редакции от 29.12.2004 г. (недействующей).

В БК РФ в 2004 году был закреплен принцип подведомственности расходов и указание на то, что исполнение бюджета является полномочием не финансового органа или органа казначейства, а соответствующего главного распорядителя и получателя средств (в настоящее время постепенно заменяется понятиями главного администратора и администратора бюджетных средств). В свою очередь, за финансовыми органами было закреплено полномочие по организации исполнения бюджетов.

Соответственно, исключение термина «казначейское исполнение бюджета» устраняло видимое несоответствие между новым принципом, в котором ответственным за исполнение бюджета провозглашался администратор бюджетных средств, и термином, буквальное прочтение которого могло создать неверную трактовку об ответственности за исполнение бюджета не у администраторов бюджетных средств, а у их кассиров – казначейств.

Казначейское исполнение бюджета как термин было поглощено новым понятием – организация исполнения бюджета, которая полностью возлагалась на финансовый орган. В 2007 году Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ нормы об организации исполнения бюджета были дополнены положением о том, что исполнение бюджета организуется на основе кассового плана, который и должны составлять для каждого бюджета финансовые органы, выполняющие в этом случае функции кассира распорядителей и получателей бюджетных средств. Этим же законом была в новой редакции изложена статья 219 БК РФ[252], в которой элементы казначейского исполнения бюджета были включены в этапы исполнения бюджета.

Третий аргумент, который мог быть положен в основу отмены термина, касается того, что Федеральное казначейство является федеральным органом, и в условиях самостоятельности бюджетов и федеративной модели бюджетного устройства России отсылка к казначейскому исполнению косвенно указывала именно на Федеральное казначейство и создавала неверное представление о нем

[252] П. 201 Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

как об органе, уполномоченном на казначейское исполнение каждого бюджета. При этом БК РФ не стал устанавливать организационное обособление в структуре финансовых органов региональных и местных казначейств.

Таким образом, казначейское исполнение соответствующего бюджета поглотилось понятием «организация исполнения бюджета».

Как было показано выше, казначейское исполнение бюджета включало в себя вопросы ведения лицевых счетов, учёта бюджетных и денежных обязательств, санкционирования оплаты денежных обязательств, а также вопросы кассового планирования. Однако с исключением термина «казначейское исполнение бюджета» элементы, составлявшие его содержание, сохранились в БК РФ в составе иных правовых институтов.

Анализ статьи 215.1 БК РФ позволяет выявить следующие составные элементы, которые можно отнести к основам исполнения бюджета. Так, Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, местной администрации обеспечивают исполнение соответствующего бюджета. Финансовый орган организует исполнение бюджета. Казначейство России осуществляет казначейское обслуживание исполнения бюджетов. Таким образом, основы исполнения бюджета включают в себя обеспечение исполнения, организацию исполнения, казначейское обслуживание исполнения бюджетов и собственно исполнение бюджета.

В числе этапов исполнения бюджета статьей 219 БК РФ предусмотрены учёт бюджетных обязательств, учёт денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств и подтверждение исполнения денежных обязательств. Самой же статьёй установлено, что именно Федеральное казначейство, а также финансовые органы субъектов и муниципалитетов осуществляют указанные функции (пункт 5 статьи 219 БК РФ). При осуществлении указанных функций казначейские органы обязаны обеспечить контроль за соответствием друг другу денежных обязательств и бюджетных обязательств, наличием документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, и непревышением обязательствами соответствующих лимитов.

Таким образом, статья 219 косвенно предполагает, что не только получатель бюджетных средств, но и казначейский орган исполняет бюджет. Однако включение в состав органов, исполняющих бюджет, казначейских органов вступает, на наш взгляд, в противоречие как со статьей 215.1, так и со статьёй 162 БК РФ.

Как следует из полномочий получателя бюджетных средств, установленных статьёй 162 БК РФ, именно получатель принимает и исполняет бюджетное обязательство, обеспечивает результативность и целевой характер использования бюджетных ассигнований. И, главное, распорядитель бюджетных средств, в ведении которого находится получатель, обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

Закреплённый статьёй 215.1 БК РФ принцип исполнения бюджета на основе подведомственности расходов предполагает, что получатель бюджетных средств вправе получать лимиты бюджетных обязательств только от своего главного распределителя бюджетных средств, и, таким образом, предполагается возможность осуществления расходов бюджета исключительно по ведомственному принципу.

В свою очередь, принцип исполнения бюджета на основе единства кассы предусматривает осуществление всех кассовых потоков с единого счёта бюджета. Однако его легальное определение не вполне отражает глубину содержания указанного принципа. Так, ещё в имперский период развития бюджетного права профессор В.А. Лебедев отметил, что следует различать полномочия хранителя (казначея) от полномочий распорядителя. Как представляется, совокупность двух указанных принципов, определённых статьёй 215.1 БК РФ, даёт возможность прийти к выводу, что субъектом исполнения бюджета является не казначейство или финансовый орган, а администратор бюджетных средств.

Следовательно, включение в понятие исполнения бюджета по расходам этапов исполнения, осуществляемых казначейскими органами, размывает ответственность и бюджетные полномочия администратора бюджетных средств. Более того, указание на то, что казначейские органы осуществляют контроль за

деятельностью получателя бюджетных средств при учёте бюджетных и денежных обязательств, а также санкционирование расходов бюджета, косвенно подтверждает вывод о том, что они не исполняют бюджет.

В науке финансового права используются разные термины, характеризующие способ организации исполнения бюджета с участием казначейства.

Так, О.В. Болтинова говорит о казначейском исполнении бюджета и его сущности[253]. По её мнению, сущность состоит в целом перечне элементов, частью которых являются единый счёт бюджета, лицевые счета, доведение финансирования, обязательность осуществления и учёта кассовых операций казначейством. Особо подчёркнуто, что для казначейского исполнения бюджета характерно широкое внедрение «автоматизированных систем в расчётах и обеспечение информационных потоков»[254]. Интересно отметить, что О.В. Болтинова наряду с термином «казначейское исполнение бюджета» использует термин «кассовое исполнение бюджета», под которым ею понимается «организация получения денежных средств в бюджет и выдачи бюджетных средств в процессе исполнения бюджета»[255].

Ю.В. Леднева делает вывод о том, что в Российской Федерации предусмотрено «смешанное исполнение бюджета, которое нельзя отнести либо к казначейскому, либо к банковскому исполнению»[256]. Указанный вывод сделан на том основании, что функция кассового исполнения бюджета распределена между Федеральным казначейством и Банком России. Федеральное казначейство, как часть функции кассового исполнения бюджета, по мнению Ю.В. Леднёвой, наделено полномочиями по кассовому обслуживанию исполнения всех бюджетов, а Центральный банк осуществляет кассовое обслуживание счетов бюджетов.

---

[253] *Болтинова О.В.* Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 181.
[254] Там же.
[255] Там же. С. 182.
[256] Бюджетное право : учебник / Под ред. Г.Ф. Ручкиной. М. : Прометей, 2020. С. 360-361.

А.Г. Пауль делает интересный вывод о том, что одним из принципов исполнения бюджетов является принцип казначейского, а в скобках при этом указывает банковско-казначейского исполнения бюджетов[257]. Таким образом, ставится знак равенства между казначейским и банковско-казначейским исполнением бюджета. В качестве пояснения к этому тезису им говорится, что владельцем счёта всех бюджетов является казначейство, а сам счёт открывается в Центральном банке. При этом финансовые органы «не имеют прямого доступа» к средствам своих бюджетов, для такого доступа им открываются лицевые счета бюджетов в казначействе.

При характеристике кассового устройства Д.Л. Комягин говорит о том, что кассовые полномочия при исполнении бюджета обычно разделены между Центральным банком и казначейством[258]. При этом он обоснованно замечает, что без банка исполнение бюджета могло осуществляться только в прошлом, при исполнении бюджета в наличный денежной форме. На этом основании Д.Л. Комягин, давая классификацию исполнения бюджета по способу организации управления средствами бюджета, делает вывод, что в 2017 году существовала «смешанная система исполнения бюджета»[259].

Аналогично указанным авторам, Ю.А. Крохина также одновременно использует понятие кассового исполнения бюджета и казначейской системы исполнения бюджетов[260]. Сущность казначейской системы исполнения бюджетов, на взгляд Ю.А. Крохиной, состоит в том, что публично-правовые образования «посредством использования казначейской технологии получают реальную возможность осуществлять и контролировать весь цикл оборота бюджетных средств»[261]. На её взгляд, процесс казначейского исполнения бюджета, в том числе, включает следующие стадии: доведение бюджетных данных, подтверждение

---

[257] *Пауль А.Г.* Бюджетное право : учебник. М. : Проспект, 2021. С. 132.
[258] *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право : учебник для вузов. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 324.
[259] Там же. С. 565.
[260] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России: учебник. М. : Юрайт, 2011. С. 365.
[261] Там же.

органом, исполняющим бюджет, денежных обязательств, расходование бюджетных средств.

Анализ научной литературы показывает, что авторы одновременно используют понятия кассовое исполнение бюджета и казначейское исполнение бюджета, а также кассовое (казначейское) обслуживание исполнения бюджета.

На наш взгляд, одновременное использование этих двух терминов представляется обоснованным.

Казначейское исполнение бюджета можно отнести к категории организации исполнения бюджета, осуществляемой финансовыми органами. Чертами казначейского исполнения действительно являются, как справедливо отметила О.В. Болтинова, лицевые счета, доведение бюджетных данных, учёт бюджетных денежных обязательств с отражением на лицевых счетах. При этом все средства бюджета соответствующего публично-правового образования, как результат казначейского исполнения бюджета, сосредоточены на едином счёте бюджета.

Понятие кассового исполнения бюджета относится не к категории организации исполнения бюджета, а к категории кассового устройства как части бюджетного устройства. Это понятие, наследуемое из имперского и советского периодов развития финансового права России. В его содержание включается вопрос о том, кто является кассиром бюджета, то есть обслуживает единый счёт бюджета или счета бюджетополучателей, если существует децентрализованная система ведение счетов[262].

Кассиром бюджета является не тот, кому открыт счёт (кто является владельцем счёта), а тот, кто открыл (ведёт) счёт.

В настоящее время формой кассового исполнения бюджета является казначейское обслуживание исполнения бюджета на казначейских счетах, открываемых в Казначействе России. До появления системы казначейских платежей в 2021 году формой кассового исполнения бюджета было кассовое обслуживании исполнения бюджетов на счетах, открываемых в Банке России, что

[262] См. подробнее: *Артюхин Р.Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 95-101.

давало основание авторам говорить о смешанной системе кассового исполнения бюджета или о казначейско-банковском исполнении бюджета[263]. Учитывая, что в настоящее время единые счета бюджетов открываются только Казначейством России, а не Банком России, то и кассиром бюджетов является Казначейство России, что свидетельствует о казначейской системе кассового исполнения всех бюджетов в Российской Федерации.

Сформировалось разграничение понятий «исполнение бюджета», «организация исполнения бюджета» и «кассовое исполнение». Исполнение бюджета – прерогатива исполнительных органов публично-правового образования, выступающих как участники бюджетного процесса в виде администраторов бюджетных средств. Кассовое устройство, как часть бюджетного устройства, определяется законодателем и развитием платёжной системы, уровнем развития наличного и безналичного денежного обращения, расчётных правоотношений, электронных и информационных технологий, используемых в безналичных расчетах. Организация исполнения бюджета, в свою очередь, является полномочием Минфина России и финансовых органов ППО.

При этом федеративное устройство бюджетной системы формирует такую особенность казначейского исполнения, как возможность передачи Казначейству России функций по казначейскому исполнению бюджета от финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Проведённый анализ позволил проследить эволюцию понятия «казначейское исполнение бюджета». До его введения в БК РФ существовало понятие кассового исполнения бюджета, заимствованное из советского периода развития бюджетного права. При принятии БК РФ термин «кассовое исполнение бюджета» не использовался в законодательстве и был поглощён понятием казначейское исполнение бюджета. С включением в БК РФ в 2008 году понятия «кассовое обслуживание исполнения бюджета» и исключением понятия «казначейское

[263] См., например: *Пауль А.Г.* Бюджетное право : учебник. М. : Проспект, 2021. С. 132.

исполнение бюджета» понятия казначейского исполнения и кассового исполнения остались в доктрине, но понимались различно.

С внедрением системы казначейских платежей можно говорить об устоявшемся содержании этих двух понятий (казначейского исполнения и кассового исполнения), использование которых одновременно представляется обоснованным. Казначейское исполнение бюджета – часть организации исполнения бюджета, осуществляемого финансовыми органами публично-правовых образований, предполагающая внутренние для публичного образования технологии обеспечения оперативного доведения бюджетных средств и их использования в соответствии с бюджетными назначениями, с единым счётом бюджета. Кассовое исполнение относится к категории кассового устройства как части бюджетного устройства и характеризуется отношениями, связанными с ведением единого счёта бюджета. В настоящее время кассовое исполнение бюджета существует в форме казначейского обслуживания исполнения бюджета в системе казначейских платежей и ее можно охарактеризовать как казначейскую систему кассового исполнения бюджетов.

Использование термина «кассир», несмотря на кажущуюся его рудиментарность, также представляется допустимым и в настоящее время. С 2021 года, в результате создания системы казначейских платежей кассиром каждого бюджета стало Казначейство России, поскольку именно в Казначействе России открываются единые счета бюджетов на соответствующем казначейском счёте. Владельцами указанных счетов являются финансовые органы.

Правовой анализ содержания понятия позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на исключение термина «казначейское исполнение бюджета» из бюджетного законодательства, в доктрине бюджетного права его применение остается актуальным. Элементы первоначального содержания понятия «казначейское исполнение бюджета» сохранились и в настоящее время, но стали охватываться другим, более общим понятием – «организация исполнения бюджета».

Проведённый анализ позволил раскрыть современное содержание рассматриваемого понятия «казначейское исполнение бюджета» и сделать вывод о его принадлежности к более крупному институту бюджетного права «организация исполнения бюджета». Казначейское исполнение бюджета следует отделять от понятия «кассового исполнения бюджета», формирующего кассовое устройство как часть бюджетного устройства государства. Сделан вывод о наличии в Российской Федерации «казначейской системы кассового исполнения бюджетов».

Отличительным признаком казначейского исполнения бюджета является наличие в качестве субъекта правоотношений специального уполномоченного органа – Казначейства России или финансового органа, подразделение которого выполняет функции, аналогичные функциям Казначейства России по казначейскому исполнению федерального бюджета.

Далее необходимо подробнее рассмотреть способы и механизмы, используемые при казначейском исполнении бюджета и иных видов средств.

2.2. Правовые институты (инструменты) казначейского исполнения

Вопрос о казначейском исполнении иных видов публичных средств, не являющихся бюджетными, в отличие от казначейского исполнения бюджетов, остается урегулированным в законодательстве недостаточно полно. Более того, сам термин «казначейское исполнение» вне привязки к исполнению бюджета не получил закрепления ни в нормативных правовых актах, ни в доктрине финансового права. Вместе с тем обращение к содержанию понятия «казначейское исполнение бюджета» и выявление его основных признаков позволяют обосновать существование более общей категории «казначейское исполнение», применимой к различным видам публичных денежных средств. Проведенный анализ казначейского исполнения бюджета дает основания отнести выявленные признаки к общей модели казначейского исполнения как совокупности правовых инструментов и механизмов, обеспечивающих реализацию соответствующих правоотношений независимо от того, идет ли речь о бюджетных либо о иных

публичных средствах. К числу таких признаков следует отнести открытие и ведение лицевых счетов для отражения операций с соответствующим видом средств, установление лимитов на осуществление операций, включая учет контрактных и денежных обязательств, а также осуществление казначейским органом санкционирования операций. Для казначейского исполнения независимо от вида средств подлежит применению принцип единства кассы, предполагающий открытие одного казначейского счета для соответствующего вида средств, при этом для казначейского исполнения бюджета дополнительной характеристикой выступает кассовое прогнозирование поступлений и выплат.

Исторически правовое предписание о наличии единого счета бюджета отсутствовало как в советском бюджетном праве, так и в первоначальный период становления современного бюджетного законодательства: каждый бюджет обслуживался тем количеством счетов, которое определял соответствующий финансовый орган. Впервые понятие «единого счета» появилось на федеральном уровне в 1997 году[264], однако именно финансовый кризис 1998 года актуализировал необходимость поиска новых механизмов обеспечения финансовой устойчивости всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[265]. Утвержденная Правительством Российской Федерации в начале 2000 года Концепция функционирования единого счета по учету доходов и средств федерального бюджета[266] наполнила реальным содержанием норму статьи 245 первоначальной редакции БК РФ, а подходы, реализованные при создании единого счета федерального бюджета, впоследствии были распространены и на единые счета иных бюджетов. В настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет исполнение бюджета каждого публично-правового образования

---

[264] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1997 № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 08.09.1997. № 36. Ст. 4170.

[265] См: Бюджетное послание Президента России Федеральному Собранию от 31.05.2000 «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» // «Российская газета». № 107. 03.06.2000.

[266] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01.2000 № 107-р «О концепции функционирования единого счета федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 31.01.2000. № 5. Ст. 576.

исключительно через единый счет, а использование единого счета бюджета составляет ключевой элемент принципа единства кассы. Закрепление данного принципа впервые на уровне закона определило категорию единого счета бюджета, а с 2007 года принцип единства кассы стал не только принципом исполнения бюджета, но и принципом бюджетной системы в целом. Единый счет бюджета обеспечивает реализацию и иных принципов бюджетной системы: осуществление всех платежей через единый счет гарантирует прозрачность доходов и расходов вследствие их кассового учета на единственном счете, а концентрация средств на едином счете минимизирует временные кассовые разрывы и способствует своевременности выплат. После создания в 2021 году системы казначейских платежей единый счет бюджета стал рассматриваться как один из видов казначейского счета. Единый счет бюджета обладает всеми признаками казначейского счета: он предназначен для учета денежных средств, через него осуществляются все операции по исполнению бюджета[267].

Сформированная модель правового регулирования единого счета бюджета оказала влияние на казначейское исполнение иных видов средств. Каждое публично-правовое образование открывает в Казначействе России отдельные казначейские счета для операций с небюджетными средствами и средствами поступлений, являющихся источниками доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Как следует из статьи 242.14 БК РФ, указанные казначейские счета представляют собой функциональные аналоги единого счета бюджета. Операции с определенным видом денежных средств могут осуществляться только через казначейский счет, являющийся «единым» счетом для соответствующего вида средств. Тем самым принцип единства кассы, будучи ключевым принципом казначейского исполнения бюджета, фактически вышел за пределы исполнения бюджета и стал применяться при казначейском исполнении иных видов публичных средств. Как и единый счет бюджета, иные виды единых

[267] Результаты исследования правового регулирования правового регулирования единого счёта бюджета прошли апробацию в научной статье: *Артюхин Р.Е.* Правовой режим единого счёта бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2025. № 1. С. 57-65.

счетов публично-правовых образований открываются соответствующему финансовому органу либо Казначейству России (в частности, для небюджетных средств Российской Федерации); как и в бюджетной сфере, распорядительный элемент обеспечивается через соответствующих администраторов средств (администраторов бюджетных средств – для единого счета бюджета, администраторов небюджетных средств – для небюджетных средств). В результате Казначейство России и финансовые органы выступают кассирами не только для администраторов бюджетных средств, но и для администраторов небюджетных средств.

При этом БК РФ предусматривает особый режим для одного вида средств – средств поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Статья 242.16 БК РФ, развивая положения статьи 40 БК РФ, устанавливает, что «поступления в бюджетную систему Российской Федерации» подлежат зачислению на соответствующие казначейские счета. Анализ части 1 статьи 242.16 показывает, что особенностью казначейского обслуживания и, следовательно, казначейского исполнения поступлений является открытие не одного, а трех видов казначейских счетов для учета и распределения поступлений. Отдельный казначейский счет открывается Казначейству России для зачисления единого налогового платежа (абзац третий части 1 статьи 242.16 БК РФ), данный счет предназначен для взаимодействия казначейства с ключевым администратором доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – ФНС России, и при этом является единственным счетом для зачисления и распределения сумм единого налогового платежа всех налогоплательщиков. Второй отдельный казначейский счет, открываемый Казначейству России, предназначен для поступлений, администрируемых ФТС России (абзац четвертый части 1 статьи 242.16 БК РФ). Для поступлений, администрируемых иными администраторами доходов бюджетов (кроме ФНС России и ФТС России), подлежат открытию отдельные казначейские счета в каждом субъекте Российской Федерации для учета и распределения таких поступлений. Согласно части 3 статьи 242.16 учет поступлений осуществляется по

кодам бюджетной классификации Российской Федерации с отражением на лицевых счетах администраторов доходов бюджетов и администраторов источников финансирования дефицита бюджетов, вследствие чего Казначейство России выступает кассиром всех администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Системообразующее значение лицевых счетов подтверждается тем, что БК РФ, начиная с первой редакции, посвятил им отдельную статью[268]. Необходимость введения в бюджетное законодательство понятия «лицевой счет» была обусловлена формировавшейся в 1990-е годы новой моделью организации исполнения федерального бюджета через органы федерального казначейства Минфина России, при которой прекращалось перечисление средств бюджета на банковские счета бюджетополучателей. Впервые определение лицевого счета было дано в приказе Минфина России в 1999 году: лицевой счет рассматривался как «регистр аналитического учета органа федерального казначейства, предназначенный для отражения в учете лимитов бюджетных обязательств, принятых денежных обязательств, объемов финансирования и кассовых расходов, осуществляемых в процессе исполнения расходов федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, и органами федерального казначейства»[269]. Тем самым потребность в лицевых счетах объяснялась необходимостью учета всех этапов исполнения бюджета, которые не могли быть отражены по банковским счетам, открываемым для обслуживания исполнения бюджетов. Лицевой счет по своему смыслу предполагает определенное «лицо», на имя которого он открывается, а перечень категорий лиц, которым открывались лицевые счета, расширялся по мере развития бюджетно-правового регулирования операций как с бюджетными, так и с небюджетными средствами. В рамках исполнения бюджета лицевые счета стали

[268] Ст. 254 БК РФ в редакции от 31.07.1998 г.

[269] Приказ Минфина Российской Федерации от 30.12.1999 № 106н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» // Финансовая газета. № 23, 24, 25. 2001.

открываться ключевым участникам бюджетного процесса – главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств. После включения в бюджетный процесс администраторов доходов бюджетов стали открываться лицевые счета администраторов[270]. Существенно, что первоначально лицевые счета открывались для исполнения конкретного бюджета прежде всего тем участникам, которые непосредственно ответственны за исполнение расходов, то есть получателям бюджетных средств. Однако в условиях федеративной бюджетной системы лицевые счета стали открываться и финансовым органам[271], кассовое обслуживание которых осуществлялось Казначейством России на основании статьи 215 БК РФ. Следующей категорией субъектов, которым открывались лицевые счета, стали автономные и бюджетные учреждения[272], затем – юридические лица, являющиеся участниками казначейского сопровождения[273], а также иные получатели бюджетных средств[274].

Каждое юридическое лицо, которому открывается лицевой счет, выступает субъектом определенных правоотношений, содержание которых составляют юридические действия, совершаемые в пределах финансово-бюджетной правоспособности. Для субъектов бюджетных правоотношений БК РФ закрепил специальный отраслевой статус «участник бюджетного процесса» и дифференцировал роли внутри него: выделены главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов (источников финансирования дефицита бюджета), особая роль отведена финансовым органам. Для автономных и бюджетных

---

[270] П. 1 ст. 220.1 БК РФ.

[271] Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3535.

[272] П. 21 ст. 13 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 10.05.2010. № 19. Ст. 2291.

[273] Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51 (часть I). Ст. 7230.

[274] Результаты исследования правовой природы лицевых счетов прошли апробацию в научной статье: Артюхин Р.Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе // Финансовое право. 2025. № 6. С. 14-18.

учреждений выделение «роли» не потребовалось, они сохраняют соответствующее наименование. Что касается юридических лиц – исполнителей государственных контрактов, получателей бюджетных субсидий и иных юридических лиц, БК РФ закрепляет за ними роль участника казначейского сопровождения либо иного получателя средств из бюджета. Для каждой роли установлен определенный перечень подлежащих реализации полномочий, ключевой целью такого регулирования является обеспечение реализации прав участников правоотношений на получение и использование соответствующего вида денежных средств (средств бюджетов, целевых субсидий, средств временного распоряжения, средств от приносящей доход деятельности, авансов по государственным контрактам и т.п.).

Операции с денежными средствами подлежат осуществлению и отражению в системе казначейских платежей на казначейских счетах. Казначейский счет предназначен для отражения операций с денежными средствами и функционально является аналогом банковского счета. Однако для получения права осуществлять операции по казначейским счетам недостаточно обладать финансово-бюджетной правосубъектностью и соответствующим бюджетно-правовым статусом: требуется совершение ряда юридически значимых действий, без которых конкретная операция с денежными средствами не может быть проведена. Анализ статьи 220.1 БК РФ показывает, что основное предназначение лицевых счетов заключается в учете операций с определенными видами денежных средств, при этом конкретные виды операций раскрываются в порядках открытия и ведения лицевых счетов[275] – на лицевом счете отражаются не только итоговый платёж, но и все этапы, предшествующие использованию денежных средств на казначейских счетах. Конечным результатом осуществления полномочий получателя бюджетных средств является оплата денежных обязательств, облекаемая в форму кассового расхода соответствующего бюджета по соответствующему казначейскому счету

[275] Приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 14н «Об Общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевых счетов (зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2020 № 58279); Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» (зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 № 58914).

(единому счету бюджета). Таким образом, на лицевом счете получателя бюджетных средств последовательно отражаются все этапы исполнения бюджета, завершающиеся кассовым расходом средств бюджета, который подлежит отражению одновременно на лицевом и казначейском счете. Указанный вывод справедлив и в отношении иных видов лицевых счетов. В научной литературе подчеркивается, что «одним из ключевых принципов работы системы казначейских платежей является именно максимально полный и достоверный учет движения денежных средств по казначейским и лицевым счетам участников системы»[276], что объясняет прямое указание пункта 10 статьи 220.1 БК РФ на открытие лицевых счетов «к соответствующим видам казначейских счетов».

БК РФ закрепляет этапы исполнения бюджета по расходам получателем бюджетных средств и устанавливает обязанность представлять в финансовый (казначейский) орган, ведущий лицевой счет, документы для подтверждения либо осуществления соответствующих операций. Вследствие этого этапы исполнения бюджета сопровождаются контрольными по своей природе дополнительными действиями (контрольными процедурами), совершаемыми финансовыми (казначейскими) органами[277], к которым относятся учет бюджетных обязательств, учет денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств. Эти операции сопровождают юридически значимые действия получателя бюджетных средств, придавая им дополнительное правовое значение, необходимое для перехода к следующему этапу исполнения. Все указанные операции отражаются на лицевом счете, что подтверждается из указанного вида лицевого счета[278]. Аналогично в порядке учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета постановка на учет прямо связывается с целью отражения операций на лицевых

---

[276] Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. Москва : ИЗиСП, Юриспруденция, 2022.

[277] П. 5 ст. 219 БК РФ.

[278] Приложение 9 к Приказу Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания».

счетах[279]. Бюджетное обязательство после принятия подлежит учету финансовым (казначейским) органом, только после постановки на учет и отражения на лицевом счете оно может быть оплачено, и если обязательство не учтено, следующий этап – платеж из бюджета в исполнение денежного обязательства – становится невозможным.

Учет бюджетных обязательств не «деформирует» гражданско-правовое значение сделки, но формирует дополнительную бюджетно-правовую процедуру подтверждения правомерности принятого обязательства и его соответствия доведенным лимитам. Отражение операции учета бюджетного обязательства на основании первичного документа позволяет сформировать полную информацию как об отдельном этапе, так и обо всех операциях и стадиях исполнения бюджета, совершенных получателем, именно выписка из лицевого счета показывает «остатки на лицевом счете» лимитов, накопленные суммы принятых бюджетных и денежных обязательств и их соотнесение друг с другом.

Сопоставимое информационное значение имеют и иные виды лицевых счетов, где сведения отражаются на основании первичных документов и группируются по аналитическим признакам (поступления, выплаты, лимитные ограничения по кодам видов операций)[280].

Среди участников бюджетного процесса БК РФ выделяет государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения как особые виды юридических лиц, при этом статья 48 ГК РФ закрепляет в качестве признака юридического лица наличие обособленного имущества и ответственность по обязательствам. Пункт 4 статьи 161 БК РФ устанавливает, что казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами исключительно через открытые ему лицевые счета, а пункт 11 статьи 161 распространяет данные положения и на государственные и

---

[279] П. 1 Приказа Минфина России от 30.10.2020 № 258н «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства» (зарегистрировано в Минюсте России 09.12.2020 № 61362).

[280] См. подробнее: Артюхин Р.Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе // Финансовое право. 2025. № 6. С. 14-18.

муниципальные органы. Следовательно, получатель бюджетных средств как основной участник бюджетного процесса, исполняющий бюджет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств, не может иметь счета в кредитных организациях для операций с бюджетными средствами, а лицевой счет выступает механизмом, обеспечивающим исполнение обязательств казенного учреждения либо государственного (муниципального) органа. При этом лицевой счет получателя бюджетных средств не является полным аналогом расчетного счета, поскольку на счёте не отражаются остатки денежных средств: все бюджетные средства сосредоточены на едином счете бюджета и принадлежат публично-правовому образованию в целом. Однако лицевой счет позволяет определить объем средств, который может быть направлен на исполнение обязательств, путем расчета остатка свободных лимитов (из суммы доведенных лимитов вычитается сумма исполненных денежных обязательств). Таким образом, вместо денежного остатка на лицевом счете отражается остаток неиспользованных лимитов бюджетных обязательств, и лицевой счет выступает своего рода бюджетно-правовым инструментом «обособления имущества» казенных учреждений как участников гражданского оборота.

В связи с режимом иммунитета бюджетов[281] и учетом у получателей не остатков денежных средств, а свободных лимитов бюджетных обязательств, БК РФ предусмотрел специальный механизм исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета по денежным обязательствам казенных учреждений и государственных (муниципальных) органов[282]: исполнительный документ направляется в казначейский или финансовый орган, где открыт лицевой счет, для исполнения «за счет средств, учитываемых на лицевом счете» должника. Указание на «средства, учитываемые на лицевом счете», носит терминологический характер и используется для удобства описания процедуры, поскольку фактическое перечисление денежных средств производится с соответствующего казначейского счета, к которому открыт

[281] Ст. 239 БК РФ.
[282] Ст. 242.3 БК РФ.

лицевой счет. Именно казначейский счет в системе казначейских платежей предназначен для осуществления и отражения операций с денежными средствами. Тем самым лицевой счет и механизм исполнения судебных актов, предусмотренный БК РФ, образуют правовой механизм, обеспечивающий устойчивость гражданского оборота и исполнимость гражданско-правовых и иных обязательств казенного учреждения, функционирующего через лицевой счет, а не банковский счет.

Основанием для открытия лицевых счетов пункт 8 статьи 220.1 БК РФ называет включение сведений о юридическом лице в реестр участников бюджетного процесса и юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (Сводный реестр), закрытие лицевых счетов допускается только после внесения соответствующих изменений в Сводный реестр. Ведение лицевых счетов относится к полномочиям казначейских органов, под которыми понимаются Федеральное казначейство либо финансовый орган (его казначейское подразделение). Если казначейское исполнение бюджета осуществляется финансовым органом самостоятельно, фактически формируется система соподчиненных лицевых счетов: Федеральное казначейство ведет лицевой счет финансового органа, а финансовый орган – лицевые счета участников бюджетного процесса соответствующего бюджета, при этом данные счетов должны соответствовать друг другу. Для казначейского органа ведение лицевых счетов необходимо для реализации полномочий по организации исполнения бюджета; традиционные полномочия по доведению бюджетных данных, учету бюджетных и денежных обязательств, санкционированию расходов обеспечиваются именно механизмом лицевых счетов.

Открытие и порядок ведения лицевых счетов детализируется на подзаконном уровне в соответствии с общими требованиями, установленными Федеральным казначейством[283]. Приказы Федерального казначейства, определяющие порядок

[283] Приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 14н «Об Общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевых счетов».

открытия и ведения лицевых счетов[284][285], закрепляют пять групп лицевых счетов: лицевые счета участников бюджетного процесса (включающие 11 видов), лицевые счета для учета операций бюджетных учреждений (3 вида), лицевые счета для учета операций автономных учреждений (3 вида), лицевой счет участника казначейского сопровождения, лицевой счет получателя средств из бюджета. На лицевых счетах, исходя из полномочий участников бюджетного процесса и установленных правовых ограничений, закрепляется порядок отражения последовательно совершаемых юридически значимых действий.

Отражение на лицевых счетах операций и действий обладает самостоятельным правовым значением, поскольку неучтённый на лицевом счете юридический факт не создает возможности успешной реализации следующего этапа бюджетного процесса либо соответствующего полномочия. Использование лицевых счетов для учета и регистрации операций по исполнению бюджета обусловлено их способностью агрегировать ключевую информацию на основании первичных документов и группировать ее по заданным критериям и показателям. Если рассматривать исполнение бюджета не только как стадию бюджетного процесса, но как целостную систему, включающую обеспечение, организацию и собственно исполнение, лицевые счета следует отнести к подсистеме организации исполнения бюджета, частью которой, как было отмечено выше, выступает казначейское исполнение бюджета.

Контрольная функция лицевых счетов наиболее явно проявляется при санкционировании операций. Так, в соответствии с пунктом 6 Порядка открытия и ведения лицевых счетов при санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам орган казначейства проверяет сумму кассового расхода и сумму оплаты обязательства на непревышение остатков неисполненных бюджетных обязательств и лимитов бюджетных обязательств, учтенных на соответствующем лицевом счете.

---

[284] Приказ Казначейства России от 22.12.2021 № 44н «Об утверждении Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства участникам казначейского сопровождения» (зарегистрировано в Минюсте России 07.02.2022 N 67178).

[285] Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

При невыполнении данного требования распоряжение на совершение казначейского платежа подлежит возврату, и казначейство отказывает в платеже[286]. Следовательно, лицевой счет обеспечивает проверку последующих этапов исполнения бюджета на соответствие предыдущим этапам, а при выявлении несоответствия казначейство реализует меры реагирования вплоть до отказа в проведении платежа.

Санкционирование операций длительное время рассматривалось как метод осуществления государственного финансового контроля (ГФК), и его исключение в 2019 году из сферы правоотношений государственного финансового контроля[287] вызвало дискуссию о составе методов ГФК. Преобладающее число авторов, публиковавшихся после 2019 года, исходят из действующего законодательства и не включают санкционирование в методы ГФК[288]. Д.В. Винницкий специально подчеркивает, что перечень методов ГФК, указанный в статье 267.1, является исчерпывающим[289]. Вслед за законодателем ученые относят санкционирование к этапам исполнения бюджета по расходам[290]. Вместе с тем встречаются и иные позиции: М.М. Прошунин продолжает относить санкционирование к методам ГФК[291]; А.О. Логвенчева указывает, что «несмотря на изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ, санкционирование продолжает выступать методом

---

[286] П. 17 Приказа Минфина России от 30.10.2020 № 258н «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства».

[287] Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 29.07.2019. № 30. Ст. 4101.

[288] См., например: *Шепелев Д.В., Шепелева Д.В.* Правовое регулирование государственного финансового контроля. М. : Проспект, 2021. С. 57 ; *Козырин, А.Н.* Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие / Р.Е. Артюхин, А.Н. Козырин, А.А. Ялбулганов ; под ред. А.Н. Козырина. М. : Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 134.

[289] Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ: учебник / под науч. ред. Д.В. Винницкого. М. : Юстицинформ, 2023. С. 584.

[290] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М. : Проспект, 2025. С. 178.

[291] *Прошунин М.М.* Государственный цифровой финансовый контроль: правовая сущность // Финансовое право. 2021. № 5. С. 3-7.

предварительного бюджетного контроля»[292], и одновременно делает вывод, что «в настоящее время предварительный контроль в бюджетной сфере не проводится»[293], поскольку методы, предусмотренные статьей 267.1 БК РФ, ориентированы на последующий контроль, а место санкционирования среди методов не определено. В качестве способа устранения несоответствия – наличия в БК РФ предварительного контроля как формы без соответствующего метода – исследователем предлагается вернуть санкционирование в БК РФ в качестве метода предварительного контроля.

Действительно, исключение санкционирования из перечня методов государственного финансового контроля не исключает возможности его доктринального рассмотрения как метода контроля, поскольку субъектом санкционирования является внешний по отношению к администратору бюджетных средств орган – Казначейство России либо финансовый орган (его казначейское подразделение). Такая возможность корреспондирует и с подходами 1990-х годов, когда указами Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»[294] и «О Федеральном казначействе»[295] казначейские органы относились к органам государственного финансового контроля. Однако в доктрине бюджетного права, на наш взгляд, обоснованно наметился преимущественный подход к исключению санкционирования из методов государственного финансового контроля, что требует обращения к эволюции бюджетно-правового понятия «санкционирование», содержание и место которого в системе правовых институтов не оставались неизменными.

---

[292] *Логвенчева А.О.* Правовое регулирование санкционирования операций // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 82-89.

[293] *Логвенчева А.О.* Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства. М. : Проспект, 2024. С. 76.

[294] Указ Президента Российской Федерации от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (утратил силу с 25 октября 2018 г.) // СЗ РФ. 29.07.1996. № 31. Ст. 3696.

[295] Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе» (утратил силу с 1 января 2005 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 14.12.1992. № 24. Ст. 2101.

В первоначальной редакции БК РФ санкционирование рассматривалось как один из основных этапов исполнения бюджета по расходам (статьи 219 и 247), при этом процедура санкционирования понималась чрезвычайно широко: она включала не только подтверждение и проверку исполнения денежных обязательств, осуществляемые Федеральным казначейством, но и составление и утверждение бюджетной росписи, доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств, что указывало на то, что участниками правоотношений по санкционированию были Минфин России и финансовые органы. Более того, поскольку этапом санкционирования признавалось принятие денежных обязательств, субъектом санкционирования расходов становились и получатели бюджетных средств. Статья 251 первоначальной редакции БК РФ подробно описывала ключевой элемент санкционирования – подтверждение платежных обязательств, под которым подразумевалось подтверждение денежных обязательств Казначейством России. Одновременно Федеральное казначейство на основании статьи 267 БК РФ осуществляло «предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами», содержание которого прямо не раскрывалось, но в системной связи со статьями 251 и 252 позволяет заключить, что контрольные полномочия Казначейства фактически совпадали с санкционированием. В результате санкционирование в первоначальной редакции БК РФ выступало одновременно и этапом исполнения бюджета, и формой предварительного и текущего контроля, что постепенно выявляло дуалистичность регулирования и затрудняло установление четких границ между институтами бюджетного права.

Изменения 2007 года в статью 219 БК РФ[296] определили санкционирование оплаты денежных обязательств как этап исполнения бюджета, осуществляемый путем совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия

[296] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.04.2007. № 18. Ст. 2117.

документов, предусмотренных порядком санкционирования. Термин «санкционирование» был использован и в статье 166.1 БК РФ, закрепившей полномочие Федерального казначейства по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета. Тем же законом была изменена статья 267 БК РФ, где контроль со стороны Казначейства был описан более подробно и включал проверку наличия документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств. Данное полномочие по существу относилось к процедуре санкционирования оплаты, поскольку статья содержала отсылку к порядку санкционирования расходов, установленному Минфином России. Таким образом, произошло сужение понятия санкционирования до санкционирования оплаты денежных обязательств путем совершения разрешительной надписи после проверки документов, подтверждающих денежные обязательства, при сохранении двойного статуса санкционирования как этапа исполнения и как формы контроля. Иные контрольные процедуры казначейства (контроль непревышения распределенных лимитов над утвержденными, непревышения кассовых расходов над доведенными лимитами, соответствия операции коду бюджетной классификации, указанному в платежном документе) не получили обобщающего названия.

В 2013 году статья 267 из БК РФ была исключена[297], и введена статья 267.1, закрепившая, что к методам государственного финансового контроля наряду с проверкой, ревизией и обследованием относится санкционирование операций, осуществляемое Казначейством России. Пункт 5 данной статьи определял санкционирование как совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных для осуществления финансовых операций. Это привело к нормативно закрепленному одновременному существованию санкционирования операций как метода ГФК и санкционирования оплаты денежных обязательств как этапа исполнения бюджета по расходам (статья 219 БК

[297] Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.08.2013. № 31. Ст. 4191.

РФ), хотя по смыслу санкционирование оплаты охватывалось более широким понятием санкционирования операций.

В период до 2019 года БК РФ устанавливал, что внутренний государственный финансовый контроль осуществляется Росфиннадзором (до 2016 года) и Казначейством России (с 2016 года), а также иными органами государственного (муниципального) финансового контроля: они выделялись в отдельную группу участников бюджетного процесса – органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Пункт 3 статьи 265 БК РФ закреплял, что внутренний государственный финансовый контроль является контрольной деятельностью Федерального казначейства и финансовых органов в виде санкционирования операций. При этом противоречивость рассмотрения санкционирования операций в качестве объекта правового регулирования как метода государственного финансового контроля усиливалась тем, что нормативные акты, определяющие порядок санкционирования операций, разрабатывались исключительно как акты, регулирующие организацию исполнения бюджета[298].

Исключение в 2019 году санкционирования операций из методов государственного финансового контроля путем признания утратившим силу пункта 5 статьи 267.1 БК РФ представляется обоснованным. Во-первых, это устранило двойное регулирование санкционирования как этапа исполнения бюджета и как метода ГФК, что позволяет квалифицировать контрольные действия, ранее описанные в статье 269.1, как отдельные процедуры исполнения бюджета. Во-вторых, это содействовало формированию целостной системы государственного финансового контроля как контрольного юрисдикционного процесса, осуществляемого специальными уполномоченными органами –

[298] Приказ Минфина России от 17 ноября 2016 г. № 213н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2017 № 45354); приказ Минфина России от 30 декабря 2015 г. № 221н «О Порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета» (зарегистрировано в Минюсте России 08.02.2016 № 40986).

органами государственного (муниципального) финансового контроля, что сопровождалось исключением из субъектов ГФК законодательных (представительных) органов. Кроме того, учитывая осуществление контрольных процедур не только казначейскими органами, но и главными администраторами бюджетных средств (включая формирование внутриведомственных подразделений, осуществляющих своего рода санкционирование операций в рамках финансового аудита), расширительное включение санкционирования в методы контроля могло бы привести к признанию органами контроля не только казначейских и финансовых органов, но и самих главных администраторов бюджетных средств, что неизбежно размывало бы круг субъектов контроля.

Для ответа на вопрос о правовой природе санкционирования целесообразно рассматривать его как контрольную процедуру, являющуюся видом юридической процедуры. Не случайно в первоначальной редакции БК РФ применительно к санкционированию использовался термин «процедура»[299]. Определение контрольной процедуры, предложенное С.М. Зубаревым[300], позволяет отнести санкционирование к категории последовательно совершаемых действий Казначейством России по установлению соответствия деятельности получателей бюджетных средств требованиям законности; при этом санкционирование реализует функции корректирования, социальной превенции и правоохраны.

В литературе отмечалось, что предварительный финансовый контроль (под которым в данном контексте понимается санкционирование) формируется материальными нормами процедурного характера[301], однако данное положение, на наш взгляд, требует уточнения, поскольку дискуссионным остается вопрос о том, урегулированы ли отношения по санкционированию материальными

---

[299] Статья 219 первоначальной редакции БК РФ.

[300] «Контрольные процедуры можно определить как урегулированную административно-процессуальными нормами совокупность последовательно совершаемых действий субъекта контроля по установлению соответствия деятельности подконтрольного объекта требованиям законности, целесообразности и эффективности». См.: *Зубарев С.М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник МГЮА. 2016. С. 118-127.

[301] *Петрова И.В., Мищукова А.Д.* Процедурная составляющая как основа разграничения бюджетных правовых норм // Налоги. 2014. № 5. С. 23-27.

регулятивными нормами и является ли санкционирование материальной процедурой. Регулятивная (позитивная) процедура рассчитана на нормальное развитие общественных связей, когда права и интересы субъектов не нарушаются и не оспариваются, но требуется их осуществление в определенной последовательности[302]. Санкционирование этим признакам не соответствует, поскольку при нарушении порядка принятия бюджетных и денежных обязательств казначейский орган обязан отказать в проведении казначейского платежа. В.Н. Протасов, разграничивая материальные и процессуальные процедуры, указывал, что специфика процессуальной процедуры определяется особенностями охранительных правоотношений, которые отличаются от регулятивных основаниями возникновения, нормативной базой, содержанием и целевым назначением[303]. Санкционирование операций, на наш взгляд, следует отнести к процессуальным процедурам, направленным на реализацию охранительного правоотношения, заключающегося в выявлении признаков нецелевого использования бюджетных средств путем проверки законности принятия бюджетных и денежных обязательств при осуществлении кассового расхода.

Исполнение бюджета действительно может быть представлено как совокупность материальных процедур, в рамках которых основной участник материального правоотношения – получатель бюджетных средств – принимает бюджетные и денежные обязательства и формирует распоряжение на совершение казначейского платежа. Однако казначейский орган при санкционировании расходов не становится участником регулятивного правоотношения между получателем и контрагентом, а действует в иной парадигме: он должен удостовериться в соблюдении требований бюджетного законодательства и осуществить предусмотренный пунктом 5 статьи 219 БК РФ контроль непревышения бюджетных обязательств над лимитами, контроль соответствия информации о денежном обязательстве информации о бюджетном обязательстве, а

---

[302] *Макаров В.О.* Трансформация юридических процедур под влиянием сети Интернет : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т]. Волгоград, 2018.
[303] *Протасов В.Н.* Теория юридической процедуры. М. : Юрайт, 2020. С. 2.

также контроль наличия документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства. В этом смысле контроль в виде санкционирования, как и государственный финансовый контроль в целом, имеет вторичный характер по отношению к первичным материальным правоотношениям, а результатом санкционирования может выступать применение своеобразного юридического принуждения: при выявлении признаков нецелевого использования средств казначейство отказывает в проведении платежа (правоохранительная функция) и одновременно создает возможность корректирования поведения получателя средств, позволяя осуществить платеж по целевому назначению после повторного представления документов (корректирующая функция). Следовательно, санкционирование обладает признаками процессуальной процедуры, направленной на принудительное обеспечение соблюдения обязательных требований бюджетного законодательства и предотвращение бюджетного нарушения.

Принципиальным отличием санкционирования от процессуальных процедур государственного финансового контроля является его «встроенность» в материальные процедуры исполнения бюджета в качестве отдельного этапа, что позволяет санкционированию выполнять превентивную функцию. В данном случае санкционирование ориентировано преимущественно не на применение мер ответственности, а на недопущение бюджетно-правовых нарушений, способных повлечь бюджетно-правовую ответственность.

Инкорпорирование санкционирования в материальные процедуры сближает его с регулятивными правоотношениями, однако охранительный характер полностью не утрачивается, поскольку охранительные нормы предполагают возможность применения мер государственного принуждения; санкционирование же в современном виде предназначено прежде всего для недопущения совершения правонарушений. Вследствие этого контрольные процедуры, ставшие неотъемлемой частью стадии исполнения бюджета, приобрели частично регулятивный, а не только охранительный характер, и их интегрированность в материальные процедуры подчеркивает их регулятивно-охранительный характер,

на что указывал П.Е. Спиридонов[304]. Санкционирование, таким образом, прошло этапы эволюции от преимущественно процессуальной процедуры охранительного характера к процессуальной процедуре, включенной в материальные процедуры исполнения и ставшей регулятивно-охранительной по своему предназначению. Развитие казначейских контрольных процедур в рамках казначейского исполнения бюджета как частного случая контрольных процедур в целом позволяет говорить о формировании взаимосвязанных материальных и процессуальных процедур[305].

Проведенный анализ правовой сущности санкционирования операций при исполнении бюджета сохраняет актуальность и в отношении иных видов средств, по которым осуществляется казначейское исполнение. Так, санкционирование операций предусмотрено для расходов бюджетных и автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства, если источником финансового обеспечения выступают субсидии на иные цели и субсидии на капитальные вложения[306]. Аналогично санкционирование осуществляется в отношении средств временного распоряжения[307] и средств участников казначейского сопровождения[308].

Хотя санкционирование операций со средствами поступлений, являющихся источниками доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

---

[304] *Спиридонов П.Е.* Регулятивно-охранительный характер административно-процессуальных правоотношений // Правоприменение. 2024. Т. 8, № 3. С. 102–111.

[305] Определение санкционирования в качестве контрольной процедуры дано в научной статье: *Артюхин Р.Е.* Санкционирование операций как казначейская контрольная процедура // Финансовое право. 2025. № 10. С. 6-11.

[306] Приказ Минфина России от 07.05.2025 № 53н «Об утверждении Порядка санкционирования расходов бюджетных и автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства, источником финансового обеспечения которых являются средства, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и статьей 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 12.09.2025 № 83538).

[307] Приказ Минфина России от 23.06.2020 № 119н «Об утверждении Порядка санкционирования операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств федерального бюджета» (зарегистрировано в Минюсте России 13.08.2020 № 59259).

[308] Приказ Минфина России от 17.12.2021 № 214н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения» (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2021 № 66676).

прямо Бюджетным кодексом не предусмотрено, соответствующие контрольные процедуры, осуществляемые казначейством, вытекают из статьи 160.1 БК РФ, закрепляющей полномочия администраторов доходов бюджетов и тем самым формирующей группу правоотношений между администраторами доходов и Казначейством России. Администратор доходов представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возвратов излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, возврат осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, причем сам порядок возврата является элементом порядка учета поступлений в бюджетную систему и их распределения между бюджетами бюджетной системы. Кроме того, администратор доходов, принимая решение о зачете (уточнении) платежей в бюджет бюджетной системы, представляет соответствующее поручение и уведомление в Казначейство России. Казначейство России, исполняя поручение о возврате и уведомление о зачете (уточнении), осуществляет санкционирование операций в виде проверки обоснованности возврата по тем платежам, порядок возврата которых федеральным законодательством не определен[309]. Критериями обоснованности возврата определены соблюдение сроков возврата, наличие документов, подтверждающих факт зачисления платежа, а также соответствие реквизитов плательщика реквизитам получателя возврата. При несоблюдении указанных критериев Казначейство России обязано отказать в приеме к исполнению распоряжения на возврат. Как и в бюджетной сфере, такое санкционирование образует группу процессуальных контрольных процедур, обеспечивающих законность операций и превентивное предотвращение нарушений при движении публичных денежных средств.

[309] Пункт 27 Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденного Приказом Минфина России от 15.11.2024 № 172н (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2024 № 80841).

2.3. Казначейское сопровождение как казначейское исполнение средств, предоставленных из бюджетов на контрактной основе

Принцип эффективности, закреплённый в статье 34 БК РФ, в современной бюджетно-правовой доктрине и в позитивном праве раскрывается через требование результативности расходования публичных средств. Результативность понимается как решение тех общественно значимых задач, ради которого формируются и исполняются бюджеты. Бюджетный кодекс Российской Федерации связывает данное требование с компетенцией администраторов бюджетных средств, возлагая на главного распорядителя бюджетных средств обязанность обеспечивать результативность в пределах предоставленных полномочий (пп. 1 п. 1 ст. 158 БК РФ), а также возлагая соответствующие обязанности на получателя бюджетных средств (подпункт 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ). Такая конструкция отражает исходную идею о том, что публичные расходы не должны сводиться к формальному кассовому исполнению путём перечисления средств, поскольку ключевым критерием выступает достижение результата.

В качестве результата использования бюджетных средств, как правило, рассматриваются оказанные государственные услуги, созданные или введённые в эксплуатацию объекты бюджетных инвестиций, а также приобретённые товары, выполненные работы и оказанные услуги для публичных нужд. Когда государственные услуги предоставляются непосредственно публично-правовым образованием либо подведомственным администратору автономным или бюджетным учреждением, ответственность за достижение результата логично концентрируется на стороне администратора бюджетных средств. В таких случаях у него имеется широкий инструментарий воздействия на процесс оказания услуг и на качество результата, что обусловлено статусом работодателя по отношению к персоналу и статусом учредителя по отношению к государственным учреждениям. Административно-организационные полномочия позволяют выстраивать управляемую модель достижения результата, включая планирование, распределение задач, контроль исполнения и корректирующие меры.

Более сложная юридическая конструкция возникает тогда, когда публичный результат достигается через размещение государственного заказа или через предоставление юридическим лицам субсидий и бюджетных инвестиций. В этих случаях администратор бюджетных средств сталкивается с ограниченностью правовых средств, позволяющих обеспечить результативность. Причина заключается в том, что поставщики товаров, работ и услуг, а также получатели субсидий и инвестиций выступают самостоятельными участниками гражданского оборота и состоят с публично-правовым образованием в договорных отношениях. Именно на них возлагается юридическая обязанность обеспечить конкретный результат, который определён предметом и условиями контракта, договора или соглашения. Если обязательства исполнителя не выполнены, у администратора бюджетных средств остаётся возможность применить договорные меры ответственности, включая взыскание неустойки или расторжение договора. Однако даже корректно применённые меры ответственности не гарантируют восстановления нарушенного публичного интереса в виде своевременного получения товара, работы или услуги, а также не обеспечивают достижения результата в соответствии с целевым назначением выделенных средств. Тем самым выявляется разрыв между ответственностью администраторов бюджетных средств за результативность и фактической зависимостью результата от поведения контрагента публично-правового образования.

В практическом измерении задача достижения конечного результата получателями субсидий, инвестиций и авансов по государственным контрактам длительное время осложнялась тем, что средства, перечисленные из бюджета, воспринимались как собственные оборотные средства юридических лиц. При отсутствии специального порядка использования таких средств их отвлечение на собственные хозяйственные цели, включая размещение на депозитах или приобретение иностранной валюты, не квалифицировалось как неправомерное поведение. Данная ситуация была тесно связана с тем, как функционировал

механизм санкционирования[310]. Контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществлялся главным образом на стадии перечисления средств с лицевых счетов администраторов бюджетных средств, предоставляющих субсидии, бюджетные инвестиции и авансы, на расчётные счета поставщиков и иных получателей в коммерческих банках. После зачисления средств на банковские счета дальнейший контроль, как правило, прекращался, поскольку перечисленные суммы утрачивали статус бюджетных и переходили в режим корпоративных (частных) финансов. Это означало, что инструменты исполнения бюджета, ориентированные на законность расходов бюджетов, не обеспечивали прослеживаемость использования средств до момента фактического исполнения обязательств и достижения результата.

Формировалась дебиторская задолженность по расходам, включая просроченную и нереальную к взысканию, что снижало управляемость бюджетного процесса и искажало показатели исполнения. На счетах юридических лиц образовывались остатки средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые не использовались по целевому назначению и фактически переставали быть объектом публично-правового регулирования. Фиксировались случаи неправомерного и (или) нецелевого использования средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что подрывало доверие к контрактной модели расходования и увеличивало риски бюджетных потерь. Особое значение имела практика размещения авансов на депозитах коммерческих банков. Проценты по таким операциям, исходя из действовавшего регулирования, становились собственностью юридических лиц и приносили выгоду частным субъектам, а не государству. При этом сами операции не рассматривались как неправомерные, поскольку формально средства после перечисления считались собственными

[310] Приказ Минфина России от 01.09.2008 № 87н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.09.2008 № 12283).

средствами контрагента публично-правового образования. В итоге публичный интерес в сохранности и целевом использовании средств не был достаточно обеспечен.

Тот факт, что результативность бюджетных расходов в значительной степени определяется действиями исполнителей и получателей средств, обусловил необходимость комплексного подхода к государственным расходам. Такой подход должен охватывать весь цикл, начиная от кассового исполнения бюджета и заканчивая достижением конечного результата, предусмотренного контрактом или соглашением. В этом контексте сохраняет актуальность тезис П.М. Годме о том, что «совершение государственных расходов чаще всего превращает государственные средства в частные», а «переход из сферы государственных финансов в сферу частных финансов представляет собой в общей форме изменение уровня: частные финансы являются в известном отношении государственными финансами в миниатюре»[311]. Данная позиция подчёркивает, что перевод средств в частный оборот не устраняет публичной значимости их использования, поскольку публичная цель сохраняется, а значит сохраняется и необходимость правовой конструкции, обеспечивающей достижение конечного результата.

Администраторам бюджетных средств требовались дополнительные правовые механизмы, позволяющие воздействовать на поведение тех субъектов, которые обязаны поставить товар, выполнить работу или оказать услугу для публичных нужд. Разработка и внедрение таких инструментов была обозначена как самостоятельная задача в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах[312]. Для решения поставленных задач был сформирован механизм казначейского сопровождения, который предусматривает особый правовой режим использования юридическими лицами средств, предоставленных из бюджетов в форме субсидий, бюджетных инвестиций, взносов в уставный

---

[311] *Годме П.М.* Финансовое право / Пер. и вступ. статья Р.О. Халфиной. М. : Прогресс, 1978. С. 65, 42.

[312] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р. // СЗ РФ. 11.02.2019. № 6. Ст. 542

капитал, а также авансов по государственным и муниципальным контрактам. Смысл данного публично-правового режима заключается в том, что расходование средств участниками правоотношений с публично-правовыми образованиями перестаёт быть полностью автономным и связывается с системой казначейских процедур, ориентированных на подтверждение обоснованности платежей и на прослеживаемость движения средств.

Становление казначейского сопровождения происходило поэтапно и первоначально выражалось в апробации отдельных элементов, которые позже были объединены в устойчивую правовую конструкцию. В 2009 году Федеральное казначейство применило специальные подходы при предоставлении из федерального бюджета субсидий в виде имущественного взноса и субсидий на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги». Нормативное закрепление было обеспечено Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Средства, предоставленные Госкомпании «Росавтодор» из федерального бюджета в виде целевых субсидий, зачислялись на отдельные счета, открытые Федеральному казначейству в Банке России, а операции отражались на лицевом счёте компании. В этот период в актах Казначейства России появилось понятие «неучастник бюджетного процесса»[313], под которым понималось юридическое лицо или его обособленное подразделение, не являющееся в соответствии с БК РФ получателем средств федерального бюджета. Расходование целевых средств сопровождалось обязательным документарным контролем в порядке, установленном Минфином России, и формированием отчётности по операциям, что усиливало прозрачность и позволяло сопоставлять платежи с целями предоставления средств.

[313] Приказ Федерального казначейства от 07.10.2008 № 7н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» (ред. от 25.11.2011) (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2008 № 12608).

В 2010 году отдельные элементы механизма казначейского сопровождения были распространены на целевые субсидии и бюджетные инвестиции, предоставленные федеральным автономным учреждениям, при условии обязательного санкционирования операций. Расходование осуществлялось через лицевые счета, открытые автономным учреждениям в Казначействе России, и допускалось после проверки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, а также после оценки соответствия содержания операции целям предоставления субсидии или бюджетной инвестиции. Данный подход фактически переносил акцент с последующей проверки на предварительное подтверждение допустимости платежа, что позволяло снижать риск нецелевых расходов.

Следующий значимый шаг связан с закреплением в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2015 год»[314] порядка предоставления юридическим лицам субсидий, бюджетных инвестиций и взносов в уставный капитал, включённых в Перечень[315], через счета Федерального казначейства с отражением операций на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства. Для обеспечения прозрачности по всем операциям формировался набор отчётных документов, включая Выписки из лицевого счёта, Приложения к Выпискам, Акты приёмки-передачи показателей лицевого счёта и Отчёты о состоянии лицевого счёта для учёта операций неучастника бюджетного процесса[316]. Операции юридических лиц с целевыми средствами подлежали обязательному

---

[314] Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» // «Российская газета». № 278. 05.12.2014.

[315] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2014 № 2746-р «Об утверждении перечня субсидий юридическим лицам, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, взносов в уставные капиталы юридических лиц, которые в 2015 году подлежат перечислению на счета, открытые территориальным органам Казначейства России в учреждениях Банка России» // СЗ РФ. 05.01.2015. № 1 (ч. 3). Ст. 445.

[316] Порядок формирования отчетных документов был регламентирован приказом Федерального казначейства от 29.12.2014 № 25н «О внесении изменений в Порядок открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденный приказом Федерального казначейства от 29 декабря 2012 г. 24н» (зарегистрировано в Минюсте России 30.01.2015 № 35795)

санкционированию[317] на основании Сведений об операциях с целевыми средствами, которые фиксировали направления и планируемые суммы расходов, а при реализации мероприятий в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы также включали коды объектов капитального строительства. По своей функциональной роли Сведения могут рассматриваться как инструмент, аналогичный лимитам бюджетных обязательств, поскольку они задают структуру допустимых расходов и формируют пределы расходования в разрезе целей и направлений.

В рамках санкционирования органы Федерального казначейства осуществляли контроль соответствия направления расходов Сведениям, проверяли корректность реквизитов получателя денежных средств в платёжном документе, а также анализировали документы, подтверждающие выполнение обязательств по контракту. Одновременно в федеральном законе закреплялась норма, допускавшая осуществление расходов юридических лиц за счёт целевых средств в пределах суммы, необходимой для оплаты принятых обязательств, либо в пределах фактической потребности. Указанная норма знаменовала собой переход предоставления средств контрагентам ППО «под потребность», а не всей суммы аванса или субсидии.

Данный подход был предварительно апробирован в 2013 году при предоставлении целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и позволил существенно сократить объёмы неиспользованных остатков целевых средств на счетах региональных бюджетов. Включение этого принципа в более широкий контур сопровождения усиливало управляемость денежных потоков и снижало риск накопления «неработающих» остатков.

---

[317] Порядок санкционирования расходов был установлен приказом Минфина России от 16.02.2015 № 23н «О санкционировании расходов юридических лиц, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставленные из федерального бюджета на основании статьи 5 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (зарегистрировано в Минюсте России 10.03.2015 № 36382).

Параллельно развивалась модель сопровождения авансов по государственным контрактам. Особый правовой режим стал распространяться на авансы по контрактам на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг стоимостью свыше 1 млрд руб., а также на авансы по контрактам и договорам, заключённым в рамках исполнения таких контрактов, если сумма превышала 1 млрд руб. Исключения были предусмотрены для государственного оборонного заказа, а также для контрактов, по которым применялось банковское сопровождение. Операции по зачислению и списанию авансов отражались на лицевых счетах для учёта операций неучастника бюджетного процесса, открытых исполнителям и соисполнителям отдельно по каждому контракту или договору. Санкционирование включало контроль соответствия платёжных документов предмету государственного контракта и проверку документов, подтверждающих исполнение обязательств. Существенным элементом выступали запреты на перечисление средств на счета в кредитные организации, на использование их в качестве взносов в уставный капитал иных юридических лиц и на размещение в финансовые инструменты.

Термин «казначейское сопровождение» впервые получил прямое законодательное закрепление в статье 5 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»[318]. Введение механизма в бюджетное законодательство в 2016 году означало переход от фрагментарных элементов к более целостной модели. Средства стали перечисляться юридическим лицам не на их расчётные счета в кредитных организациях, а на отдельные счета Федерального казначейства, при этом операции отражались на лицевых счетах исполнителей. Режим расходования в рамках сопровождения предполагал обязательную контрольную процедуру санкционирования операций, при которой оплата обязательств за счёт целевых средств допускалась только при документальном подтверждении возникновения платёжных обязательств перед

[318] Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51. Ст. 7230.

контрагентами исполнителя. Закон о бюджете на 2016 год[319] дополнительно снизил порог стоимости государственных контрактов, предусматривающих авансирование и подпадающих под сопровождение, до 100 млн рублей, что расширило сферу применения механизма и усилило его значение как инструмента управления рисками.

Практика последующих лет показала устойчивую тенденцию к расширению перечня средств, подлежащих казначейскому сопровождению, что может рассматриваться как косвенное подтверждение эффективности данного инструмента. В 2016 году Правительство Российской Федерации приняло решения о применении сопровождения к отдельным государственным контрактам, направленным на выполнение НИОКР в целях импортозамещения технологической продукции, при условии включения в контракты или договоры аванса свыше 30 и до 80 процентов[320]. С 2017 года по решению Правительства Российской Федерации[321] в периметр казначейского сопровождения были включены расчёты по государственному оборонному заказу, за исключением отдельных контрактов, включая контракты Минобороны России и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», а также иные случаи, когда применялось банковское сопровождение или когда закупки осуществлялись в целях обеспечения органов внешней разведки и федеральной службы безопасности специальными средствами.

Нормативное оформление ключевых элементов казначейского сопровождения обеспечивалось через Правила казначейского сопровождения

---

[319] Ст. 5 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14.12.2015 № 359-ФЗ.

[320] Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 г. № 1456 «О мерах по реализации федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 11.01.2016. № 2 (часть I). Ст. 332.

[321] Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 249 «О казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» // СЗ РФ. 13.03.2017. № 11. Ст. 1566.

средств, которые ежегодно утверждались постановлениями Правительства Российской Федерации[322].

Правовым приёмом, позволяющим задействовать публично-правовой режим при использовании авансовых средств в контрактных отношениях, стало закрепление обязательных условий использования выделенных из бюджетов средств, подлежащих включению в государственные контракты, договоры и соглашения о предоставлении целевых средств. К таким условиям относились раскрытие информации обо всех исполнителях и соисполнителях, возмещение расходов юридического лица при условии предоставления подтверждающих документов о фактически произведённых расходах, а также обязательность указания идентификатора государственного контракта в контрактах и в платёжных, расчётных и подтверждающих документах. Дополнительно Правила вводили инструменты усиленного контроля в случаях, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации. Среди них выделялись проверка соответствия цены товара, работы или услуги структуре себестоимости по элементам затрат, проверка непревышения прибыли над величиной, установленной условиями контракта, а также контроль факта поставки или оказания услуг с использованием фото- и видеотехники. Эти меры были ориентированы на предотвращение необоснованного завышения цен в закупках и на обеспечение того, чтобы расходование средств было связано с достижением результата предоставления.

Апробация расширенного набора инструментов была проведена Федеральным казначейством в 2017 году в рамках эксперимента по сопровождению пяти объектов, перечень которых был установлен Правительством Российской Федерации. Эксперимент предусматривал непрерывный контроль на всех этапах использования средств, предоставленных юридическим лицам из

[322] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1552 «Об утверждении правил казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // СЗ РФ. 09.01.2017. № 2 (Часть I). Ст. 380.

федерального бюджета, начиная с планирования закупок и заканчивая фактическим исполнением обязательств по государственным контрактам или соглашениям[323]. В рамках эксперимента предусматривалось обязательное включение в контракты, договоры и соглашения, а также в документы, заключаемые в ходе их исполнения, условий о раскрытии структуры цены с использованием расходной декларации, о ведении раздельного учёта результатов финансово-хозяйственной деятельности при использовании целевых средств, а также о проведении платежей только после проверки документов на соответствие фактически поставленным товарам, выполненным работам и оказанным услугам. Введение требования раздельного учёта в данном контексте не являлось принципиально новым, поскольку ещё в 1998 году Правительство Российской Федерации устанавливало обязанность подрядчиков и субподрядчиков вести раздельный учёт затрат, связанных с выполнением государственного заказа, отдельно по каждому заказу[324]. Однако включение раздельного учёта в систему казначейских процедур усиливало его практическую значимость и обеспечивало возможность сопоставления затрат с результатом.

По условиям эксперимента Казначейство осуществляло непрерывный сбор и анализ информации об объектах сопровождения с использованием доступных информационных ресурсов и данных межведомственного взаимодействия. Это позволяло оперативно выявлять операции с повышенным уровнем риска и предотвращать возникновение бюджетных правонарушений. Результаты эксперимента стали основой для формирования института бюджетного мониторинга, который предполагал смещение акцента с последующего контроля на предварительное выявление рисков, разработку критериев предполагаемых

---

[323] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.07.2017 № 1502-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СЗ РФ. 24.07.2017. № 30. Ст. 4694.

[324] Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 № 47 «О правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» // СЗ РФ. 26.01.1998. № 4. Ст. 477.

нарушений со стороны исполнителей государственного заказа и получателей субсидий, а также применение оперативных мер реагирования со стороны Казначейства России. К таким мерам относились отказ в проведении платежа за счёт бюджетных средств, отказ в постановке на учёт бюджетного обязательства, выдача предписания об устранении нарушения, назначение проверки, возбуждение производства по делам об административных правонарушениях и обращение в правоохранительные органы. Впоследствии механизмы бюджетного мониторинга получили закрепление в БК РФ и были институционализированы как «казначейский мониторинг», осуществляемый в системе казначейских платежей в целом[325].

В 2018 году развитие казначейского сопровождения было связано с его распространением на расчёты по государственным контрактам, заключённым с единственным поставщиком по основанию, предусмотренному п. 2 части 11 статьи 92 Закона № 44-ФЗ[326]. Одновременно казначейское сопровождение было распространено на субсидии юридическим лицам из региональных и местных бюджетов, если источником финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств выступали федеральные субсидии на софинансирование капитальных вложений. В том же году казначейское сопровождение применялось к государственным контрактам на строительство и реконструкцию объектов федеральной собственности, включённых в федеральную адресную инвестиционную программу на 2018 год, а также к договорам и соглашениям, заключаемым при их исполнении.

К 2018 году сформировалась основная законодательная и подзаконная база, обеспечившая устойчивость механизма и позволившая признать его эффективным инструментом контроля за средствами, предоставляемыми юридическим лицам из

---

[325] Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть I). Ст. 5072.

[326] Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

бюджета, который повышает прозрачность расчётов и обеспечивает сохранность средств.

Дальнейшее расширение сферы применения казначейского сопровождения осуществлялось через решения Правительства Российской Федерации в 2018–2020 годах. Казначейское сопровождение распространялось на средства, предоставляемые юридическим лицам из бюджетов субъектов Российской Федерации[327], на гранты в форме субсидий, предоставляемые из региональных бюджетов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям[328], а также на средства по концессионным соглашениям, предназначенные для содержания систем коммунальной инфраструктуры[329]. По отдельному поручению Президента Российской Федерации механизм применялся и к внебюджетным средствам специальных фондов при строительстве объектов культурного наследия[330].

Отдельного внимания заслуживает проект информационного обеспечения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017, в отношении которого осуществлялось казначейское сопровождение. Специфика проекта заключалась в раскрытии структуры цены товаров, работ и услуг с расчётом себестоимости по элементам затрат и прибыли, а также в контроле Казначейства России за предельной доходностью проекта, установленной на уровне не более 10 процентов от цены государственного контракта. Дополнительно контролировалось соответствие информации в подтверждающих документах срокам и объёмам оказанных услуг, а факт оказания услуг подтверждался с применением фото- и видеотехники. Применение этих инструментов позволило

---

[327] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 368-р // СЗ РФ. 18.03.2019. № 11. Ст. 1169; распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 869-р // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2876; распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 308-р // СЗ РФ. 11.03.2019. № 10. Ст. 1015.

[328] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2019 г. № 2729-р // СЗ РФ. 25.11.2019. № 47. Ст. 6716; распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 2042-р // СЗ РФ. 23.09.2019. № 38. Ст. 5320.

[329] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2019 г. № 936-р // СЗ РФ. 27.05.2019. № 21. Ст. 2601.

[330] Поручение Президента Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 388-Пр.

обеспечить соблюдение предельной доходности и отнесение на себестоимость экономически и технологически обоснованных затрат.

Институциональное оформление механизма завершилось тем, что после многолетнего развития и ежегодных уточнений в федеральных законах о бюджете в 2021 году в БК РФ была введена глава 24.4 «Казначейское сопровождение», закрепившая институт на постоянной основе[331]. Данное решение следует рассматривать как итог правовой эволюции, в ходе которой казначейское сопровождение трансформировалось из совокупности отдельных процедур в устойчивый институт бюджетного и финансового права.

Содержательно институт казначейского сопровождения тесно связан с проблемой целевого характера средств, предоставленных из бюджета. БК РФ чётко определяет границы бюджетных средств: средствами бюджета признаются средства, учитываемые на едином счёте бюджета. После перечисления средств с единого счёта во исполнение обязательств публично-правового образования они перестают быть бюджетными и становятся средствами соответствующих физических и юридических лиц. В силу этой конструкции целевой характер средств, имеющих авансовую природу, в течение длительного времени не обеспечивался специальным механизмом реализации. Казначейское сопровождение стало, таким образом, правовым механизмом, который, не изменяя понимания границ бюджетных средств, устанавливает правовой режим использования средств после их перечисления получателю, связывая последующие платежи юридических лиц с подтверждением обязательств и с целями предоставления из бюджета.

Для субсидий требование целевого использования органично вытекает из их правовой природы. Статья 78 БК РФ определяет субсидии юридическим лицам как средства, предоставляемые безвозмездно и безвозвратно в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения или возмещения

---

[331] Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6967.

затрат. В этой связи закономерными являются требования об указании целей предоставления субсидии в правовых актах и соглашениях, что отражено в подпункте «б» пункта 2 Общих требований, установленных постановлением Правительства № 1782[332], а также установление ответственности за направление средств на цели, не определённые договором или соглашением, что закреплено в статье 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[333]. Дополнительно следует учитывать, что акты Правительства Российской Федерации о предоставлении субсидий из резервного фонда Правительства, как правило, содержат прямое указание на осуществление контроля за целевым использованием бюджетных ассигнований[334].

В отношении авансов по государственным контрактам целевой характер их средств до закрепления казначейского сопровождения в качестве правового института не был столь очевиден. Необходимо отметить, что гражданское законодательство допускает установление условия о целевом использовании аванса. Пункт 1 статьи 823 ГК РФ относит аванс и предварительную оплату к видам коммерческого кредита, к которым применяются правила главы 42 ГК РФ. Статья 814 главы 42 ГК РФ «Целевой заем» допускает заключение договора займа с условием использования полученных средств на определённые цели. Следовательно, аванс по государственному контракту при наличии соответствующего условия в контракте может приобретать целевой характер, а государственный заказчик, исходя из логики пункта 1 статьи 814 ГК РФ, может претендовать на контроль целевого использования подрядчиком или исполнителем

---

[332] Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // СЗ РФ.13.11.2023. № 46. Ст. 8245.

[333] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1) Ст. 1.

[334] См., например: распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.10.2023 № 2718-р; распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2024 № 3837-р; распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2025 № 1499-р. Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru//.

полученного коммерческого кредита, которым выступает аванс. Важным следствием является то, что отношения между администратором бюджетных средств и юридическим лицом не прекращаются в момент перечисления аванса. Они сохраняются до полного исполнения обязательств, а значит, имеется правовое основание для установления специального режима использования авансовых средств, направленного на обеспечение результата.

Бюджетное законодательство применяет к режиму использования средств из бюджета сочетание запретов и ограничений, причём часть требований адресована отдельным видам средств, а часть устанавливается одновременно для субсидий и авансов по государственным контрактам. Так, для субсидий установлен запрет на приобретение иностранной валюты за счёт полученных средств, что закреплено в пункте 5.1 статьи 78, пункте 3 статьи 78.1 и пункте 3 статьи 80 БК РФ. Для средств, подлежащих казначейскому сопровождению, включая субсидии и авансы, пункт 3 статьи 242.23 БК РФ закрепляет запрет на размещение таких средств на депозитах и в иных финансовых инструментах, а также запрет на приобретение акций или внесение вкладов в имущество юридических лиц, если иное не предусмотрено нормативными актами о предоставлении средств. Закупочное законодательство в лице Закона № 44-ФЗ не содержит прямой нормы о целевом использовании аванса, однако устанавливает обязанность включать в извещение и в контракт сведения о казначейском сопровождении в тех случаях, когда расчёты по контракту в части выплаты аванса подлежат казначейскому сопровождению[335]. Эта конструкция согласуется с пунктом 2 статьи 242.23 БК РФ, который обязывает включать положения о казначейском сопровождении как в государственные контракты, так и в соглашения о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций. В результате целевой характер авансовых средств и иных средств, предоставленных из бюджета, обеспечивается через обязательное включение условий о казначейском сопровождении в контракты (договоры, соглашения) и через казначейские процедуры санкционирования.

---

[335] П. 18 ст. 42 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Для нормативного описания круга лиц, на которых распространяются требования казначейского сопровождения, бюджетное законодательство вводит категорию участника казначейского сопровождения. Под ним понимается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, производитель товаров, работ и услуг, получающие средства, подлежащие казначейскому сопровождению согласно главе 24.4 БК РФ, использование которых допускается после подтверждения соответствия условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств[336]. Введение данной категории отражает развитие бюджетно-правового регулирования в направлении охвата отношений, которые хотя формально и находятся за пределами бюджетного процесса, но фактически определяют результативность бюджетных расходов.

Элементы механизма казначейского сопровождения, вытекающие из статьи 242.23 БК РФ, включают открытие лицевых счетов участникам кооперации в органах Федерального казначейства, проведение операций по зачислению и списанию средств через отдельные казначейские счета органов Федерального казначейства или финансовых органов, санкционирование расходов при представлении документов, подтверждающих обоснованность платежа, присвоение идентификационного номера государственному контракту для обеспечения прослеживаемости, как и при казначейском исполнении бюджета, а также ведение раздельного учёта результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому соглашению и контракту.

Наряду с базовой моделью предусмотрено расширенное казначейское сопровождение, которое предоставляет казначейству дополнительные полномочия при осуществлении казначейских платежей. К ним относятся проверка фактически поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг, контроль ведения раздельного учёта и контроль экономической обоснованности затрат. Расширенный режим применяется по отдельным решениям Правительства Российской Федерации в отношении средств, предоставляемых для создания особо

[336] Ст. 6 БК РФ.

значимых объектов капитального строительства или для реализации иных мероприятий, требующих значительных бюджетных вложений[337].

Обязанности участников казначейского сопровождения включают осуществление платежей через казначейские и лицевые счета, представление в казначейские органы документов, обосновывающих платежи, указание идентификатора в первичных документах и в договорных конструкциях, а также ведение раздельного учёта. Возложение таких обязанностей на юридических лиц свидетельствует о расширении предмета бюджетного регулирования, поскольку бюджетное законодательство начинает воздействовать на финансовую деятельность частных субъектов в той части, в которой она связана с использованием средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом данное расширение не означает превращения получателей авансов в субъектов бюджетного права в классическом понимании. Скорее наблюдается включение в бюджетное законодательство норм, которые по своей природе относятся к финансовому праву, что позволяет квалифицировать казначейское сопровождение как финансово-правовой институт, хотя он и закреплён в БК РФ.

Процедуры санкционирования в базовой модели и проверки в расширенной модели формируют казначейские контрольные процессуальные процедуры, которые тесно связаны с материальными процедурами по принятию и исполнению обязательств как участниками бюджетного процесса, так и участниками казначейского сопровождения. Эти процедуры не совпадают с государственным финансовым контролем как юрисдикционным процессом, поскольку их основное назначение, как и у казначейских контрольных процедур при казначейском исполнении бюджета, заключается в предварительном подтверждении допустимости платежа и в предотвращении нарушений. Контрольные действия при казначейском сопровождении предполагают проверку соответствия платежей

---

[337] См.: распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.09.2024 № 2491-р; от 24.04.2025 № 1015-р; от 29.05.2025 № 1358-р. Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru//.

условиям заключённых государственных контрактов, договоров и соглашений. При этом требования о целевом характере средств, хотя и вытекают из бюджетного законодательства, в прямой формулировке закрепляются в Правилах казначейского сопровождения, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2021 г. № 2024[338].

Правила квалифицируют средства, подлежащие казначейскому сопровождению, как целевые средства и группируют их по основаниям предоставления. Выделяются целевые средства по соглашениям о предоставлении субсидий юридическим лицам (раздел III Правил), целевые средства по государственным и муниципальным контрактам с единственным поставщиком (раздел IV Правил), а также целевые средства по государственным контрактам, заключаемым в целях реализации государственного оборонного заказа (раздел V Правил). Важно, что целевой режим распространяется не только на средства, полученные непосредственными получателями субсидий или головными исполнителями по контрактам, но и на средства, которые далее передаются участникам кооперации по договорам, заключённым в рамках исполнения контрактов. Это обеспечивает сквозной характер контроля и снижает риск разрыва прослеживаемости на последующих уровнях исполнения.

Практическая реализация режима целевых средств обеспечивается через формирование Сведений об операциях с целевыми средствами, которые содержат информацию об источниках поступления и направлениях расходования целевых средств (подпункт «б» пункта 10 Правил). В Сведениях детализируются направления выплат, указываемые в распоряжениях о совершении казначейских платежей, включая выплаты персоналу (код 0100), закупки работ и услуг (код 0200), закупку товаров (код 0300), накладные расходы (код 0888) и иные направления[339]. Принципиально, что Правила закрепляют требование о

---

[338] Результаты исследования казначейского сопровождения как правового института прошли апробацию в научной статье: Артюхин Р.Е. Казначейское сопровождение как правовой механизм обеспечения результативности бюджетных расходов // Финансовое право. 2025. № 12. С. 9-14.

[339] Приложение № 3 к Порядку осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского

согласовании направлений расходования с обеспечением достижения результата предоставления бюджетных инвестиций или субсидий, а также результата, установленного предметом и условиями государственного или муниципального контракта либо договора (подпункт «б» пункта 10 Правил). Тем самым результативность бюджетных расходов получает процедурный механизм реализации, который выражается в целевом режиме средств, предоставленных из бюджета, и в контрольных процедурах их использования.

Механизм казначейского сопровождения демонстрирует взаимосвязь публичного и частного интереса, поскольку достижение публичного результата обеспечивается через частноправовые обязательства, а частные субъекты получают доступ к средствам при соблюдении публично установленных финансовых процедур. В литературе подчёркивается, что такая конструкция отражает «тесную взаимосвязь публичного и частного интереса, их диалектическое единство»[340]. Как отмечает Е.Ю. Грачёва: «достижение баланса публичных и частных интересов в системе права представляется принципиально важным для достижения эффективности правового регулирования»[341]. Казначейское сопровождение в данном смысле выступает инструментом, который не отменяет договорную природу отношений, но ограничивает риски при расходовании средств, предоставленных из бюджета, и связывает платежи с подтверждением обязательств и с целями финансирования.

Вместе с тем опосредованное закрепление целевого режима через подзаконные Правила и механизм их реализации является допустимым, но потенциально требующим совершенствования. Представляется обоснованным предложение о прямом закреплении в бюджетном законодательстве положения о целевом характере отдельных видов средств, предоставляемых из бюджета,

---

сопровождения, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 17.12.2021 № 214н (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2021 № 66676).

[340] Частное и публичное в финансовом праве // Концепция частного и публичного права России / Пашенцев Д.А. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. Гл. 19. С. 290-299.

[341] *Грачева Е.Ю.* Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник МГЮА. 2025. № 6. С. 22-32.

особенно средств авансового характера. Такая конструкция, с одной стороны, закрепила бы правовую обязанность юридических лиц использовать средства субсидий и авансы по государственным контрактам по целевому назначению. С другой стороны, она расширила бы набор механизмов обеспечения соблюдения этой обязанности, включая казначейское сопровождение и банковское сопровождение, а также иные инструменты, например предоставление средств бюджета «под потребность» при выполнении получателями установленных требований, что корреспондирует нормам БК РФ о казначейском обеспечении обязательств.

В научной литературе отмечается, что казначейское сопровождение ориентировано на соблюдение принципа добросовестности участников гражданского оборота[342]. Оценка эффективности казначейского сопровождения связана не только с предотвращением нарушений, но и с повышением прозрачности движения средств до момента достижения конечного результата. Механизм не устраняет полностью риск потерь бюджетных средств, однако снижает его и делает прохождение денежных потоков более контролируемым и прослеживаемым, что повышает результативность использования бюджетных средств. Через принцип эффективности бюджетных расходов получает практическую реализацию общеправовой принцип эффективности права, который исследователи выделяют в числе принципов финансового права[343]. По мнению С.С. Алексеева, эффективность права выражает «тот реальный эффект, тот практический результат, который достигается при осуществлении намеченного правового мероприятия», при этом «цели правовых норм… являются масштабом оценки их эффективности»[344]. Практика показывает, что механизм казначейского сопровождения обеспечивает более жёсткий контроль за целевым использованием

---

[342] См.: Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко, Н.А. Поветкина. М. : ИД «Юриспруденция», 2024. С. 184.
[343] См., например: *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция. 2009. С. 57.
[344] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций. М. : Статут, 2010. С. 96-97.

средств из бюджетов и способствует ускорению движения средств в экономику за счёт снижения «неработающих» остатков и повышения дисциплины исполнения.

Правовой итог развития казначейского сопровождения состоит в том, что при его разработке и внедрении были решены две ключевые задачи. Во-первых, был юридически оформлен режим целевого использования авансовых средств, предоставленных из бюджета, который ранее не имел устойчивого регулирования. Во-вторых, был создан механизм процедурного обеспечения соблюдения этого режима через лицевые счета, санкционирование операций и контрольные процедуры.

Проведённый анализ бюджетного законодательства позволяет утверждать, что в основу казначейского сопровождения положена правовая модель казначейского исполнения бюджетов, однако она применяется не к средствам бюджета, а к средствам, предоставленным из бюджета и находящимся в распоряжении юридических лиц. Казначейское сопровождение инкорпорирует элементы казначейского исполнения бюджета, но адаптирует их к иной категории средств, которые по формальному правовому режиму уже не являются бюджетными. Необходимость обеспечения результативности бюджетных расходов обусловила распространение казначейских процедур на этап использования средств, предоставленных из бюджета, прежде всего средств авансового характера.

Механизм казначейского сопровождения обеспечивает сохранность средств и повышает прозрачность благодаря оперативному информированию государственного заказчика о движении средств по лицевым счетам и по всей цепочке соисполнителей.

Возможность установления такого режима обусловлена наличием обязательственных отношений между юридическим лицом и публично-правовым образованием. В рамках этих отношений юридическое лицо обязано поставить товар, выполнить работу, оказать услугу или обеспечить достижение результата, на который предоставлена субсидия либо выплачен аванс по государственному контракту. Законодатель фактически признал целевой характер определённой категории средств, имеющих авансовую природу и предоставляемых юридическим

лицам как по государственным контрактам, так и по соглашениям о субсидиях и бюджетных инвестициях. Обязанности по целевому использованию закреплены через требования о казначейском сопровождении расчётов, а само казначейское сопровождение объединяет предоставление средств и их последующее использование в единый процесс. Это позволяет контролировать не только законность и корректность бюджетных расходов на стадии перечисления, но и использование средств после их поступления получателю.

2.4. Кассовое планирование и управление остатками средств на едином счете бюджета

Кассовое планирование и финансовое прогнозирование являются ключевыми механизмами управления бюджетными средствами в Российской Федерации, так как они обеспечивают оптимальное распределение и использование ресурсов бюджета, а также способствуют предотвращению кассовых разрывов и обеспечению бесперебойности осуществления платежей из каждого бюджета бюджетной системы российской Федерации.

Эффективное управление государственными финансами является одной из ключевых задач органов государственной власти и органов местного самоуправления, и в этом контексте кассовое планирование представляет собой важный инструмент оптимизации движения денежных средств в бюджетной системе Российской Федерации.

Кассовое планирование, как элемент системы организации исполнения бюджета, направлено на предотвращение кассовых разрывов, оптимизацию использования временно свободных средств и обеспечение своевременного исполнения принятых администраторами бюджетных средств и учтенных казначейскими органами денежных обязательств.

Согласно БК РФ, «под кассовым планом понимается прогноз поступлений в бюджет и перечислений из бюджета в текущем финансовом году в целях

определения прогнозного состояния единого счета бюджета, включая временный кассовый разрыв и объем временно свободных средств»[345].

Такое определение, установленное законодателем, раскрывает кассовый план как:

– обоснованный прогноз о направлениях и параметрах движения денежных потоков в бюджете в текущем финансовом году;

– сбалансированную основу для осуществления организации исполнения бюджета в текущем финансовом году для бесперебойного осуществления всех бюджетных платежей;

– источник информации о состоянии единого счета бюджета, возможных кассовых разрывах и объемах временно свободных средств.

Следует отметить, что в современной правовой доктрине кассовое планирование, как правило, рассматривается в качестве неотъемлемого элемента системы бюджетного управления. Так, например, Д.Л. Комягин писал, что «… кассовое планирование поступлений в бюджет позволяет оптимизировать расходы таким образом, чтобы не возникало кассовых разрывов, т.е. ситуации, когда остатков на едином счете бюджета недостаточно для совершения запланированной расходной операции»[346].

Исследователями признается роль кассового планирования в обеспечении сбалансированности бюджета и устойчивости бюджетной системы, при этом кассовое планирование соотносится как часть и целое с системой финансового планирования[347].

БК РФ определяет полномочия Минфина России и финансовых органов по установлению ими требований к форме, содержанию, составлению и ведению кассового плана, а также к составу и срокам представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов

---

[345] П. 1 ст.217.1 БК РФ.

[346] *Комягин Д.Л.* Исполнение федерального бюджета. М., 2007. С. 123.

[347] См., например: Финансовое право : учебник/ Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова, А.Г. Гузнов, Е.Ю. Грачева, Д.М. Мошкова, Т.Э. Рождественская, Ю.К. Цареградская; отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М. : Проспект, 2020.

бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета[348].

Так, на федеральном уровне, Министерство финансов Российской Федерации приняло Порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета[349].

Анализ норм этого правового акта показывает, что им определяются порядок составления и ведения кассового плана на текущий финансовый год с месячной детализацией, а также порядок составления кассового плана на текущий месяц с детализацией по рабочим дням.

Осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета Федеральное казначейство[350], что подтверждает функциональное предназначение кассового плана как правового инструмента обеспечения бесперебойности осуществления платежей за счет средств федерального бюджета.

На региональном[351] и местном[352] уровне, органом, уполномоченным законодательством субъекта на установление порядка кассового планирования,

---

[348] П. 2 ст. 217.1 БК РФ.

[349] См.: приказ Минфина России от 31 января 2025 г. № 9н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета, составе и сроках представления главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана» (зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2025 № 82416).

[350] П. 2 ст. 217.1 БК РФ.

[351] Например: распоряжение Министерства финансов Кировской области от 24.12.2020 г. №70 «Порядок составления и ведения кассового плана по областному бюджету» доступ: http://publication.pravo.gov.ru/document/4301202012290013?index=17; приказ Министерства финансов Алтайского края от 28.12.2023 г. №21-н «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана исполнения краевого бюджета» доступ: https://docs.cntd.ru/document/407056519.

[352] Например: постановление администрации Шипицынского сельсовета Венгеровского района Новосибирской области от 15 января 2025 г. № 2 «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета Шипицынского сельсовета Венгеровского района Новосибирской области», доступ: https://shipicino.nso.ru/sites/shipicino.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2025/03/no2_ob_utverzhdenii_poryadka_sostavleniya_i_vedeniya_kassovogo_plana.doc; постановление администрации Кумарейского муниципального образования от 30.12.2019 Г. № 67/5 «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана бюджета Кумарейского муниципального образования», доступ: https://кумарейка.рф/upload/iblock/69f/69f7c54a492c4253fb171459e4a62eeb.doc

является финансовый орган – он издает приказы или правовые акты о порядке составления и ведения кассового плана исполнения соответствующего бюджета. Такие акты регулируют порядок кассового планирования регионального бюджета.

На основе вышесказанного можно сделать вывод, что разделение полномочий по принятию нормативных правовых актов о кассовом планировании обеспечивает применение конкретных процедур для бесперебойного осуществления платежей из бюджета каждого публично-правового образования.

Кассовый план имеет внутреннюю структуру и включает такие части, как:

– прогноз поступлений в бюджет на очередной финансовый год в разрезе главных администраторов доходов;

– прогноз кассовых выплат из бюджета с учетом графика исполнения государственных и муниципальных контрактов;

– прогноз остатков средств на единых счетах бюджетов по месяцам финансового года;

– расчет временных кассовых разрывов и методы их преодоления;

– информация об объемах временно свободных средств и возможностях их использования[353].

Законодатель определяет кассовый план как документ, на основе которого, наряду со сводной бюджетной росписью, организуется исполнение бюджета.

Закрепленные в правовых актах требования к кассовому плану позволяют сделать вывод, что он является неотъемлемым инструментом обеспечения двух ключевых функций Казначейства России и финансовых органов – как бесперебойного осуществления платежей за счет средств соответствующего бюджета, так и в случаях, установленных законодательством, получения доходов бюджета от размещения временно свободных средств бюджета.

---

[353] На основании анализа: ст. 217.1 БК РФ; приказа Минфина России от 31 января 2025 г. № 9н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета, составе и сроках представления главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана».

Кассовый план составляется с детализацией по месяцам финансового года. Такая детализация необходима для того, чтобы обеспечить четкое понимание движения денежных средств в течение всего бюджетного периода и предотвратить возможные кассовые разрывы[354].

В бюджетном законодательстве понятие временного кассового разрыва определено как «прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином казначейском счете или на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления перечислений из бюджета»[355].

Юридический анализ содержания вышеизложенного определения позволяет нам указать четыре его сущностные черты.

Во-первых, это прогнозируемость: финансовый орган обязан предвидеть разрыв, а неспрогнозированный разрыв де-юре рассматривается как дефект планирования.

Вторая особенность – сопряженность состояния единого счета бюджета с состоянием единого казначейского счета, то есть проблема состоит не в отсутствии бюджетных назначений (бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств), а в отсутствии необходимого остатка средств на одном из них в конкретный момент времени. Указанная взаимосвязь состояния единого счета бюджета с состоянием единого казначейского счета предопределяет необходимость создания общей системы кассового планирования всех единых счетов бюджетов, а также иных казначейских счетов, с системой прогнозирования движения денежных средств на едином казначейском счете.

В-третьих, это временной характер – разрыв всегда возникает внутри финансового года. Если недостаточность средств не покрывается доходами до конца года, то происходит трансформация в дефицит бюджета. Системное

---

[354] В частном праве кассовый разрыв – это экономическая ситуация относительной неплатежеспособности. Так, например, российский цивилист Г.Ф. Шершеневич отмечал, что не всякая приостановка платежей есть несостоятельность; она может быть вызвана временным стечением обстоятельств. См.: *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права в 4 т. Т. 4. Торговый процесс. Конкурсный процесс. М. : Издательство Юрайт. 2025. С.150-152.

[355] Ст. 6 БК РФ.

толкование норм БК РФ позволяет прийти к выводу, что кассовый разрыв и дефицит бюджета имеют разные правовые характеристики: если кассовый разрыв возникает внутри финансового года, то дефицит бюджета определяется по итогам исполнения бюджета за финансовый год; понятие «кассовый разрыв» относится к состоянию единого счета бюджета (единого казначейского счета), а дефицит – к бюджету в целом; при наличии кассового разрыва в условиях сбалансированного бюджета не требуется законодательного регулирования вопросов его покрытия, в то время, как источники финансирования дефицита бюджета должны быть установлены законом (решением) о бюджете.

Следует подчеркнуть, что правовая конструкция временного кассового разрыва не коррелирует напрямую с показателями дефицита бюджета. Кассовый разрыв имеет не структурный, а ограниченный во времени характер и может проявляться даже в условиях бюджетного профицита, будучи обусловленным асинхронностью входящих и исходящих денежных потоков, например, дискретностью поступления налоговых доходов при непрерывности исполнения социально значимых расходов. В 2023–2025 годах характер кассовых разрывов претерпел изменения из-за введения единого налогового платежа. До его введения налоги поступали в бюджеты более равномерно, в настоящее же время основной поток доходов зачисляется на счета регионов и муниципалитетов после 28-го числа каждого месяца. Обязательства по выплате зарплат и по государственным контрактам часто наступают в начале или середине месяца (5–15 числа), когда налоговые платежи, администрируемые ФНС России, еще не поступили. Это создаёт кассовые разрывы, требующие постоянного привлечения ликвидности для безусловного исполнения расходных обязательств, что формирует необходимость более чёткого кассового планирования.

Кроме того, у бюджетов субъектов Российской Федерации могут возникать сезонные кассовые разрывы в летний период, когда приходится финансировать отпускные выплаты работникам учреждений, а налоговые поступления сокращаются. Можно также предположить ситуацию, при которой значительные капитальные расходы на строительство инфраструктуры определяются деловым

производственным циклом и распределены неравномерно в течение года. Кассовое планирование позволяет заранее предусмотреть необходимость финансирования таких работ и предусмотреть источники покрытия возможных кассовых разрывов.

Подводя итог рассмотрению вопросов кассового планирования, можно сделать вывод, что кассовое планирование является частью организации исполнения бюджета и неотъемлемым правовым инструментом казначейского исполнения бюджета, целью которого является бесперебойное осуществление всех платежей в соответствии с учтенными денежными обязательствами.

Что касается правовых способов покрытия временных кассовых разрывов, то законодательно предусмотрен такой специальный инструмент, как бюджетный кредит на пополнение остатка средств. Его особенные характеристики закреплены в ст.93.6 БК РФ, и он отличен от обычного бюджетного кредита (ст.93.2. БК РФ).

Наиболее эффективным и имеющим сложную правовую природу для покрытия временного кассового разрыва выступает управление остатками средств бюджета в соответствии с положениями статьи 236.1 БК РФ.

Организация исполнения соответствующего бюджета является полномочием финансовых органов как специального участника бюджетного процесса (пункт 2 статьи 154 БК РФ) и включает в себя определенный набор правовых инструментов. Среди них особое место занимает управление остатками средств на едином счёте бюджета, которое было предусмотрено в качестве постоянного инструмента поправками в БК РФ в 2019-м году[356].

Операции по управлению остатками средств на едином счёте бюджета включают в себя, исходя из определения, даваемого в пункте 1 статьи 236.1 БК РФ, два составных элемента. Первый из них можно отнести к так называемым пассивным операциям, которые обеспечивают привлечение средств на единый счёт бюджета, второй – к активным операциям, заключающимся в размещении временно свободных средств единого счёта бюджета.

---

[356] Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ, 30.12.2019, № 52 (часть I), ст. 7797.

Единый счёт бюджета лежит в основе казначейского исполнения бюджета как составной части организации исполнения бюджета[357]. Формирование института управления остатками средств на едином счете бюджета можно рассматривать как следствие успешного внедрения казначейского исполнения бюджетов и их казначейского обслуживания, при этом механизмы казначейского исполнения бюджета стали распространяться и на небюджетные средства. Фактическое использование не декларируемого в БК РФ принципа единства кассы в отношении небюджетных средств привело к возможности привлечения этих средств на единый счет федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального бюджета. Принцип единства кассы в отношении небюджетных средств заключается в том, что правомочие по распоряжению средствами принадлежит администраторам небюджетных средств (автономным и бюджетным учреждениям, участникам казначейского сопровождения, иным получателям средств из бюджета), а правомочия по владению и пользованию небюджетными средствами принадлежат казначейству и соответствующим финансовым органам.

Аккумулирование небюджетных средств осуществляется на казначейском счете, который, как и единый счет бюджета, открывается в единственном числе на каждый вид небюджетных средств публично-правовых образований – средства бюджетных и автономных учреждений, средства временного распоряжения, средства казначейского сопровождения и средства получателей средств из бюджета. Возможность привлечения остатков средств с указанных казначейских счетов связана с тем, что все эти счета открываются собственно Казначейству России (для федерального уровня) или финансовым органам, а не автономным или бюджетным учреждениям, участникам казначейского сопровождения или получателям средств из бюджета. Если бы неучастникам бюджетного процесса расчетных счета открывались в кредитных организациях, управление остатками

---

[357] Подробнее см.: *Артюхин Р.Е.* Правовой режим единого счета бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2025. № 1. С. 57-65.

средств единого счета через привлечение на него остатков средств с расчетных счетов было бы крайне затруднительным.

Для БК РФ установление цели функционирования правового института подчеркивает его значение. В отношении привлечения небюджетных средств такая цель бюджетным законодательством установлена. Так, привлечение средств осуществляется «для обеспечения остатка средств» соответственно на едином счете федерального бюджета (пункт 3 статьи 236.1 БК РФ), едином счете бюджета субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 236.1 БК РФ).

Дополнительным источником пополнения остатков средств федерального бюджета являются средства на единых счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а для пополнения остатка средств единого счёта бюджета субъекта Российской Федерации – остатки средств территориальных государственных внебюджетных фондов.

Операции по привлечению средств на федеральном уровне заключаются в ежедневном перечислении остатков средств с казначейских счетов по учету средств бюджетов государственных внебюджетных фондов и небюджетных средств на единый счет федерального бюджета, при этом в постановлении Правительства России отдельно подчеркивается, что остаток средств, который привлекается на единый счет бюджета должен сформироваться только «после исполнения распоряжений о совершении казначейских платежей, представленных соответствующими прямыми участниками системы казначейских платежей»[358].

Особенностью правового регулирования привлечения небюджетных средств субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями является установление требований на уровне акта Правительства России к региональным и муниципальным актам, на основе которых может такое привлечение осуществляться.

---

[358] П. 2 Правил привлечения Федеральным казначейством остатков средств на единый счет федерального бюджета и возврата привлеченных средств, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2020 № 368 // СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (часть II). Ст. 2122.

Для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований установлено, что объем привлечения средств должен обеспечивать на казначейских счетах, с которых осуществляется привлечение средств, достаточность средств «для осуществления в рабочий день, следующий за днем привлечения средств на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), выплат с указанного счета на основании распоряжений о совершении казначейских платежей»[359].

Таким образом, нормативные предписания при привлечении средств направлены на обеспечение прав администраторов небюджетных средств по осуществлению ими казначейских платежей. Все представленные ими распоряжения о совершении казначейского платежа подлежат безусловному исполнению, привлечение небюджетных средств на единый счет бюджета не должно препятствовать правомочию распоряжения этими средствами соответствующими администраторами.

Вторую группу правоотношений при привлечении средств составляют операции по возврату привлеченных средств с единого счета бюджета.

Установление правовых требований к возврату привлеченных средств подчеркивает разграничение полномочий между администраторами небюджетных средств и обслуживающими их кассирами – казначейством России или финансовыми органами. Исходя из принципа единства кассы, операции по привлечению средств на единый счет не должны повлечь за собой распоряжения привлеченными средствами.

Основанием для возврата привлеченных средств с единого счета федерального бюджета служит именно необходимость распоряжения небюджетными средствами их администраторами, то есть осуществление ими казначейских платежей.

---

[359] П. 4 Общих требований к порядку привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и возврата привлеченных средств, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2020 № 368 // СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (часть II). Ст. 2122.

В этих целях возврат средств с единого счета федерального бюджета, как следует из пунктов 5 и 6 «Правил привлечения Федеральным казначейством остатков средств на единый счет федерального бюджета и возврата привлеченных средств», а также подпункта «в» пункта 5 «Общих требований к порядку привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и возврата привлеченных средств», должен быть осуществлен для обеспечения выплат с казначейских счетов, с которых привлекались средства, то есть возврат средств осуществляется не в полном объеме привлеченных средств, а лишь в той его части, которая необходима для осуществления казначейских платежей. В этой норме проявляется принцип предоставления средств «под потребность».

Для исключения нарушения прав администраторов небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодатель предусмотрел, что с момента приема к исполнению распоряжений о совершении казначейского платежа до момента возврата привлеченных средств должно пройти не более двух рабочих дней (пункт 12 статьи 236.1 БК РФ).

Бюджетный кодекс Российской Федерации все операции по управлению остатками средств, осуществляемые на едином счете бюджета, рассматривает в качестве источников внутреннего финансирования дефицита соответствующего бюджета (статьи 94, 95, 96 БК РФ). Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 94, в состав иных источников финансирования дефицита федерального бюджета при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета включается разница между суммой привлеченных на счет средств и суммой возвращенных с него средств на счета учета небюджетных средств.

Правовое регулирование пользования привлеченными средствами имеет свои особенности.

Во-первых, остатки средств федерального бюджета на начало финансового года в объеме остатков средств, привлеченных на единый счет федерального бюджета, должны направляться в соответствии с пунктом 4 статьи 94 БК РФ для

возврата указанных средств на счета, с которых они были ранее перечислены. Это означает, что даже если привлечение небюджетных средств произошло в отчетном финансовом году, в текущем финансовом году они не могут рассматриваться как источник средств для покрытия дефицита текущего года.

Во-вторых, операции по управлению остатками средств на едином счете бюджета, включая привлечение небюджетных средств, не подлежат включению в сводную бюджетную роспись (статья 219.2, пункты 1 и 2 статьи 160.2, пункт 6 статьи 217 БК РФ).

Таким образом, привлеченные на единый счет бюджета небюджетные средства формально являются источниками финансирования дефицита бюджета, необходимыми для покрытия временных кассовых разрывов единого счета бюджета внутри года, но не могут направляться на покрытие дефицита бюджета по итогам года.

Анализ положений статьи 236.1 и статей 94–96 БК РФ даёт основания говорить об особом характере указанных операций, хотя и отражаемых в составе источника финансирования дефицита соответствующего бюджета, но не включаемых в показатели бюджетных ассигнований по погашению источников финансирования дефицита соответствующего бюджета. В связи с этим правоотношения по управлению остатками средств единого счета бюджета относятся не к институту исполнения бюджета, а к институту организации исполнения бюджета и являются специальными полномочиями финансовых (казначейских) органов, возникшими в результате эволюции казначейского исполнения бюджета как составной части правового института организации исполнения бюджета.

Проведенный анализ бюджетно-правовых норм позволяет сделать вывод о том, что привлечение небюджетных средств, отражаемое в составе источников финансирования дефицита бюджета, осуществляется на условиях возвратности.

Такая характеристика, как возвратность, дает, на наш взгляд, основания для отнесения привлечения к разновидности отношений займа, создающих обязательства публично-правовых образований.

Возникшее обязательство по возврату средств имеет денежное измерение, установленные правовыми нормами сроки и порядок возврата, носит беспроцентный характер. В соответствии с принципом общего покрытия бюджета привлеченные средства в составе источников финансирования дефицита бюджета не имеют целевого характера.

Особенностью рассматриваемых отношений является отсутствие договора и их регулирование исключительно финансово-правовыми нормами бюджетного законодательства.

Указанные правовые особенности возникшего обязательства публично-правового образования дают возможность выделения в бюджетном законодательстве отдельного вида публичных заимствований – привлечение небюджетных средств публично-правовых образований.

Отметим, что сумма привлеченных на единый счет бюджета небюджетных средств отражается в финансовой отчетности публично-правовых образований в категории кредиторской задолженности[360].

Субъект со стороны заёмщика при зачислении привлеченных средств на единый счет бюджета определяется нормами бюджетного права достаточно очевидно. Стороной правоотношения выступает казначейство (финансовый орган), действующий именем соответствующего публично-правового образования. При этом казначейство (финансовый орган) в данном случае выступает не только как кассир соответствующего бюджета, но и как администратор источников внутреннего финансирования дефицита бюджета. Таким образом, субъектом правоотношения будет публично-правовое образование, действующее за свой счет, то есть за счет средств бюджета.

При этом рассмотрение привлечения средств как разновидности публичных заимствований ставит сложный вопрос, не имеющий очевидного ответа в нормах

---

[360] Задолженность по возврату привлеченных средств подлежит отражению в составе кредиторской задолженности по счету 30275 «Расчеты по приобретению иных финансовых активов» Плана счетов бюджетного учета (приказ Минфина России от 20.09.2024 № 132н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов "План счетов бюджетного учета» (зарегистрировано в Минюсте России 11.12.2024 № 80539).

бюджетного законодательства – если заемщиком по обязательству является публично-правовое образование, то кто является кредитором?

Право на осуществление операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета предоставлено Казначейству России, финансовым органам субъектов Российской Федерации, финансовым органам муниципальных образований в отношении единого счета соответственно федерального бюджета, единых счетов бюджетов субъектов Российской Федерации, единых счетов муниципальных образований.

Казначейство и финансовые органы выступают участниками правоотношений, выполняющими роль владельцев соответствующих небюджетных средств и кассиров для администраторов небюджетных средств. При списании средств правомочие распоряжения небюджетными средствами сохраняется за администраторами небюджетных средств, и обязанности кассира по обеспечению осуществления ими казначейских платежей также остаются неизменными. Однако в случае привлечения средств на единый счет бюджета проведение платежей гарантировано не наличием остатка денежных средств по казначейскому счету учета небюджетных средств, а обязательством по возврату указанных средств с единого счета бюджета.

Обращает на себя внимание норма БК РФ о том, что привлечение средств на единый счёт федерального бюджета осуществляется Казначейством России от имени Российской Федерации (пункт 3 статьи 236.1), а финансовым органом субъекта Российской Федерации на единый счёт субъекта – от имени субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 236.1). Хотя БК РФ не предусмотрел, что привлечение средств на единый счет местного бюджета осуществляется финансовым органом от имени муниципального образования, очевидно, что и на местном уровне финансовые органы выступают от имени соответствующих муниципальных публично-правовых образований[361].

---

[361] См. подробнее: *Артюхин Р.Е.* Бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 12. С. 52-61.

Указание на то, что казначейство (финансовый орган) действует именем публично-правового образования, определяет важный вывод – отсутствие собственного имени (лица, персоны) в правоотношении делает невозможным признание участника правоотношения, то есть казначейства (финансового органа), субъектом права, и, как следствие субъектом правоотношения. Такое признание было бы возможным, если бы казначейство (финансовые органы), выполняя роль кассира, имели иную организационную форму, нежели органы публичной власти, например, были бы юридическими лицами публичного права – государственной корпорацией, публично-правовой корпорацией или государственной компанией. Являясь же органами публичной власти, они действуют именем соответствующего публично-правового образования в соответствии с выраженной им волей и в его интересе. Также и ответственность за несвоевременное осуществление операций администраторов небюджетных средств будут нести публично-правовые образования.

В качестве другого варианта можно было бы рассматривать кредитором и субъектом означенного правоотношения каждого из юридических лиц, являющихся участниками казначейского сопровождения, автономными и бюджетными учреждениями, иными получателями средств из бюджета.

Действительно, им принадлежит правомочие по распоряжению привлекаемыми средствами. Однако указанные администраторы в случае привлечения их средств на единый счет бюджета не информируются об этой операции, в их лицевых счетах она отражению не подлежит. Администраторы небюджетных средств продолжают учитывать остаток средств на лицевых счетах в своем балансе в качестве остатка денежных средств на расчетном счете, хотя на казначейском счете остаток средств равен нулю. Соответственно, администраторы небюджетных средств не являются субъектом правоотношения и не выступают его стороной.

В качестве второй стороны правоотношения при перечислении небюджетных средств можно было бы рассматривать Российскую Федерацию, субъект

Российской Федерации или муниципальное образование, от имени которых действуют казначейство и финансовые органы.

Однако действия публично-правового образования по привлечению средств осуществляются хотя и своим именем, но за чужой счет.

Выбирая аналогию с гражданскими правоотношениями, представляется наиболее уместным воспроизвести положения пункта 2 статьи 845 ГК РФ, согласно которой «Банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами». Казначейство (финансовый орган) является своего рода банком (в терминологии доктрины бюджетного права «кассиром») для администраторов небюджетных средств. Как и клиенты банка, администраторы небюджетных средств сохраняют право беспрепятственно распоряжаться собственными средствами. Как и банк, казначейство (финансовые органы) пользуются имеющимися на счете денежными средствами. Таким образом, как было отмечено выше, соблюдается принцип единства кассы. Только особенностью пользования небюджетными средствами со стороны казначейства (финансовых органов) является их привлечение на единый счет бюджета, в то время, как ГК РФ не раскрывает, каким способом банк использует клиентские денежные средства.

Возвращаясь к вопросу рассмотрения привлечения средств как отношений по публичным заимствованиям, с необходимостью следует сделать вывод о том, что если рассматривать правоотношения между, с одной стороны, кредитором – публично-правовым образованием, действующим собственным именем, но за чужой счёт, и заемщиком – публично-правовым образованием, действующим также собственным именем, но за свой счёт, то имеются определенные основания для признания совпадения кредитора и должника (заемщика) в одном лице, и, как следствие, прекращения обязательства по возврату средств из бюджета публично-правового образования.

Поэтому, даже если и признать субъектом правоотношения при списании средств Российскую Федерацию, то это не дает удовлетворительного ответа на

вопрос о кредиторе в предполагаемых отношениях по публичным заимствованиям, поскольку публично-правовое образование становится должным самому себе.

Как представляется, ответ на вопрос о кредиторе при привлечении небюджетных средств кроется в выявлении принадлежности небюджетных средств. Хоть кассиром рассматриваемых небюджетных средств и является казначейство (финансовый орган), осуществляющий правомочия владения и пользования ими, распорядителем остаются соответствующие администраторы небюджетных средств.

При этом объектом правового регулирования является остаток на казначейском счете в целом, который не принадлежит каждому или конкретному администратору, он принадлежит всем администраторам небюджетных средств сразу. В связи с этим продуктивным представляется рассмотрение в качестве кредитора не каждого администратора небюджетных средств, а всей их совокупности по каждому виду средств.

Принадлежность средств всем администраторам небюджетных средств даёт возможность для дискуссионного вывода о наличии квазисубъекта права, перед которым у которого публично-правового образования возникло долговое обязательство.

Вопрос о квазисубъектах права не является новаторским для теории права, хотя в теории финансового права он раскрытия не получил.

В научных публикациях выделяются отдельные характеристики квазисубъектов права. Так, Е.А. Останина говорит о персонификации всевозможных общностей[362].

Профессор В.В. Кулаков, делает вывод, что «закон предусматривает … случаи объединения субъектов, которые предстают по отношению к остальным участникам отношений как некое единство (квазисубъект)». Интерес представляет

[362] *Останина Е.А.* Имущественная обособленность физического лица и последствия, с нею связанные // Вестник экономического правосудия российской федерации. 2024 № 12. С. 48-74.

его вывод о том, что «отношения между множественными субъектами требуют координации их деятельности по поводу объекта, их объединяющего»[363].

Аналогичные характеристики выделяет С.Ю. Филиппова, говоря о том, что «во внешнем мире такая группа образует единое целое, действуя как субъект права (юридическое лицо) или квазисубъект»[364].

Указанным признакам в достаточной степени отвечает совокупность администраторов соответствующих небюджетных средств. Все они объединены одним объектом правового регулирования, который носит целостный нераздельный характер – остаток средств на казначейском счете, являющийся суммой остатков средств всех администраторов данного вида небюджетных средств.

Заслуживает внимания исследование Е.В. Пономаревой, в котором подчеркивается, что квазисубъект «чаще всего не обладает дееспособностью, способностью нести юридическую ответственность, вырабатывать единую правовую волю». Исследователь делает вывод, что квазисубъект права – это «исключительно правообладатель»[365].

На наш взгляд, рассматриваемые правоотношения по привлечению средств и их результат – формирование публичного заимствования перед квазисубъектом – являются феноменом бюджетного права.

Возможность использования понятия «квазисубъект бюджетного права» обусловлена особенностью правоотношений по казначейскому исполнению небюджетных средств, в которых правомочия по владению и пользованию средствами сосредоточены у одного органа (кассира), а правомочие по распоряжению средствами рассредоточено по многочисленным администраторам небюджетных средств.

---

[363] *Кулаков В.В.* Межкредиторское соглашение как новый вид гражданско-правового договора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 2. С. 45-50.

[364] *Филиппова С.Ю.* Инструментальный подход в науке частного права. М.: Статут, 2013. С. 72.

[365] *Пономарева Е.В.* Субъекты и квазисубъекты права: теоретико-правовые проблемы разграничения : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2019.

Сосредоточение правомочий пользования и владения объектом правоотношений (общим остатком денежных средств) на уровне публично-правового образования и привлечение средств на единый счет бюджета дают основания для аналогичного сосредоточения правомочия обладателя прав кредитора («правообладателя» по словам Е.В. Пономарёвой) на уровне отдельной персоны – квазисубъекта.

Таким образом, квазисубъектом выступает вся единая совокупность администраторов определенного вида небюджетных средств. Долговое обязательство формируется не перед каждым субъектом права – администратором небюджетных средств, а перед всей их совокупностью. Таковыми квазисубъектами являются участники казначейского сопровождения в совокупности, автономный бюджетные учреждения в целом, иные получатели средств из бюджета.

Предлагаемые в настоящем исследовании подходы к рассмотрению участников и субъектов правоотношений носят дискуссионный характер. В то же время дальнейшее изучение и установление истинного субъекта в правоотношениях по привлечению средств необходимы для обеспечения гарантий прав распоряжения небюджетными средствами их администраторами. В связи с этим направлением развития правового регулирования привлечения небюджетных средств и их своевременного возврата является установление чётких обязанностей публично-правовых образований перед соответствующими администраторами небюджетных средств.

Таким образом, правоотношения по привлечению небюджетных средств на единый счет бюджета имеют имущественный характер и связаны с перечислением средств с казначейских счетов по учету небюджетных средств на единый счет бюджета.

Предлагается рассматривать отношения по привлечению средств как отношения по публичным заимствованиям, при этом заёмщиком является публично-правовое образование, а кредитором – совокупность администраторов каждого вида небюджетных средств, формирующих квазисубъект бюджетного

права, перед которым у публично-правового образования возникло долговое обязательство.

Привлечение указанных остатков средств на казначейский счётах не должно создавать препятствия распоряжению указанными средствами со стороны органов управления государственными внебюджетными фондами и неучастников бюджетного процесса.

Глава 3. Финансово-правовое регулирование казначейского обслуживания и системы казначейских платежей

3.1. Правовое регулирование системы казначейских платежей как современного этапа развития кассового устройства федеративного государства

Система казначейских платежей получила статус новой категории бюджетного права: в Бюджетном кодексе Российской Федерации ей посвящена самостоятельная глава, вступившая в силу с 1 января 2021 года. По своему положению в структуре БК РФ она сопоставима с традиционными главами, регулирующими исполнение бюджетов и обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Нормативное «встраивание» системы казначейских платежей в БК РФ обусловило и последующее формирование тесно связанных с ней глав – «Казначейское обслуживание» и «Казначейское сопровождение», которые функционально опираются на правила и правовую конструкцию системы казначейских платежей.

Одновременно законодатель существенно обновил понятийный аппарат статьи 6 БК РФ: в легальный язык были введены и закреплены термины «казначейский счет», «единый казначейский счет», «казначейское обслуживание», «казначейский мониторинг в системе казначейских платежей», «участник казначейского сопровождения», «казначейское сопровождение». Тем самым была закреплена не только новая технологическая модель платежей, но и новый понятийный аппарат, позволяющий описывать соответствующие правоотношения.

Правовое регулирование системы казначейских платежей как современного этапа развития кассового устройства федеративного государства следует рассматривать прежде всего как переход от множественных банковских счетов публично-правовых образований к архитектуре, где учет и движение денежных средств бюджетной системы обеспечиваются через казначейские счета вместо банковских счетов и единый казначейский счет. В рамках этой трансформации возникновение казначейского счета как объекта бюджетно-правового

регулирования стало возможным именно потому, что сформировалась система казначейских платежей как новый современный институт бюджетного права[366].

Ключевое изменение правовой конструкции кассового устройства заключается в том, что прежняя модель – кассовое обслуживание каждого бюджета через банковские счета в Банке России – была переосмыслена и заменена моделью внутренней казначейской платежной инфраструктуры. В этой инфраструктуре операции отражаются на казначейских счетах на балансе Казначейства России, а расчеты обеспечиваются через единый казначейский счет.

До появления казначейского счета в современном смысле публично-правовым образованиям открывались банковские счета в Банке России, их количество превышало 50 тысяч счетов. Такая конфигурация являлась результатом исторически сложившейся модели кассового исполнения, при которой каждый бюджет и значительное число участников бюджетного процесса обслуживались через отдельные банковские счета, а платежи проходили через платежную систему Банка России.

Однако развитие технологий безналичных расчетов, рост требований к оперативности бюджетных платежей и к управлению ликвидностью сформировали объективные условия для перехода к следующей стадии развития казначейской системы. В новой модели признаки системы казначейских платежей проявились, во-первых, в замене банковских счетов публично-правовых образований на казначейские счета, а во-вторых, в создании единого казначейского счета, аккумулирующего остатки средств, учитываемые на казначейских счетах. Это обеспечило технологическую унификацию платежей и одновременно – институциональное расширение предмета бюджетного права, поскольку в бюджетное законодательство были включены нормы об учете денежных средств на счетах, порядке переводов и взаимодействии участников внутри единой системы.

---

[366] Результаты исследования правового регулирования системы казначейских платежей прошли апробацию в научной статье: *Артюхин Р.Е.* Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права // Журнал российского права. 2024. № 2. С. 91-103.

Хотя система казначейских платежей воспринимается как современная новация, исторический анализ показывает, что идея сочетания кассовой службы с банковскими технологиями обсуждалась ещё в XIX веке. И.Х. Озеров, аргументируя преимущества банковской системы государственных касс, подчеркивал: «При банковой системе государственных касс достигается сокращение суммы денег, потребной для производства платежей: все денежные расчёты между отдельными ведомствами и учреждениями могут делаться простым переводом по книгам банка»[367]. Он же отмечал, что еще в 60-х годах XIX века В.А. Татариновым обосновывалась возможность создания касс на основе банков: «Татаринов предлагал даже банковскую систему кассы, но она у него не было достаточно разработана»[368]. С.И. Иловайский формулировал сходную установку: «Средством достижения дальнейшего в указанном направлении успеха является сочетание кассовой службы с банковским делом»[369].

В этих оценках содержится методологически важный вывод: банковские платежные технологии, особенно в сфере безналичных расчетов, исторически наиболее развиты и потому модернизацию казначейской системы можно проводить на основе их применения.

Одновременно российская финансовая история демонстрирует наличие альтернативных подходов к построению кассового исполнения. Э. Г. Вайнштейн отмечал, что при реализации перехода к банковской системе кассового исполнения государственного бюджета в 1925 году обсуждался и другой вариант, по сути воспроизводивший дореволюционный порядок[370]. Н.Н. Ровинский указывал, что аппарат кассового исполнения бюджетов может строиться по казначейской или банковской системе: при первой исполнение возлагается на органы, подчинённые непосредственно финансовому ведомству, – казначейства, при второй – на

---

[367] *Озеров И.Х.* Финансовое право : Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). Москва : лит. Общ. расп. п. кн.. 1901.С. 75–78.
[368] *Озеров И.Х.* Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). Москва : лит. Общ. расп. п. кн.. 1901. С. 70.
[369] *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 409.
[370] *Вайнштейн Э.Г.* Развитие банковской системы кассового исполнения государственного бюджета. М. : Госфиниздат, 1957. С. 10-23.

учреждения Государственного банка. Современная система казначейских платежей фактически устранила эту дилемму: преимущества банковских платежных технологий сохранены, но они включены в бюджетно-правовую конструкцию и подчинены публичным задачам исполнения бюджетов.

Появление главы о системе казначейских платежей связано с эволюцией кассового устройства бюджетной системы России – элемента бюджетного права, исторически восходящего к кассовому устройству государственных финансов Российской Империи[371]. В первоначальной редакции БК РФ соответствующие отношения складывались в институт «казначейское исполнение бюджетов»[372]. В период с 2005 до 2021 года они были переоформлены как институт «кассовое обслуживание исполнения бюджетов»[373].

Нормативно закрепленная с 2005 года модель кассового обслуживания[374] обеспечила важный результат: каждому публично-правовому образованию стал открываться единый счет бюджета, обеспечивающий реализацию принципа единства кассы, прослеживаемость движения средств и получение оперативной информации об исполнении каждого бюджета. Но при этом конструкция имела существенную особенность: единый счет бюджета открывался в Банке России Казначейству России, а не финансовому органу соответствующего публично-правового образования. Правомерность такой модели рассматривалась в Конституционном Суде Российской Федерации[375], который признал ее конституционной.

---

[371] См подробнее: *Артюхин Р.Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. №8. 2022. С. 95-101.

[372] Ст. 215 БК РФ, которая действовала с 2000 по 2007 г.г.

[373] Ст. 215.1 БК РФ.

[374] Соответствующие изменения были внесены в Бюджетный кодекс 20 августа 2004 г. (см. Федеральный закон 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»), но в силу, за исключением некоторых положений, вступили 1 января 2005 г.

[375] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-п по делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Российская газета от 21 декабря 2006 г. № 287.

До 2021 года Казначейству России были открыты в Банке России единые счета каждого бюджета: единый счет федерального бюджета, единые счета субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. После появления с 2011 года новых типов государственных (муниципальных) учреждений[376] возникли многочисленные счета, связанные с обслуживанием автономных и бюджетных учреждений, при этом отдельные счета могли открываться финансовыми органами самостоятельно. Как следствие, к 2021 году в Банке России действовало около 50 тысяч счетов, операции по которым проходили через платежную систему Банка России, что порождало транзакционные затраты и, более существенно, рассредоточение остатков средств.

Переход к новой модели кассового устройства был подготовлен заранее. В 2013 году приказом Минфина России, согласованным с Банком России, была утверждена Концепция реформирования системы бюджетных платежей[377]. Позднее Правительство Российской Федерации приняло Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах[378], где создание системы казначейских платежей и переход к функционированию единого казначейского счета были обозначены как ключевые направления развития современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

После принятия в декабре 2019 года новых норм потребовался дополнительный год на организационные мероприятия: замена платежных реквизитов, перестройка взаимодействия с финансовыми органами и участниками бюджетного процесса. В этот период на основе новых глав БК РФ было принято 6

---

[376] Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Собрание законодательства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 19, ст. 2291.

[377] Приказ Минфина России от 29 августа 2013 г. № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года». https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=19984-prikaz_minfina_rossii_ot_29.08.2013__227_ob_utverzhdenii_kontseptsii_reformirovaniya_sistemy_byudzhetnykh_platezhei_na_period_do_2017_goda

[378] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах». www.pravo.gov.ru, 04.02.2019, № 0001201902040007

актов Правительства Российской Федерации, 36 приказов Минфина России и 16 приказов Казначейства России; значительная часть актов имела принципиально новый характер. Среди них – Правила организации и функционирования системы казначейских платежей, утвержденные приказом Федерального казначейства от 13 мая 2020 года № 20н[379]. В целом от целеполагания 2013 года до реализации норм с 1 января 2021 года прошло около восьми лет, что отражает масштаб реформы кассового устройства.

Содержательным ядром системы казначейских платежей стал казначейский счет. Он заменил ранее существовавшие банковские счета как основной правовой инструмент учета операций с денежными средствами публично-правовых образований и иных юридических лиц, взаимодействующих с бюджетной системой. Именно совокупность открываемых в Казначействе России казначейских счетов и их бюджетно-правовое регулирование как счетов учета денежных средств сформировали новый объект правового регулирования – систему казначейских платежей как институт бюджетного права.

Эффекты новой модели не сводятся к сокращению банковских счетов. Существенным результатом стала оптимизация расчетов между публично-правовыми образованиями, которые стали осуществляться без участия Банка России (внутриказначейские платежи), а также появление возможностей получения дополнительных доходов бюджетов бюджетной системы от управления ликвидностью единого казначейского счета. Поэтому система казначейских платежей должна рассматриваться не как «техническая» модернизация платежной инфраструктуры, а как механизм совершенствования бюджетных платежей и управления ликвидностью на уровне всей бюджетной системы, сформировавший принципиально новую модель кассового устройства государства.

Следующей ключевой новацией стало правовое оформление единого казначейского счета. В статье 6 БК РФ он определен как счет, открываемый в Банке России «для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения

[379] Приказ Казначейства России от 13 мая 2020 г. № 20н. «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей». Российская газета от 15 июля 2020 г.

осуществления и отражения операций на казначейских счетах». С 1 января 2021 года на едином казначейском счете концентрируются остатки денежных средств всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также небюджетных средств, учитываемых на казначейских счетах.

По правовой сущности единый казначейский счет аналогичен корреспондентскому счету кредитной организации. Для его обслуживания Казначейство России получило банковский идентификационный код, а в расчетно-платежных документах стало выступать в категориях банка-плательщика и банка-получателя. При этом Федеральное казначейство и его территориальные органы признаны прямыми участниками платежной системы Центрального банка Российской Федерации, что прямо следует из пункта 4 статьи 242.7 БК РФ.

Введение единого казначейского счета не устранило гражданско-правовой компонент полностью: обслуживание единого казначейского счета осуществляется также по нормам гражданского законодательства с заключением договора между Казначейством России и Банком России, а специфика ведения счета потребовала отдельного нормативного правового акта Банка России[380]. В результате система казначейских платежей построена как сочетание бюджетно-правового ядра (казначейские счета, казначейские платежи, участники, процедуры) и гражданско-правового элемента, необходимого для функционирования единого казначейского счета в Банке России.

Новаторская модель породила правовые вопросы, которые требовали решения уже на стадии разработки законопроекта. Первая проблема касалась механизма регулирования единого счета бюджета. Когда единый счет бюджета был банковским счетом в Банке России, его правовая природа определялась гражданским законодательством о банковском счете, а отношения Казначейства России и Банка России оформлялись гражданско-правовым договором. В новой модели единый счет бюджета стал открываться не в Банке России, а в Казначействе

[380] Положение Банка России от 09.01.2023 № 813-П «О ведении Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» (зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2023 № 73622).

России, на отдельном балансе – балансе системы казначейских платежей. Возник вопрос: может ли единый счет бюджета сохранять статус банковского счета, если он ведется не кредитной организацией? Теоретически можно было бы сохранить гражданско-правовой режим через изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, прямо указав Казначейство России как субъекта, который вправе открывать и вести банковские счета. Однако законодатель выбрал иной подход: была сформирована бюджетно-правовая конструкция казначейских счетов, не требующая изменения гражданского законодательства.

Вторая задача была связана с созданием единого казначейского счета и концентрацией на нем остатков всей бюджетной системы: требовалось определить правовую природу счета, который обладает признаками банковского счета и открывается Казначейству России в Банке России.

Третья проблема имела системный характер: мог ли институт системы казначейских платежей рассматриваться как часть национальной платежной системы и требовало ли это включения соответствующих положений в банковское законодательство о национальной платежной системе.

И четвёртый вопрос, требующий ответа: кому принадлежат средства ЕКС?

Итоговая конструкция кассового устройства оказалась преимущественно бюджетно-правовой, что соответствует административной природе бюджетных отношений. При этом учитывается положение гражданского законодательства: Гражданский кодекс Российской Федерации не распространяется на отношения, основанные на властном подчинении одной стороны другой, к которым относятся административные и финансовые отношения[381]. Это позволило закрепить в БК РФ категорию казначейских счетов и возможность открытия счетов учета денежных средств в Казначействе России без изменения ГК РФ.

При конструировании модели описания системы казначейских платежей в БК РФ использовались подходы, близкие к Федеральному закону от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе»[382]. Необходимо отметить, что

[381] Ст. 4 ГК РФ.
[382] СЗ РФ от 4 июля 2011 г. № 27 ст. 3872.

система казначейских платежей не включена в национальную платежную систему и не упоминается в указанном законе. В БК РФ система казначейских платежей определена как «совокупность участников и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей»[383]. Это определение акцентирует субъектный состав, при том что важной содержательной характеристикой системы стал совершенно новый для бюджетного права институт – казначейский платёж.

Казначейский платёж, по определению БК РФ – это осуществление операции по казначейскому счету (казначейским счетам) участника (участников) системы казначейских платежей[384]. Следовательно, казначейский платеж понимается как юридически значимая операция внутри системы казначейских счетов, совершаемая по установленным правилам и в рамках бюджетных процедур.

С возникновением системы казначейских платежей в бюджетных правоотношениях оформилась новая группа отношений – отношения внутри системы казначейских платежей между участниками и оператором системы казначейских платежей. БК РФ выделяет оператора системы казначейских платежей и участников системы казначейских платежей. Казначейство России как оператор обеспечивает функционирование системы, прием и исполнение распоряжений участников, проведение операций по казначейским счетам.

При этом БК РФ различает прямых и косвенных участников системы казначейских платежей. Прямыми участниками являются участники бюджетного процесса и иные юридические лица, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе. Косвенным участникам лицевые счета открываются в прямом участнике – финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Тем самым непосредственной стороной отношений по казначейскому счету выступает прямой участник, а косвенный участник взаимодействует с Казначейством через прямого участника. Такая

[383] П. 1. Ст. 242.7. БК РФ.
[384] Ст. 242.9. БК РФ.

конструкция прямо связана с осуществлением операций по казначейским счетам в форме казначейских платежей (п. 1 ст. 242.8 и п. 1 ст. 242.9 БК РФ).

Порядок казначейского обслуживания фиксирует, что территориальные органы Федерального казначейства по поручению прямых участников системы казначейских платежей проводят операции по соответствующим казначейским счетам финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами, получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, бюджетных и автономных учреждений, получателей средств из бюджета, иных получателей бюджетных средств[385]. Эта конструкция демонстрирует, что система казначейских платежей охватывает не только «классических» участников бюджетного процесса, но и более широкий круг юридических лиц, операции которых подлежат казначейскому учету и обслуживанию, что расширяет предмет бюджетного права.

Федеральное казначейство, исполняя функции оператора системы казначейских платежей, фактически реализует процедуры, сопоставимые с банковскими при расчетах. А.А. Ситник отмечает: «Федеральное казначейство осуществляет те же самые процедуры приема к исполнению распоряжения, что и банки, в частности удостоверение права распоряжения денежными средствами, контроль целостности распоряжений и их структурный контроль, контроль реквизитов распоряжений, контроль достаточности денежных средств»[386]. Однако сходство процедур не означает тождества правового режима: по целям и методу регулирования отношения внутри системы остаются бюджетно-правовыми.

Преобразования 2021 года подтверждают динамику бюджетного права как подотрасли финансового права: в литературе подчеркивается «расширение границ

---

[385] Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» (зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 № 58914).

[386] *Ситник А.А.* Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9. С. 145-157.

предмета бюджетного права… и его углубление, детализация…»[387]. Система казначейских платежей стала примером такого расширения: сокращение количества счетов, ускорение платежей и распределения доходов, возможность прямых расчетов между клиентами Казначейства России и получение дополнительных доходов от управления остатками единого казначейского счета. Тем самым Казначейство России закрепило за собой роль «единого кассира» по отношению к бюджетам всех публично-правовых образований, а принцип единства кассы получил новую реализацию на уровне всей бюджетной системы.

Обоснование системы казначейских платежей как института бюджетного права требует обращения к критериям выделения правовых институтов. С.С. Алексеев описывал формирование института через «обособление комплексов нормативных предписаний», «дифференциацию и интеграцию нормативного материала» и «формирование стойких правовых общностей»[388], выделяя два пути: «конструкторскую» деятельность правотворческих органов[389] и постепенное перерастание ассоциации норм в правовой институт через накопление детализирующих предписаний[390]. Создание системы казначейских платежей соответствует первому пути: сначала нормы были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации, сформировав институт, и уже затем возникли общественные отношения, оформленные в правоотношения[391]. Для бюджетно-правового регулирования, как правило, характерно именно нормативное конструирование новых отношений, а не их длительное существование «вне права».

---

[387] Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов и др. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 14.

[388] *Алексеев С.С.* Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 121.

[389] *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 122.

[390] *Алексеев С.С.*, там же.

[391] Отметим, что правовой институт системы казначейских платежей не заменил имевшийся институт кассового обслуживания исполнения бюджетов, который с 2021 года эволюционировал в существующий в настоящее время институт «казначейского обслуживания исполнения бюджетов».

Критерии выделения правового института традиционно связывают с предметом регулирования и качественными особенностями норм. М.И. Пискотин считал предмет правового регулирования «сквозным профилирующим основанием» деления права, а дополнительным критерием – «наиболее существенные качественные особенности» норм[392]. С.Д. Цыпкин отмечал, что финансово-правовой институт отличается от отрасли прежде всего объемом предмета регулирования[393]. В рассматриваемом случае институт и группа отношений совпадают по наименованию («система казначейских платежей»), закрепленному в БК РФ, поэтому анализ показывает однородность и взаимосвязанность отношений, а также относительную замкнутость и полноту регулирования.

Однородность отношений проявляется в общей цели: обеспечить непрерывное осуществление платежей как в бюджеты, так и из бюджетов бюджетной системы. Основания платежей могут быть различными (налоговые и таможенные платежи, штрафы, безвозмездные поступления; заработная плата, пенсии, пособия, оплата государственных контрактов), но проведение, учет и отражение операций подчинены единой бюджетно-правовой логике системы казначейских платежей. Полнота охвата, необходимая для «устойчивого, относительно замкнутого комплекса норм»[394], достигается через регулирование всей совокупности операций по казначейским счетам.

Для раскрытия внутренней структуры системы казначейских платежей целесообразно выделить основные блоки правоотношений:

отношения по осуществлению операций в виде казначейских платежей по казначейским счетам;

отношения по управлению остатками средств на едином казначейском счете;

---

[392] *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право / АН СССР. Ин-т государства и права. М. : Юрид. лит., 1971. С. 56.

[393] *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. Издательство Московского университета. 1983. С. 23.

[394] *Алексеев С.С.* Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 105.

отношения по проведению казначейского мониторинга в системе казначейских платежей;

отношения по учету и отчетности по операциям системы казначейских платежей (казначейская отчетность).

Основу системы образуют отношения по казначейским платежам: оператор (Казначейство России) обеспечивает прием и исполнение распоряжений, операции по казначейским счетам и взаимодействие участников. При этом Казначейство России действует не только как оператор: оно также устанавливает правила организации и функционирования системы казначейских платежей[395], а казначейский мониторинг осуществляет как федеральный орган исполнительной власти. Необходимо разграничить взаимодействие прямых и косвенных участников, взаимодействие прямых участников с оператором, внутренние организационные процедуры оператора, а также отношения оператора с Банком России при переводах через единый казначейский счет.

Отношения прямых и косвенных участников имеют выраженный бюджетно-правовой характер и включают бюджетные процедуры, в том числе санкционирование расходов. Отношения прямого участника и оператора по форме приближаются к логике «клиент–банк»: при приеме распоряжения Казначейство России удостоверяет право распоряжения и проверяет достаточность остатков на казначейском счете; несвоевременность операций может иметь имущественные последствия, поскольку на казначейских счетах учитываются денежные средства[396]. Отношения оператора с Банком России имеют смешанный характер, включая элементы бюджетного и банковского права, и сопоставимы с обслуживанием корреспондентского счета.

Отдельный функциональный блок образуют отношения по управлению остатками средств на едином казначейском счете. Единый казначейский счет,

---

[395] Приказ Казначейства России от 13 мая 2020 г. № 20н «Об утверждении правил организации и функционирования системы казначейских платежей» (зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020. № 58915).

[396] См. подробнее: *Артюхин Р.Е.* Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // Финансовое право. 2022. № 12. С. 2-6.

действуя по принципу корреспондентского счета банка, обеспечивает переводы и отражение операций на казначейских счетах. БК РФ относит к операциям управления остатками размещение временно свободных средств и привлечение средств для обеспечения остатка[397]. Здесь участниками правоотношений выступают Федеральное казначейство и кредитные организации; именно в этом блоке наиболее отчетливо проявляется экономический эффект концентрации остатков и управления ликвидностью.

Отношения по казначейскому мониторингу предполагают предварительные проверочные мероприятия, направленные на недопущение финансовых нарушений как участниками казначейского сопровождения, так и всеми прямыми и косвенными участниками системы казначейских платежей. Особенностью является ограниченный субъектный состав: мониторинг проводится Казначейством России в отношении участников казначейского сопровождения, а не всех участников системы казначейских платежей.

Наконец, отношения по казначейской отчетности закреплены как новая категория учета и отчетности в статье 264.2-1 БК РФ. Отчетность включает баланс операций в системе казначейских платежей, отчет о движении денежных средств, отчет об управлении остатками на едином казначейском счете и пояснительную записку. Эти отношения во многом внутриорганизационные, но именно они обеспечивают прозрачность и контролируемость функционирования системы на уровне всей бюджетной системы.

Взаимосвязь отдельных групп правоотношений очевидна: операции по казначейским счетам зависят от управления остатками на едином казначейском счете; мониторинг и санкционирование влияют на осуществление казначейских платежей; казначейская отчетность агрегирует результаты всех операций. Такая связность подтверждает системный характер института.

Анализ правового института требует рассмотрения норм, формирующих его регулирование. С.С. Алексеев определял институт как «относительно

[397] П. 1 ст. 242.13. БК РФ.

обособленный блок отрасли»[398], обеспечивающий цельное и относительно законченное регулирование участка отношений[399]. Т.В. Конюхова связывала бюджетно-правовой институт с обособленной группой норм, объединенных общностью регулируемых ими однородных отношений[400]. В отношении системы казначейских платежей такой блок формируют нормы статьи 6 БК РФ[401], главы 24.2 БК РФ «Система казначейских платежей», а также связанные главы «Казначейское обслуживание» и «Казначейское сопровождение». В развитие БК РФ сформировалась разветвленная система подзаконных актов[402], включающая акты Правительства Российской Федерации и ведомственные акты Минфина России и Казначейства России.

Нормативный материал правового института системы казначейских платежей разнороден: он включает процедурные нормы (прием и исполнение распоряжений, порядок взаимодействия участников), нормы об учете и отчетности, нормы об управлении ликвидностью, нормы о мониторинге. Такая разнородность соответствует позиции С.С. Алексеева о том, что институт объединяет несколько однопорядковых нормативных положений в комплекс, обеспечивающий разностороннее воздействие на участок отношений[403]. При этом сохраняется юридическое единство и функциональная связность элементов, что согласуется с подходом Л.А. Морозовой, определяющей институт как группу норм, связанных предметно и функционально[404]. Формальная обособленность обеспечена тем, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации выделена отдельная глава о системе

---

398 *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М. : Норма. 2002. С. 10.
399 *Алексеев С.С.* Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 120.
400 *Конюхова Т.В.* Институты бюджетного права Российской Федерации. М. : Эксмо. 2009. С. 24.
401 Были закреплены и определены термины «казначейский счет», «единый казначейский счет», «казначейское обслуживание», «казначейский мониторинг», «участник казначейского сопровождения», «казначейское сопровождение».
402 Учет базы правового регулирования системы казначейских платежей ведется на сайте Федерального казначейства: https://roskazna.gov.ru/dokumenty/sistema-kaznacheyskikh-platezhey/normativnye-pravovye-akty/
403 *Алексеев С.С.* Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 124.
404 *Морозова Л.А.* Теория государства и права. М. : Норма, ИНФРА-М., 2017. С. 254.

казначейских платежей, что облегчает ориентацию правоприменителя и структурирует кодифицированный акт.

Несмотря на функциональное сходство с национальной платежной системой, система казначейских платежей не подпадает под действие законодательства о национальной платежной системе и регулируется бюджетным законодательством Российской Федерации, формируя самостоятельный институт бюджетного права. А.А. Ситник характеризует систему казначейских платежей как «платежную систему в широком смысле – как набор инструментов, процедур и правил перевода средств между участниками»[405]. Д.Л. Комягин отмечает, что после включения в БК РФ главы о системе казначейских платежей и казначейском обслуживании «система лицевых счетов Федерального казначейства окончательно преобразовалась в полноценную и уникальную платежную систему»[406].

Для развитых институтов характерно наличие собственного понятийного аппарата. С.С. Алексеев указывал, что содержание института права выражается в «специфической группе понятий, общих положений, терминов»[407]. Система казначейских платежей сформировала новый категориальный аппарат бюджетного права: «казначейский счет», «казначейский платеж», «система казначейских платежей», дала новое содержание термину «единый казначейский счет». Появились новые виды участников правоотношений: «прямой участник системы казначейских платежей», «косвенный участник системы казначейских платежей», «оператор системы казначейских платежей». Наличие внутренней структуры позволяет говорить и о потенциальных субинститутах: казначейские платежи и казначейский счет, единый казначейский счет, казначейский мониторинг, казначейская отчетность.

Система казначейских платежей стала новым уровнем реализации принципа единства кассы: если ранее единство кассы обеспечивалось через единые счета

---

[405] *Ситник А.А.* Система казначейских платежей в национальной платёжной системе //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9. С. 145-157.
[406] *Комягин Д.Л.* Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 173-194.
[407] *Алексеев С.С.* Структура советского права. М. : Юридическая литература, 1975. С. 122

бюджетов в Банке России, то теперь оно реализуется через концентрацию остатков на едином казначейском счете и отражение операций на казначейских счетах на балансе Казначейства России, что придаёт Казначейству России статус «единого кассира» всех бюджетов бюджетной системы.

Появление системы казначейских платежей изменило субъектный состав регулируемых БК РФ отношений. Помимо участников бюджетного процесса, в него включены бюджетные и автономные учреждения, получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения. Это означает, что нормы БК РФ в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей распространяются на более широкий круг юридических лиц, чем традиционный состав участников бюджетного процесса. Следовательно, отношения, связанные с системой казначейских платежей, расширили предметное поле бюджетного права[408]: современное бюджетное право регулирует не только распределение и использование ассигнований, но и инфраструктуру движения денежных средств, включая элементы, функционально близкие банковским расчетам.

В контексте развития бюджетного права возникает задача комплексного исследования категорий, сопоставимых с категориями гражданского и банковского права. Появление понятий «система казначейских платежей», «казначейский счет», «единый казначейский счет», «осуществление казначейских платежей» и их функциональная соотнесенность с такими категориями, как платежная система, банковский счет, корреспондентский счет, безналичные расчеты, требуют комплексного подхода к анализу отношений по осуществлению платежей, когда одной из сторон выступает публично-правовое образование или юридическое лицо, обслуживаемое банком и (или) Казначейством России. При этом необходимо отметить, что функциональная близость к банковским инструментам не означает тождества правовых режимов, поскольку цели, принципы и метод регулирования в

[408] См. подробнее: Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография / Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов и др. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 13.

бюджетной сфере определяются публичным характером денежных средств и императивным методом финансового управления.

Система казначейских платежей, действующая с 1 января 2021 года, оформилась как самостоятельный институт бюджетного права и стала современным этапом развития кассового устройства Российской Федерации. Переход от множественности банковских счетов к казначейским счетам и единому казначейскому счету обусловлен технологическими и управленческими потребностями: ускорением платежей, концентрацией остатков, развитием управления ликвидностью. БК РФ закрепил новые категории («казначейский счет», «единый казначейский счет», «казначейский платёж»), новый субъектный состав (оператор, прямые и косвенные участники) и комплекс процедур, включающий операции по счетам, управление остатками, бюджетный мониторинг и казначейскую отчетность. В результате расширились предмет бюджетного права и круг регулируемых субъектов, а принцип единства кассы получил более централизованную и технологически обеспеченную форму реализации. Вместе с тем выбор бюджетно-правового режима объясняется публичной целью: обеспечение своевременности и бесперебойности государственных и муниципальных платежей и концентрация управления ликвидностью в едином публичном центре.

Далее необходимо рассмотреть одну из базовых категорий системы казначейских платежей – казначейский счёт.

3.2. Казначейский счет как объект бюджетно-правового регулирования

С формированием в бюджетном праве системы казначейских платежей категориальный аппарат бюджетного права пополнился новыми понятиями. Особое место среди них занимает казначейский счет, который имеет ключевое значение не только для бюджетного права, но и, как представляется, доктрины финансового права в целом. Анализ бюджетно-правового регулирования

казначейского счета неизбежно приводит к выводу о неисключительности в настоящее время гражданско-правового подхода к открытию и ведению счетов юридических лиц. На примере правового регулирования казначейского счета можно сделать вывод о все более широком применении пункта 3 статьи 2 ГК РФ, который дает возможность не применять гражданское законодательство к финансовым и административным отношениям, если иное не предусмотрено законодательством. Такая норма гражданского законодательства создает возможность для законодателя задействовать финансово-правовой режим регулирования отдельных групп общественных отношений, которые изначально не существовали или были первоначально исключительно гражданско-правовыми.

Казначейский счет в системе казначейских платежей представляет собой, как отмечалось в предыдущем параграфе, аналог банковского счета, открываемого юридическому лицу в банке или иной кредитной организации. В настоящее время в соответствии с положениями бюджетного законодательства казначейский счет подлежит открытию не только для обслуживания участников бюджетного процесса, но и для отдельных операций юридических лиц, которые ранее осуществлялись исключительно через их банковские счета.

Круг операций юридических лиц, подлежащих проведению через казначейские счета, стал к настоящему времени достаточно значительным. Основное место среди них занимают операции по предоставлению авансов по государственным контрактам и операции по предоставлению субсидий из бюджетов.

Казначейский счет определяется Бюджетным кодексом Российской Федерации как «счет, открытый в Федеральном казначействе отдельному участнику системы казначейских платежей для осуществления и отражения в системе казначейских платежей операций участника системы казначейских платежей с денежными средствами»[409].

[409] Ст. 6 БК РФ.

Указанное определение, а также другие положения БК РФ позволяют раскрыть правовую природу казначейского счета. Для этого представляется целесообразным провести сравнение с сущностными характеристиками банковского счета – наиболее родственной по отношению к казначейскому счету категорией.

В дефиниции «казначейский счет» содержится указание на экономическую сущность указанной категории – казначейский счет относится к категории «счет». Содержание этого понятия, применимое и для казначейского, и для банковского счета, раскрывается в бухгалтерском учете. Так, Л.Г. Ефимова отмечала, что «банковский счет можно рассматривать как обычный способ бухгалтерского учета денежных средств и материальных ценностей[410]. С.В. Сарбаш полагает, что безналичные денежные средства — это «упорядоченные законом и договором результаты специальных математических операций (учетные записи)»[411].

Финансовое законодательство напрямую не раскрывает содержание понятия «счет» или «счет бухгалтерского учета». С точки зрения бухгалтерского учета счет является регистром (документом) бухгалтерского учета, который в хронологическом порядке группирует и обобщает в денежном измерении информацию об объекте учета по дебету и кредиту счета.

Во многом экономическая сущность казначейского счета (как, впрочем, и банковского) предопределяет возникновение отдельных групп правоотношений по счету – открытие и ведение счета, зачисление денежных средств на счет, списание денежных средств со счета, определение суммы остатка на счете.

Особенностью банковских и казначейских счетов является то, что они оба являются пассивными счетами для банка и казначейства соответственно, поскольку предназначены для учета денежных средств клиентов – юридических лиц или публично-правовых образований. Суть банковских и казначейских счетов

---

[410] Комментарий к ст. 846. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: В 3 т. (том 2) (под ред. П.В. Крашенинникова). Доступ: СПС «КонсультантПлюс»

[411] *Сарбаш С.В.* Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики. М., 1999. С. 31.

отражают соответствующие планы счетов и инструкции по их применению – план счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций[412] и раздел 6 Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений[413].

Важно отметить, что, хотя для банков и казначейства банковский и казначейский счет является пассивным, для самих клиентов – юридических лиц и публично-правовых образований, банковский и казначейский счет отражается в их бухгалтерском учете как активный счет, например, как расчетный счет или как единый счет бюджета.

Для бюджетных средств наличие такого «бухгалтерского» подхода имеет важное правовое значение. Если обратиться к понятию бюджета как формы образования и расходования денежных средств, то именно отражение на специальном казначейском счете – едином счете бюджета – поступающих и расходуемых денежных средств позволяет говорить о доходах и расходах бюджета. Последние, в свою очередь, определяются статьей 6 БК РФ именно как поступающие в бюджет и выплачиваемые из бюджета денежные средства. Следовательно, на всех стадиях бюджетного процесса – при составлении и исполнении бюджета по доходам и расходам, их отражении в отчете об исполнении бюджета, внешней проверке со стороны органа внешнего государственного финансового контроля, – применяется не метод начисления, а так называемый кассовый принцип учета, предусматривающий отражение в составе доходов и расходов бюджета именно поступлений и расходования денежных средств с

---

[412] Положение Центрального Банка Российской Федерации от 24 ноября 2022 г. № 809-П «О плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2022 № 71867).

[413] Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2010 № 19452).

единого счета бюджета. Только выписка казначейства с указанного казначейского счета с отражением операций по его кредиту и дебету и будет документально свидетельствовать о наличии доходов и расходов соответствующего бюджета.

Бюджетно-правовое регулирование вопросов учета денежных средств на казначейских счетах стало, на наш взгляд, фундаментальной новацией бюджетного законодательства. До включения указанных норм в БК РФ исключительная прерогатива правового регулирования совершения операций с денежными средствами на счетах (банковских счетах) принадлежала гражданскому и банковскому законодательству.

Необходимость именно бюджетно-правового регулирования вопросов совершения операций с денежными средствами на казначейских счетах обусловлена возникновением новой модели кассового устройства государства – системы казначейских платежей, правовое регулирование которой осуществляется главой 24.2 БК РФ.

Такая трансформация общественных отношений в сфере кассового устройства государства потребовала включить в периметр бюджетного права совершение операций с денежными средствами с использованием казначейских счетов.

В БК РФ как в определении казначейского счета, так и при регулировании операций, совершаемых по казначейским счетам, постоянно подчеркивается объект правового регулирования – денежные средства на казначейском счете.

Так, давая в ст. 6 определение казначейскому обслуживанию, БК РФ устанавливает, что Казначейство России проводит операции «с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах». Описывая содержание казначейского обслуживания, законодатель прямо установил, что на казначейских счетах «учитываются денежные средства бюджетов, … денежные средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета и участников казначейского сопровождения»[414]. Для

[414] П. 2 ст. 242.14 БК РФ.

осуществления операций по списанию средств с казначейских счетов Казначейство России «удостоверяется в праве прямого участника системы казначейских платежей распоряжаться денежными средствами на соответствующем казначейском счете»[415].

Определяя в статье 242.14 виды казначейских счетов, в ряде случаев БК РФ напрямую в их названии указывает на то, что отражению на них подлежат именно денежные средства: «казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений», «казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами получателей средств из бюджета», «казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами участников казначейского сопровождения», «казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами, поступающими во временное распоряжение».

В рамках настоящего исследования вопрос о правовой природе безналичных денежных средств, учитываемых на казначейских счетах, может быть отражен лишь в той степени, которая позволит в дальнейшем раскрыть содержание правоотношений по казначейским счетам.

Отметим, что высказываемые учеными мнения о правовой сущности безналичных денежных средств на банковских счетах справедливы и для исследования природы денежных средств на казначейских счетах.

Из определения казначейского счёта, данного БК РФ, прямо следует, что он предназначен «для осуществления и отражения в системе казначейских платежей операций участника системы казначейских платежей с денежными средствами» (ст. 6 БК РФ).

В свою очередь, операции с денежными средствами по казначейскому счету в соответствии со статьей 242.9 БК РФ являются казначейскими платежами.

Таким образом, понятия казначейского счёта и казначейского платежа взаимно обусловлены и появились одновременно с вступлением в силу норм о

[415] Ст. 242.10 БК РФ.

системе казначейских платежей, относятся к категориальному аппарату, введённому этим новым правовым институтом.

Операции с денежными средствами по казначейским счетам, осуществляемые в форме казначейских платежей, формируют собственно виды и группы операций, облекаемые в соответствии с нормами бюджетного и финансового права в форму доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета (если осуществляются операции по исполнению бюджета) или в форму доходов и расходов автономных и бюджетных учреждений.

Казначейский платеж по определенному казначейскому счету создает условия для признания операции надлежаще осуществленной, а соответствующего обязательства – надлежаще исполненным.

Надлежащее осуществление операций предполагает их совершение только в соответствии с режимом как денежных средств, так и самого счета.

В части поступлений платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации налоговое законодательство установило требования как к налоговым органам, так и налогоплательщикам по правильному использованию реквизитов казначейского счета при исполнении обязанностей по уплате налога. Так, статей 32 НК РФ установлена обязанность налоговых органов доводить до налогоплательщиков информацию о реквизитах казначейского счета Федерального казначейства, предназначенного для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений между бюджетами бюджетной системы российской Федерации (подпункт 6 пункта 1 статьи 32 НК). При неправильном указания налогоплательщиком в поручении на перечисление суммы налога номера казначейского счета обязанность по уплате налога не будет признана исполненной (подпункт 4 пункта 13 статьи 45 НК РФ).

Аналогичные нормы по признанию обязанности по уплате платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации надлежаще исполненной только в случае правильного указания номера казначейского счета содержатся, например в Федеральном законе от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и

профессиональных заболеваний»[416], Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[417].

Исходя из приведенного определения казначейского платежа, операция по зачисления денежных средств на казначейский счет будет являться казначейским платежом. В случае уплаты налога налогоплательщиком поступившие на соответствующий казначейский счет денежные средства будут оформлены в системе казначейских платежей как казначейский платеж и при зачислении денежных средств на казначейский счет будут учтены в составе доходов бюджета или источников финансирования дефицита федерального бюджета (при зачислении средств единого налогового платежа).

Аналогичный механизм формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации через осуществление казначейских платежей и их отражения на казначейском счете применяется и к другим видам доходов бюджетной системы российской Федерации.

Надлежащее исполнение обязательств получателя бюджетных средств также может быть осуществлено исключительно с совершением казначейского платежа по казначейскому счету.

В части расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации участник бюджетного процесса в лице получателя бюджетных средств должен сформировать в соответствии со статьей 242.10 БК РФ распоряжение о совершении казначейского платежа, которое впоследствии будет исполнено путем списания средств с казначейского счета – единого счета соответствующего бюджета. Сам исполненный казначейский платеж, отраженный по казначейскому счету,

---

[416] Подпункт 15 пункта 2 статьи 18, пункт 1.1 статьи 22, подпункт 1 пункта 4 и подпункт 4 пункта 7 статьи 26.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3803.

[417] Пункт 9 статьи 5, пункт 1 статьи 28, подпункты 2 и 4 пункта 6 статьи 30 Федерального закона от 03.08.2018 N 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.08.2018. № 32 (часть I). Ст. 5082.

сформирует расход соответствующего бюджета по определенному коду бюджетной классификации Российской Федерации.

Таким образом, исполнение всех обязательств перед участниками бюджетного процесса – администраторами доходов бюджетов, и обязательств самих участников бюджетного процесса – получателей бюджетных средств, опосредуется совершением казначейского платежа по казначейскому счету.

Характер регулируемых бюджетным законодательством отношений при осуществлении операций по казначейским счетам не предполагает наличия договорных отношений между казначейством и владельцем казначейского счета.

БК РФ определил не только виды казначейских счетов (статья 242.14), но и совершаемые по ним операции в зависимости от вида средств и стороны правоотношений, осуществляющей операции (например, финансовый орган публично-правового образования, бюджетное (автономное) учреждение, получатель средств из бюджета, участник казначейского сопровождения).

До появления системы казначейских платежей единые счета бюджетов, счета для обслуживания автономных и бюджетных учреждений открывались Казначейству в Банке России с заключением стандартного гражданско-правового договора открытия банковского счёта. Новая форма кассового устройства предполагает открытие и ведение единых счетов бюджетов без участия Банка России, на балансе системы казначейских платежей. Все вопросы, которые могли бы быть предметом договора казначейского счета, исчерпывающе урегулированы нормативными правовыми актами Минфина России и Казначейства России. В этих актах рассмотрены права и обязанности сторон правоотношений, которые в банковской практике регулируются на основе норм гражданского права договором банковского счета: основания открытия и закрытия казначейских счетов и представляемые для этого документы, сроки представление выписок по казначейским счетам и их содержание[418], проверка казначейством представленных распоряжений о совершении казначейских платежей, сроки исполнения

[418] Порядок открытия казначейских счетов, утвержденный приказом Федерального казначейства от 1 апреля 2020 г. № 15н (зарегистрировано в Минюсте России 7 мая 2020 г. № 58280).

распоряжений о совершении казначейских платежей, основание и порядок отказа в их исполнении, работа с невыясненными поступлениями[419], содержание представляемых в казначейство распоряжений о совершении казначейских платежей[420].

Согласно нормам статьи 242.14 БК РФ, «на казначейских счетах учитываются денежные средства бюджетов, денежные средства, поступающие во временное распоряжение получателей бюджетных средств, денежные средства бюджетных и автономных учреждений, денежные средства получателей средств из бюджета и участников казначейского сопровождения, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе (финансовом органе субъекта Российской Федерации, муниципального образования)»[421]. Основанием же для открытия лицевых счетов ст. 220.1 БК РФ определила включение сведений в реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (Сводный реестр). Таким образом, включение в Сводный реестр является необходимым условием для открытия казначейских счетов. Закрытие казначейского счёта производится также после внесения изменений в Сводный реестр, основанием для этого может служить преобразование (упразднение) территориального органа Федерального казначейства, финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования), органа управления государственным внебюджетным фондом[422].

Договор банковского счёта является консенсуальным, поскольку он признается заключенным в момент достижения сторонами соглашения по всем существенным условиям договора. Это же правило сохраняется в отношении казначейских счетов: основанием для возникновения отношений по казначейскому

---

[419] Порядок казначейского обслуживания, утвержденный приказом Казначейства России от 14 мая 2020 г. № 21н.
[420] Правила организации и функционирования системы казначейских платежей, утвержденные приказом Федерального казначейства от 13 мая 2020 г. № 20н.
[421] Ст. 242.14 БК РФ.
[422] П. 23 Порядка открытия казначейских счетов.

счету между казначейством и владельцем счёта является возникновение отношений, для обслуживания которых предназначен данный счёт, открытие счёта инициируется фактом приобретения статуса стороны правоотношений, предусмотренных ст. 242.14 БК РФ.

В отличие от банковского счёта, который открывается на условиях добровольности, предусмотренных нормами гражданского права, открытие казначейского счёта является обязанностью сторон.

В соответствии с п. 3 ст. 845 ГК РФ банк по общему правилу не вправе определять и контролировать направление использования денежных средств клиента. В системе же казначейских платежей распоряжение о перечислении принимается к исполнению только после санкционирования оплаты денежных обязательств[423].

Для бюджетно-правового режима казначейских счетов и оценки его эффективности особенно очевидной является связь с целями и содержанием правового регулирования режима денежных средств, операции с которыми проводятся через казначейские счета.

Для раскрытия содержания понятия «правовой режим казначейского счета» целесообразно в рамках настоящего исследования использовать понятие «правовой режим банковского счета». По аналогии с определением правового режима банковского счета, данным Л.Г. Ефимовой[424], под правовым режимом казначейского счета можно понимать установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами порядок открытия и закрытия казначейского счета, перечень операций, которые разрешено

---

[423] Приказ Казначейства России от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей» (зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 № 58915).

[424] «Под правовым режимом банковского счета предлагается понимать установленный законом, банковскими правилами и договором порядок открытия и закрытия счета, перечень расчетных и кассовых операций, которые разрешено совершать по банковскому счету соответствующего вида, а также порядок их совершения» (*Ефимова Л.Г.* Договоры банковского вклада и банковского счета : монография. М. : Проспект, 2018. С. 178).

совершать по казначейскому счету соответствующего вида, а также порядок их совершения.

Конструкция главы 24.3 БК РФ такова, что после указания видов казначейских счетов в статье 242.14 БК РФ далее следуют статьи, посвященные каждому из видов казначейского обслуживания.

Анализ норм бюджетного законодательства позволяет выделить следующие элементы правового режима казначейских счетов.

Во-первых, открытие казначейских счетов осуществляется прямо указанным в БК РФ участникам бюджетного процесса – Федеральному казначейству, финансовому органу или органу управления государственным внебюджетным фондом. Казначейский счет не может быть открыт иным участникам бюджетного процесса, например, получателям бюджетных средств, или иным субъектам финансовых правоотношений – автономным (бюджетным) учреждениям, или участникам казначейского сопровождения. Бюджетное законодательство предполагает не право, а обязательность открытия и ведения казначейских счетов.

Во-вторых, бюджетное законодательство отдельно определяет круг лиц, имеющих право распоряжаться денежными средствами на соответствующих казначейских счетах. Право распоряжения средствами на казначейском счете принадлежит тем субъектам правоотношений, которые являются прямыми участниками системы казначейских платежей. Так, в зависимости от варианта казначейского обслуживания исполнения бюджета право распоряжения средствами единого счета бюджета принадлежит финансовому органу или администраторам средств соответствующего бюджета.

Таким образом, бюджетное законодательство разделяет полномочия по владению казначейскими счетами от полномочий по распоряжению средствами на них. Такое разделение обусловлено множественностью лиц, действующих именем публично-правовых образований при исполнении соответствующего бюджета. Аналогично для средств бюджетных и автономных учреждений владельцами казначейских счетов являются Федеральное казначейство, финансовый орган или

орган управления государственным внебюджетным фондом, а распоряжаются средствами сами бюджетные и автономные учреждения.

В-третьих, для казначейских счетов бюджетное законодательство и нормативные правовые акты Минфина России и Казначейства России предусматривают обязательные дополнительные проверочные процедуры, не свойственные проведению операций по банковским счетам. Как было упомянуто выше, в соответствии со статьей ГК РФ банки не осуществляет контроль целевого использования средств клиентов.

Так, например, при казначейском обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) казначейство проверяет соответствие указанных в распоряжениях о совершении казначейских платежей кодов классификации расходов бюджетов кодам бюджетной классификации Российской Федерации, действующим в текущем финансовом году[425]. Аналогично при казначейском обслуживании операций со средствами бюджетных (автономных) учреждений казначейство проверяет указанные в распоряжении о совершении казначейских платежей коды по бюджетной классификации на предмет их действительности. В случае непрохождения указанных проверок распоряжения не исполняются и подлежат возврату. Указанные требования позволяют формировать оперативную информации обо всех проведенных перечислениях с казначейских счетов по кодам бюджетной классификации по операциям на всех казначейских счетах.

В-четвертых, установлен правовой режим иммунитета бюджетов бюджетной системы, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также на средства участников казначейского сопровождения, осуществляются только на основании судебного акта (за исключением случаев, предусмотренных в статье 239 БК РФ). Как следствие, обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской

---

[425] Пункт 30 Порядка казначейского обслуживания, утверждённого приказом Федерального казначейства от 14 мая 2020 г. № 21н (зарегистрировано в Минюсте России 13 июля 2020 г. № 58914)

Федерации и средства участников казначейского сопровождения, учитываемые на казначейских счетах, производится в особом порядке, установленном отдельной главой 24.1 БК РФ. Этот порядок предусматривает механизм приостановления осуществления операций по расходованию средств, но не предполагает бесспорное списание средств с казначейских счетов.

Ввиду того, что казначейские счета открываются Казначейством, которое является федеральным органом исполнительной власти, Бюджетным кодексом, в отличие от Гражданского кодекса (статья 851), не предусмотрена возможность оплаты услуг Казначейства по совершению операций с денежными средствами, находящимися на счете.

Интересно отметить, что в бюджетном праве имеется некоторый аналог статьи 852 ГК РФ, предусматривающей уплату банком процентов за пользование денежными средствами, находящимися на банковском счете клиента. Так, статьей 242.13 БК РФ определено, что на казначейские счета в порядке и случаях, установленных Правительством Российской Федерации[426], зачисляются средства, полученные от размещения временно свободных средств единого казначейского счета. В настоящее время федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации получают доходы от управления остатками средств единого казначейского счета, который сформирован за счет остатков денежных средств на казначейских счетах.

В правоотношениях при ведении казначейского счета и осуществлении операций по нему одной из сторон обязательно выступает Казначейство.

Правовой статус Казначейства как федерального органа исполнительной власти определяет его специальные исключительные полномочия по

---

[426] Постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2020 № 1020 «О порядке и случаях зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, а также начисления дохода на остатки средств, отраженных на лицевых счетах организаций, определенных Правительством Российской Федерации, за счет таких средств» (вместе с «Правилами зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, а также начисления дохода на остатки средств, отраженных на лицевых счетах организаций, определенных Правительством Российской Федерации, за счет таких средств») // СЗ РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4673.

казначейскому обслуживанию всех бюджетов бюджетной системы и иных видов средств, формирующихся в ходе финансовой деятельности всех публично-правовых образований. Казначейские счета, открываемые Казначейством, являются механизмом проведения Казначейством операций его «клиентов» с денежными средствами. Бюджетно-правовой характер полномочий Казначейства по обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации определяет возложение на него законом обязанности по открытию казначейских счетов, а также осуществлению и отражению операций с денежными средствами в соответствии с нормативными правовыми актами.

В самом определении казначейского счета указано, что это счет, открытый в Казначействе. Никакие другие государственные органы или банки не могут открывать и вести казначейские счета. Отметим, что кроме полномочий по открытию и ведению счетов, Федеральное казначейство наделено правоустанавливающим полномочием по установлению порядка открытия казначейских счетов[427].

Второй стороной правоотношений при открытии и ведении казначейского счета, как указано в его определении, является участник системы казначейских платежей (ст. 6 БК РФ). Участники системы казначейских платежей могут быть прямыми или косвенными. Но только прямой участник распоряжается денежными средствами на соответствующем казначейском счете (пункт 1 статьи 242.10 БК РФ), он же удостоверяется в праве косвенного участника предоставлять распоряжения на совершение платежа (пункт 2 статьи 242.10 БК РФ). Казначейство принимает к исполнению распоряжения о совершении платежа от прямого участника, который, в свою очередь, может принимать к исполнению распоряжения от косвенных участников.

В статье 242.8 БК РФ содержится исчерпывающий перечень прямых участников системы казначейских платежей (пункт 2), а также косвенных участников системы казначейских платежей (пункт 3).

---

[427] П. 3. Ст. 242.4 БК РФ.

Разделение участников системы казначейских платежей на прямых и косвенных обусловлено видом казначейского обслуживания. Именно казначейское обслуживание как институт бюджетного права определяет вид средств, подлежащих учету на соответствующих казначейских счетах, а также тех участников бюджетного процесса и иных юридических лиц, которые вправе совершать операции с денежными средствами.

Таким образом, каждому виду казначейского счета соответствует свой строго определенный прямой участник системы казначейских платежей. Наличие же косвенных участников системы казначейских платежей связано с федеративной моделью бюджетного устройства Российской Федерации.

При казначейском обслуживании средств, связанных с финансовой деятельностью субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, прямым участником системы казначейских платежей является соответствующий финансовый орган, а косвенными – администраторы средств соответствующего бюджета, бюджетные и автономные учреждения субъекта Российской Федерации (муниципального образования), получатели средств из бюджета субъекта (местного бюджета) и участники казначейского сопровождения регионального или местного бюджета.

Анализ норм бюджетного законодательства показывает, что статус прямого или косвенного участника системы казначейских платежей зависит от того, в казначействе или финансовом органе открыты лицевые счета. Если лицевые счета открыты в финансовом органе, то все обслуживаемые ими организации являются косвенными участниками системы казначейских платежей.

В свою очередь, система казначейских платежей при казначейском обслуживании средств, связанных с финансовой деятельностью Российской Федерации, не предусматривает косвенных участников, поскольку лицевые счета соответствующим участникам правоотношений открыты в Казначействе России.

Интересно отметить, что БК РФ допускает переход из категории косвенных в прямые участники в случае передачи Казначейству России отдельных функций финансовых органов (пункт 4 статьи 242.8).

Таким образом, при осуществлении операций по казначейским счетам отношения возникают только между казначейством и прямым участником системы казначейских платежей. Отношения между прямым и косвенным участником системы казначейских платежей, хоть и связаны с правоотношениями по казначейскому счету, составляют самостоятельный вид правоотношений в рамках системы казначейских платежей как более общего института бюджетного права по отношению к казначейскому счету. Только распоряжения прямого участника системы казначейских платежей подлежат приему и исполнению Казначейством (пункт 1 статьи 242.10).

При открытии единых счетов бюджета как казначейских счетов субъектом правоотношений выступает собственник этих средств – соответствующее публично-правовое образование, казначейское обслуживание которого осуществляет Казначейство России. От имени публично-правового образования действует финансовый орган, который имеет статус прямого участника системы казначейских платежей. В то же время, на стороне субъекта правоотношений – публично-правового образования, его именем выступают администраторы бюджетных средств, которые в зависимости от варианта кассового обслуживания могут быть прямыми или косвенными участниками системы казначейских платежей. Такой вывод подтверждается содержанием в том числе статьи 161 БК РФ, определившей правовое положение казенных учреждений и государственных органов (органов местного самоуправления).

Таким образом, субъектом правоотношений при осуществлении операций на едином счете бюджета выступают, с одной стороны Казначейство, с другой – публично правовое образование, именем которого действуют финансовый орган и администраторы бюджетных средств, являющиеся сторонами этого правоотношения и обретшие отдельный статус участника системы казначейских платежей. Как отмечалось ранее, особенностью такого рода отношений является множественность лиц на стороне публично-правового образования.

Анализ нормативно-правового регулирования отношений по казначейским счетам позволяет выделить следующие группы правоотношений:

по открытию, ведению и закрытию казначейских счетов;

по зачислению и списанию средств с казначейских счетов;

по поводу остатка средств на казначейских счетах;

по поводу бухгалтерского учета операций на казначейских счетах.

Порядок открытия, документооборота при ведении и закрытия казначейских счетов установлен приказом Казначейства России на основании пункта 3 статьи 242.14 БК РФ[428].

Механизм открытия казначейского счёта, установленный приказом Казначейства России, предусматривает представление в территориальный орган Федерального казначейства заявления на открытие казначейского счета, содержащего наименование клиента, ИНН, КПП, код по Сводному реестру, код по ОКПО, код ОКТМО, наименование открываемого казначейского счета, код валюты, данные о руководителе и главном бухгалтере клиента, а также карточки образцов подписей к казначейским счетам.

Отметим, что отношения по казначейскому счету находятся во взаимосвязи с другими группами отношений, реализация которых осуществляется с использованием казначейских счетов. Так, отношения по поводу осуществления и отражения операций с денежными средствами (зачисления и списания денежных средств) на казначейских счетах можно включить в более крупную группу отношений по казначейскому обслуживанию, которое БК РФ определяет как «проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах»[429].

В свою очередь, казначейское обслуживание, предусматривающее проведение операций с денежными средствами, существует в рамках системы казначейских платежей, которая определяет порядок осуществления собственно

[428] Порядок открытия казначейских счетов, утвержденный приказом Федерального казначейства от 1 апреля 2020 г. № 15н.
[429] Ст. 6 БК РФ.

казначейских и бюджетных платежей с приданием отдельным участникам статуса прямого или косвенного участника системы казначейских платежей.

Для казначейских счетов особое значение имеет вопрос регулирования остатков на них.

С одной стороны, содержание правового регулирования распоряжения денежными средствами на казначейском счете аналогично банковским правилам.

По общему правилу, право на денежные средства, находящиеся на банковском счете, принадлежат владельцу счета в пределах суммы остатка (пункт 4 статьи 845 ГК РФ). Аналогично в БК РФ закреплена норма о том, что «Казначейский платеж осуществляется в пределах остатка денежных средств на соответствующем казначейском счете»[430].

При этом в БК РФ отсутствуют нормы по очередности списания денежных средств со счета при их недостаточности для удовлетворения всех предъявленных к нему требований. Отсутствие этих норм связано, очевидно, с тем, что размер денежных средств на каждом из видов казначейских счетов должен быть достаточным для исполнения соответствующих обязательств. Для обеспечения исполнения всех платежных обязательств по казначейским счетам бюджетное законодательство создало все необходимые условия. Так, для единого счета бюджета созданные бюджетно-правовые механизмы составления, утверждения и исполнения бюджета, кассового планирования, ведения лицевых счетов не допускают принятия и исполнения обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами. Для других видов казначейских счетов правовой режим их функционирования также не допускает ситуации, при которой объем предъявленных требований к счету превысит размер денежных средств на нем.

Таким образом, казначейский счет обладает как общеправовыми признаками, характерными и для банковских счетов, так и специальными признаками, обусловленными особенностями отношений, регулируемых бюджетным законодательством.

---

[430] П. 5 ст. 242.14 БК РФ.

Появление казначейского счета позволяет говорить о возникновении общего для банковского и казначейского счета комплексного правового понятия – счет для учета денежных средств. Указанный подход позволяет выделить общее и особенное в содержании понятия «казначейский счет».

Содержание правового режима казначейских счетов напрямую является отражением правового режима средств, учитываемых на этом счете.

На наш взгляд, правовой режим счета носит соподчиненный характер по отношению к правовому режиму денежных средств, операции с которыми совершаются на этом счете. Этот вывод особенно обоснован для бюджетного законодательства и видов денежных средств, формирующихся в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований.

3.3. Казначейское обслуживание средств публично-правовых образований

Вступившие в силу с 1 января 2021 г. изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации[431] ознаменовали собой качественно новый этап развития механизма кассового исполнения бюджетов. С этого момента для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации был осуществлен переход на казначейское обслуживание в рамках системы казначейских платежей. Данная реформа не сводилась к простой замене терминологии или к технической модернизации процедур проведения платежей. Речь идет о глубокой трансформации ранее сложившегося правового института кассового обслуживания исполнения бюджетов, который, сохранив преемственность по отношению к предшествующему регулированию, приобрел иное нормативное содержание, иную субъектную структуру и иные правовые формы реализации. Соответственно, изменился не только порядок осуществления операций с бюджетными средствами, но и сама правовая природа отношений, возникающих в связи с зачислением

[431] Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. 30.12.2019. № 52 (часть I). Ст. 7797.

доходов в бюджеты бюджетной системы, осуществлением выплат из этих бюджетов и функционированием единых счетов бюджетов как центрального элемента бюджетно-правового механизма.

Для выявления содержания современного института казначейского обслуживания необходимо обратиться к тем характеристикам, которые были присущи ранее действовавшему институту кассового обслуживания исполнения бюджета, закрепленному в статье 215.1 БК РФ в ее прежней редакции. В соответствии с данным регулированием кассовое обслуживание исполнения бюджета означало открытие Федеральному казначейству в Банке России единого счета каждого бюджета, через который осуществлялись все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета. При этом законодатель специально подчеркивал, что все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством. Из такого нормативного определения следовало, что при кассовом обслуживании исполнения бюджетов всех уровней Банк России открывал единый счет федерального бюджета, а также единые счета бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований[432], указанные счета открывались именно Федеральному казначейству, а не соответствующим финансовым органам, а само Казначейство России осуществляло учет операций по поступлениям и выплатам средств с единых счетов бюджетов в разрезе кодов бюджетной классификации Российской Федерации[433].

Подобная модель была обусловлена исторически, вместе с тем ей были присущи определенные структурные ограничения. Прежде кассовое обслуживание предполагало множественность открытых счетов, что объективно влекло избыточность транзакций и, как следствие, дополнительные издержки, связанные с осуществлением платежей между этими счетами через платежную систему Банка России. Кроме того, данная модель строилась на конструкции, в рамках которой

---

[432] В случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций – в кредитной организации (п. 2 ст. 156 БК РФ).

[433] См.: приказ Казначейства России от 25.08.2005 № 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 14.09.2005 № 700).

единый счет бюджета по своей юридической природе оставался банковским счетом, а следовательно, находился под воздействием правовых средств, характерных прежде всего для банковского и гражданского права, хотя фактически обслуживал бюджетные правоотношения.

Современное понятие казначейского обслуживания сформулировано значительно шире и не ограничивается лишь исполнением бюджетов. В действующем законодательстве казначейское обслуживание определяется как проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах[434]. Уже сама эта дефиниция свидетельствует о том, что законодатель исходит из иной концептуальной модели, где определяющее значение имеет казначейская система как самостоятельная публично-правовая форма организации расчетов в форме осуществления казначейских платежей. В результате казначейское обслуживание охватывает не только исполнение бюджетов, но и обслуживание средств по учету и распределению поступлений, средств, поступающих во временное распоряжение, средств бюджетных и автономных учреждений, средств получателей из бюджета, а также средств участников казначейского сопровождения. Иными словами, в современной конструкции казначейское обслуживание вышло за пределы исключительно бюджетной функции и стало распространяться на небюджетные средства – все виды денежных средств, находящихся в сфере публичного управления и имеющих специальный правовой режим.

Характеристика собственно казначейского обслуживания исполнения бюджетов раскрывается в статьях 242.14 и 242.15 БК РФ, включенных в главу 24.3 «Казначейское обслуживание», а также в обновленной редакции статьи 215.1 БК РФ. Анализ этих норм позволяет утверждать, что казначейское обслуживание отличается от ранее существовавшего кассового обслуживания исполнения бюджетов не только процедурными особенностями, но и двумя фундаментальными

[434] Ст. 6 БК РФ.

признаками. Первый из них связан с тем, что единый счет бюджета теперь открывается не Банком России, а Федеральным казначейством. Второй состоит в том, что единый счет бюджета открывается не Федеральному казначейству, а финансовому органу соответствующего публично-правового образования.

Первое из указанных отличий имеет принципиальное значение для понимания новой правовой природы единого счета бюджета. С момента принятия БК РФ в 1998 г. единый счет бюджета являлся центральным элементом принципа единства кассы, предполагающего зачисление всех поступлений в бюджет и осуществление всех выплат из бюджета исключительно через единый счет. В прежней модели применительно к бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований под единым счетом понимался один банковский счет, открываемый исключительно в Банке России. Следовательно, единый счет бюджета рассматривался как банковский счет, хотя использовался в сфере бюджетных отношений. После введения системы казначейских платежей и казначейского обслуживания исполнения бюджета единый счет бюджета перестал быть банковским счетом и приобрел статус казначейского счета. Тем самым изменилась не только организационно-техническая сторона учета средств, но и нормативная основа правового режима указанного счета.

Как отмечалось ранее в настоящем исследовании, казначейский счет по ряду характеристик сходен с банковским счетом, поскольку также служит для учета денежных средств, отражения операций по их поступлению и списанию, фиксации остатков и оборотов. Однако решающее различие заключается в характере правового регулирования. Банковский счет подчиняется нормам гражданского законодательства и банковского права, в то время как казначейский счет целиком встроен в сферу бюджетно-правового регулирования. Отсюда следует, что с переходом к новой модели были не просто закрыты в Банке России счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и открыты соответствующие счета в Федеральном казначействе. Произошло гораздо более существенное изменение, затронувшее структуру правоотношений между Банком России и Казначейством России, а также между Казначейством и финансовыми

органами. Именно это преобразование и позволило трансформировать кассовое обслуживание в казначейское обслуживание в собственном смысле данного термина. Следует подчеркнуть, что указанное изменение стало возможным вследствие появления главы 24.2 БК РФ, посвященной системе казначейских платежей, которая сформировала принципиально новую форму кассового устройства государства.

Не менее значимым является второе отличие, заключающееся в том, что единый счет бюджета открывается финансовому органу соответствующего публично-правового образования, а не Федеральному казначейству. Данное нововведение устранило прежнюю правовую конструкцию, которая содержала элементы противоречивости и даже становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации[435]. В условиях прежней модели единые счета бюджетов открывались в Банке России на имя Казначейства России. В результате в отношениях по обслуживанию бюджета фактически участвовали как Федеральное казначейство, так и Банк России, который вел единые счета бюджетов и наряду с Казначейством осуществлял функцию своего рода «кассира» бюджета. Именно поэтому термин «кассовое обслуживание исполнения бюджета» адекватно отражал сущность прежнего механизма, в рамках которого Федеральное казначейство обслуживало единые счета бюджетов, открытые в Банке России.

При казначейском обслуживании финансовые органы публично-правовых образований взаимодействуют уже только с Федеральным казначейством. Соответственно, казначейское обслуживание исполнения бюджетов следует рассматривать как проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций администраторов бюджетных средств, финансовых органов и органов управления государственными внебюджетными фондами с денежными средствами с их отражением на единых счетах бюджетов, открытых в Федеральном казначействе. С юридической точки зрения открытие

---

[435] См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.01.2007. № 2. Ст. 400.

единого счета бюджета именно финансовому органу является полностью обоснованным, поскольку денежные средства, находящиеся на едином счете бюджета, принадлежат соответствующему публично-правовому образованию, а финансовый орган выступает от его имени владельцем счета.

В этой связи прежняя модель, при которой единый счет бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования как банковский счет открывался на имя Федерального казначейства, может быть интерпретирована как особая правовая конструкция, близкая к агентской. Федеральное казначейство в данном случае фактически осуществляло владение счетом в ограниченном функциональном режиме, обеспечивая учет всех кассовых поступлений и выплат, прозрачность движения средств и формирование оперативной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Казначейское обслуживание исполнения бюджетов предполагает существование как общих прав и обязанностей участников, присущих всем видам казначейского обслуживания, так и специальных элементов правового режима, вытекающих из особенностей бюджетно-правового статуса соответствующих субъектов. К числу общих ограничений, распространяющихся на финансовые органы при распоряжении средствами на казначейских счетах, относится правило об осуществлении платежей лишь в пределах остатка денежных средств на соответствующем казначейском счете[436]. В этом отношении казначейский счет обнаруживает сходство с банковским счетом, поскольку и в том, и в другом случае списание средств подчинено требованию наличия достаточного денежного остатка. Аналогичным образом сходен и порядок открытия счета. Для открытия единого счета бюджета финансовый орган представляет в Федеральное казначейство заявление на открытие казначейского счета, а также карточку образцов подписей должностных лиц, обладающих правом подписи распоряжений и иных документов, оформляемых при совершении операций по казначейскому счету. Указанная карточка подписывается руководителем и главным бухгалтером

[436] П. 5 ст. 242.14 БК РФ.

финансового органа[437]. 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 позволяет не дублировать проверку бюджетной правоспособности публично-правового образования и его финансового органа, поскольку соответствующая проверка уже осуществлена на стадии включения в сводный реестр. Следовательно, сам факт включения в сводный реестр порождает право финансового органа требовать открытия единого счета бюджета и корреспондирующую обязанность Федерального казначейства такой счет открыть.

Особенности организации исполнения бюджета порождают ряд специфических бюджетно-правовых задач, не возникающих в обычных отношениях по банковскому счету. Прежде всего, необходимо обеспечить возможность пользования средствами на счете при множественности лиц, действующих на стороне публично-правового образования. Кроме того, требуется гарантировать расходование денежных средств строго в соответствии с законом или решением о бюджете. Именно решение этих задач предопределяет специфику правового режима казначейского обслуживания.

С позиции гражданского законодательства распоряжение денежными средствами, находящимися на банковском счете, по общему правилу осуществляет владелец счета, если иное не вытекает из договора или закона[438]. Однако в бюджетной сфере такая классическая конструкция не может быть применена в чистом виде. Единый счет бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования действительно является единым в значении единственного, тогда как органов государственной власти, органов местного самоуправления, казенных учреждений и иных участников бюджетного процесса, выступающих от имени соответствующего публично-правового образования, существует множество. При этом финансовый орган, хотя и является владельцем

---

[437] П. 15 приказа Казначейства России от 01.04.2020 № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов» (зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2020 № 58280).
[438] Ст. 845 ГК РФ.

единого счета бюджета, не исполняет бюджет непосредственно. Непосредственное исполнение бюджета по расходам осуществляют получатели бюджетных средств, которые принимают бюджетные и денежные обязательства и формируют распоряжения, на основании которых совершается казначейский платеж. Именно совершение такого платежа означает фактическое исполнение бюджета в расходной части.

Отсюда возникает потребность в особом организационно-правовом механизме, позволяющем соединить юридическое владение единым счетом бюджета финансовым органом с возможностью формирования платежных распоряжений и инициирования бюджетных расходов иными участниками бюджетного процесса. Смысл этого механизма заключается в том, что распоряжение денежными средствами на едином счете бюджета допускается исключительно в соответствии с документами на осуществление платежа, формируемыми получателями бюджетных средств. Ни финансовый орган, ни обслуживающее его Федеральное казначейство не вправе произвольно изменять юридически значимые распоряжения о перечислении средств из бюджета, составленные получателями бюджетных средств в пределах их компетенции. Таким образом, законодатель создал правовую модель, при которой единство счета позволяет значительному количеству администраторов бюджетных средств осуществлять через него исполнение бюджета.

Бюджетный кодекс Российской Федерации решает данную задачу посредством закрепления специального режима участия в системе казначейских платежей. В пункте 2 статьи 242.15 БК РФ названы участники бюджетного процесса соответствующего уровня, которые вправе распоряжаться денежными средствами на едином счете бюджета. При этом ключевое значение имеет не просто перечисление этих субъектов, а указание на то, что они должны быть прямыми участниками системы казначейских платежей. Следовательно, право распоряжения денежными средствами единого счета бюджета не связывается механически с фактом участия в бюджетном процессе как таковом, а обусловливается наличием специального статуса в рамках системы казначейских платежей.

Для понимания данного решения необходимо обратиться к положениям главы 24.2 БК РФ. В статье 242.8 БК РФ законодатель закрепил различие между прямыми и косвенными участниками системы казначейских платежей. Для бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований базовым правилом является то, что финансовые органы признаются прямыми участниками системы казначейских платежей, а получатели средств соответствующих бюджетов рассматриваются как косвенные участники. Это означает, что в обычной модели казначейского обслуживания получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета не вправе непосредственно распоряжаться денежными средствами на едином счете бюджета. Такое право принадлежит финансовому органу как прямому участнику системы казначейских платежей. Однако отсутствие у получателей статуса прямого участника не означает их фактического исключения из механизма исполнения бюджета. Пункт 2 статьи 242.9 БК РФ предусматривает, что косвенный участник может совершить платеж по единому счету бюджета путем представления соответствующего распоряжения прямому участнику системы казначейских платежей. В свою очередь, согласно пункту 2 статьи 242.10 БК РФ прямой участник обязан удостовериться в наличии у косвенного участника права на представление распоряжения о совершении платежа.

Следовательно, законодатель ввел не только режим прямого распоряжения денежными средствами единого счета бюджета, но и особую конструкцию косвенного участия в осуществлении операций, позволяющую обеспечить доступ к средствам единого счета тем участникам бюджетного процесса, которые не обладают статусом прямого участника системы казначейских платежей[439]. Данная конструкция полностью отвечает специфике бюджетных отношений, где публично-правовое образование выступает единым собственником бюджетных средств, но реализует свои полномочия через разветвленную сеть органов и казённых учреждений.

[439] П. 1 ст. 242.8 БК РФ.

Наряду с базовым вариантом Бюджетный кодекс допускает и иную модель. Пункт 4 статьи 242.8 БК РФ предусматривает возможность наделения получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования статусом прямого участника системы казначейских платежей. Однако такое наделение возможно не произвольно, а лишь в одном прямо установленном законом случае, когда Федеральному казначейству передаются отдельные функции соответствующего финансового органа в соответствии со статьёй 220.2 БК РФ. В самой статье 220.2 БК РФ, определяющей перечень функций финансовых органов, которые могут исполняться Федеральным казначейством, пункт 5 прямо указывает на необходимость установления в этом случае особенностей казначейского обслуживания. Из этого следует, что применительно к бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодатель сознательно сформировал две модели казначейского обслуживания, различающиеся по субъектному составу лиц, обладающих правом распоряжения средствами единого счета бюджета.

В первой, базовой, модели финансовый орган одновременно выступает владельцем единого счета бюджета и прямым участником системы казначейских платежей. Финансовый орган формирует распоряжения о совершении казначейских платежей на основании распоряжений, представленных ему косвенными участниками системы казначейских платежей. Во второй модели, связанной с передачей Федеральному казначейству отдельных функций финансового органа по организации исполнения бюджета, финансовый орган сохраняет статус владельца единого счета бюджета, однако прямыми участниками системы казначейских платежей и, следовательно, субъектами непосредственного распоряжения средствами единого счета становятся получатели средств соответствующего бюджета. Основанием для перехода ко второй модели является обращение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо местной администрации. Тем самым законодатель использует гибкий подход, позволяющий учитывать как федеративную природу бюджетного устройства России, так и реальные организационные возможности

конкретных публично-правовых образований по обеспечению исполнения своих бюджетов.

Наряду с задачей обеспечения доступа к единому счету бюджета всех участников бюджетного процесса казначейское обслуживание должно решать вторую не менее важную задачу, связанную с обеспечением расходования средств в соответствии с требованиями бюджетного законодательства. Данная задача также имеет двойственный характер. С одной стороны, существуют требования, обязательные при любом варианте казначейского обслуживания. С другой стороны, есть требования, обусловленные именно передачей Федеральному казначейству отдельных полномочий финансового органа.

Если казначейский счет ведется финансовому органу без открытия лицевых счетов участникам бюджетного процесса, то финансовому органу открывается отдельный лицевой счет, на котором отражается информация по исполнению бюджета[440]. Необходимость параллельного существования казначейского счета и лицевого счета объясняется тем, что при казначейском обслуживании подлежит формированию не только платежная информация, характеризующая движение денежных средств, но и бюджетная информация по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с кодами бюджетной классификации Российской Федерации. Иначе говоря, казначейский счет фиксирует остатки и обороты с указанием необходимых платежных реквизитов[441], тогда как лицевой счет отражает бюджетно-правовую сторону исполнения бюджета.

При базовом варианте казначейского обслуживания для осуществления казначейских платежей из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в территориальный орган Федерального казначейства представляются распоряжения финансового органа о совершении казначейских платежей. В рамках

---

[440] Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» (зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 № 58914).

[441] Приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов» (зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2020 № 58280).

данной модели проверяется наличие свободного остатка средств на едином счете бюджета, достаточного для исполнения распоряжения, а также соответствие указанных в распоряжении кодов бюджетной классификации расходов тем кодам, которые действуют в текущем финансовом году на момент представления распоряжения. Если же реализуется вторая модель, предполагающая передачу Федеральному казначейству отдельных полномочий финансового органа, возникает необходимость в полномасштабной организации исполнения Казначейством России переданных функций, формирующих казначейское исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Перечень таких полномочий установлен статьей 220.2 БК РФ. К их числу относятся открытие и ведение лицевых счетов, доведение бюджетных данных, учет бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета, а также санкционирование операций. Все эти полномочия относятся к ключевым элементам казначейского исполнения бюджета, а потому их передача неизбежно влечет изменение правового содержания казначейского обслуживания.

Именно во второй модели контрольные процедуры приобретают более сложный и многоуровневый характер. Помимо проверки общего остатка средств на едином счете бюджета и соответствия кодов бюджетной классификации осуществляется проверка соответствия кодов видов расходов текстовому назначению платежа, проверка того, не превышает ли сумма распоряжений сумму остатка бюджетных средств по соответствующему коду классификации на лицевом счете получателя средств, а также проверка соблюдения установленного порядка санкционирования оплаты денежных обязательств. В случаях, когда документ формируется в единой информационной системе в сфере закупок, данная система автоматически контролирует непревышение суммы распоряжения о совершении казначейского платежа над суммой, указанной в документе о приемке либо в документе, подтверждающем этап исполнения обязательства при авансовом платеже, сведения о котором включены в реестр контрактов. Следовательно, контроль, осуществляемый Федеральным казначейством при казначейском обслуживании, лишь частично сходен с банковским контролем,

ограничивающимся проверкой остатка средств на счете. В значительной части он носит ярко выраженный бюджетно-правовой характер и выражается в санкционировании операций, проверке кодов бюджетной классификации, наличия лимитов и соблюдения иных императивных требований бюджетного законодательства.

Таким образом, две ключевые задачи, возникающие при казначейском обслуживании исполнения бюджетов, решаются специфическими средствами бюджетного права. Множественность лиц, действующих на стороне публично-правового образования, преодолевается посредством введения механизма прямого и косвенного распоряжения денежными средствами единого счета бюджета. Необходимость обеспечить расходование средств в соответствии с бюджетным законодательством реализуется через установление различных моделей казначейского обслуживания и соответствующих им контрольных процедур. Тем самым законодатель достигает баланса между принципом единства бюджетной системы и необходимостью учитывать особенности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Сделанные выводы в полной мере распространяются не только на казначейское обслуживание исполнения бюджетов, но и на казначейское обслуживание небюджетных средств публично-правовых образований. БК РФ и в данной сфере предусматривает два варианта организации казначейского обслуживания. В базовой модели единый счет для учета небюджетных средств открывается финансовому органу, который является прямым участником системы казначейских платежей. Администраторы небюджетных средств обладают статусом косвенных участников системы казначейских платежей и распоряжаются денежными средствами на едином счете косвенно, то есть через финансовый орган, как это вытекает из части 3 статьи 242.8 БК РФ. Во второй модели, связанной с передачей Федеральному казначейству отдельных функций финансового органа в соответствии со статьей 220.2 БК РФ, финансовый орган сохраняет статус владельца соответствующего единого счета, однако прямыми участниками системы казначейских платежей становятся администраторы небюджетных

средств. Следовательно, их правовой статус изменяется с косвенных участников на прямых участников системы казначейских платежей, что влечет возникновение у них права непосредственного распоряжения денежными средствами на едином счете.

Особое значение имеет то обстоятельство, что передача Федеральному казначейству полномочий по казначейскому исполнению бюджетов одновременно влечет передачу функций, которые по своей природе относятся и к казначейскому исполнению небюджетных средств. Речь идет об открытии и ведении лицевых счетов администраторов небюджетных средств, санкционировании операций автономных и бюджетных учреждений, получателей средств из бюджета, а также участников казначейского сопровождения. В результате участниками правоотношений с Федеральным казначейством при обслуживании как бюджетных, так и небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выступают либо финансовые органы при базовой модели, либо непосредственно администраторы соответствующих средств при модели, основанной на передаче Казначейству отдельных полномочий финансового органа.

Проведенный анализ казначейского исполнения бюджета и сделанные выводы о его правовой сущности актуальны и для казначейского обслуживания небюджетных средств публично-правовых образований.

Как и для казначейского обслуживания исполнения бюджета Бюджетный кодекс предусмотрел два варианта казначейского обслуживания небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Базовый вариант казначейского обслуживания небюджетных средств предусматривает открытие единого счета финансовому органу, который является прямым участником системы казначейских платежей. Администраторы небюджетных средств являются косвенными участниками системы казначейских платежей и денежными средствами на едином счете, как следует из части 3 статьи 242.8 БК РФ, распоряжаются «косвенно», через финансовый орган.

Второй вариант казначейского обслуживания небюджетных средств напрямую связан с передачей Федеральному казначейству отдельных функций финансового органа в соответствии со статьей 220.2. Финансовый орган хоть и остается владельцем соответствующего единого счета для учета небюджетных средств, но прямыми участниками системы казначейских платежей, имеющими право на распоряжение денежными средствами единого счета бюджета, становятся в соответствии с частью 4 статьи 242.8 администраторы небюджетных средств. В этом случае меняется их правовой статус с косвенных участников системы казначейских платежей на прямых участников системы казначейских платежей.

Важно отметить, что при передаче полномочий от финансовых органов Казначейству России по казначейскому исполнению бюджетов одновременно подлежат передаче в соответствии с частью 1 статьи 220.2 функции, которые следует отнести к функциям по казначейскому исполнению небюджетных средств. Таковыми являются функции по открытию и ведению лицевых счетов администраторов небюджетных средств, санкционирование операций автономных (бюджетных) учреждений, получателей средств из бюджета и участников казначейского сопровождения.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что участниками правоотношений с Казначейством России при казначейском обслуживании им как бюджетных, так и небюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются финансовые органы (при базовом варианте), а также администраторы бюджетных и небюджетных средств при втором варианте казначейского обслуживания.

Что касается казначейского обслуживания федерального бюджета, положения главы 24.3 БК РФ «Казначейское обслуживание» устанавливают, что для казначейского обслуживания федерального бюджета в Казначействе России (часть первая статьи 242.14) Казначейству России открывается единый счет федерального бюджета (часть первая статьи 242.15).

Отметим связь казначейских счетов с кассовым обслуживанием, и взаимодействие, тем самым, казначейского обслуживания с системой казначейских

платежей как двух элементов казначейской системы государства. Выделение видов счетов поставлено в зависимость от вида казначейского обслуживания, поскольку казначейские счета открываются именно «для казначейского обслуживания в Федеральном казначействе»[442]. Таким образом, казначейский счет является инструментом реализации казначейского обслуживания определенных бюджетным законодательством видов средств и совершаемых ими операций.

БК РФ, определяя виды казначейского обслуживания, определил соответствующие им семь видов казначейских счетов. Такая правовая конструкция вслед за указанием вида казначейских счетов в статье 242.14 определяет содержание в последующих статьях каждого из видов казначейского обслуживания.

Наличие видов казначейских счетов определяет содержательную разницу в правовом режиме совершения операций по ним. Учитывая установленную БК РФ связь видов казначейских счетов с видами казначейского обслуживания, для казначейских счетов справедливо, на наш взгляд, утверждение о зависимости правового режима казначейского счета от правового режима подлежащих казначейскому обслуживанию денежных средств.

Аналогичные мнения о зависимости правового режима банковских счетов от характера денежных средств, учитываемых на них, высказывались исследователями в области банковского права. Так, по мнению Н.В. Сыропятовой «правовым режимом обладают не только банковские счета, но и денежные средства, поступающие на них. Их правовой режим также может влиять на объем и порядок совершаемых с ними операций»[443].

Основной вид казначейского обслуживания - казначейское обслуживание исполнения бюджетов, предопределяет наличие основного вида казначейского счета – единого счета бюджета, значение которого подчеркивается тем, что на его основе построен один из принципов бюджетной системы – принцип единства

---

[442] П. 1 ст. 242.14 БК РФ.

[443] *Сыропятова Н.В.* Правовые режимы банковских счетов в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 48. С. 348-363.

кассы. Указанный принцип предусматривает, что все поступления в бюджет и все перечисления из бюджета подлежат проведению через единый счет бюджета. Распоряжение денежными средствами по указанному счету может осуществляться только прямо указанные в статье 242.15 администраторы бюджетных средств, являющиеся прямыми участниками системы казначейских платежей. Единые счета бюджета подлежат открытию на имя соответствующих финансовых органов.

Казначейский счет для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений обеспечивает казначейское обслуживание поступлений определенных бюджетным законодательством видов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Исходя из требований статьи 40 БК доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации зачисляются на рассматриваемый вид казначейского счета и подлежат распределению между бюджетами в соответствии с установленным бюджетным законодательством нормативами. С этого же вида счета осуществляются возвраты излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы. Для зачисления средств единого налогового платежа статья 242.16 содержит требование об открытии отдельного казначейского счета указанного вида. Указанный вид счета Федеральному казначейству.

Отдельный правовой режим установлен для казначейского обслуживания операций на казначейских счетах со средствами, поступающими во временное распоряжение. Данные средства подлежат учету на лицевых счетах, открываемых к соответствующим казначейским счетам получателям бюджетных средств в Федеральном казначействе, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования), органе управления государственным внебюджетным фондом. Получатели бюджетных средств, которым открыты казначейские счета для осуществления и отражения операций с денежными средствами, поступающими во временное распоряжение, распоряжаются данными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации. Операции со средствами временного распоряжения, поступающими из федерального

бюджета, подлежат обязательному санкционированию Федеральным казначейством[444]. Данные средства подлежат возврату (перечислению) по принадлежности.

Казначейские счета для осуществления и отражения операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений открываются на имя соответствующих финансовых органов или Федерального казначейства[445].

Согласно действующим нормам Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», автономные учреждения вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований[446]. При этом с 2023 года федеральные автономные учреждения обязаны открывать лицевые счета исключительно в органах Федерального казначейства[447].

Определение режима казначейских счетов, таким образом, зависит от вида казначейских счетов и правового режима денежных средств, учитываемых на них.

При открытии единого счета федерального бюджета на имя Казначейства России, последнее выполняет роль органа, осуществляющего казначейское исполнение федерального бюджета, аналогичную роли финансового органа как органа, осуществляющего функции казначейского исполнения соответствующего бюджета при открытии на его имя единого счета регионального или местного бюджета.

---

[444] Приказ Минфина России от 23.06.2020 № 119н «Об утверждении Порядка санкционирования операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств федерального бюджета» (зарегистрировано в Минюсте России 13.08.2020 № 59259).

[445] Приказ Казначейства России от 1 апреля 2020 года № 15н «Об утверждении порядка открытия казначейских счетов».

[446] Ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 06.11.2006. № 45. Ст. 4626.

[447] В силу ч. 30 и 31 ст. 9 Федерального закона от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 28.11.2022. № 48. Ст. 8315.

Участниками правоотношения по казначейскому обслуживания поступлений, являющихся источником формирования доходов бюджетов бюджетной системы, в отличие от казначейского обслуживания исполнения бюджетов, являются не финансовые органы, а, как следует из норм статей 40 и 242.16 БК, администраторы доходов каждого бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Важно отметить, что в рамках казначейского обслуживания поступлений осуществляется, как следует из части 4 статьи 242.16 БК, взаимодействие администраторов доходов каждого бюджета бюджетной системы Российской Федерации с Казначейством России через их лицевые счета. В связи может возникнуть вопрос о принадлежности лицевых счетов администраторов доходов бюджетов к правовому институту казначейского исполнения или казначейского обслуживания.

Как представляется, ответ на этот вопрос даёт статья 220.1 БК РФ, посвященная лицевым счетам, включая лицевые счета администраторов доходов бюджетов (часть 1).

Для определения правовой принадлежности к определенному правовому институту важно расположение соответствующих норм в определенной структурной части правового акта. Сама статья 220.1, регулирующая все виды лицевых счетов, расположена в главе 24 «Основы исполнения бюджетов», которая определяет как вопросы организации исполнения бюджета, так и собственно исполнения бюджета. Первая часть этой статьи посвящена учёту операций администраторов доходов бюджетов на лицевых счетах в Казначействе, а вторая и третья часть - учёту операции по исполнению бюджетов на лицевых счетах, открываемых казначействе и финансовых органах.

На наш взгляд, можно сделать вывод что лицевые счета во части второй и третьей статьи 220.1 являются элементом казначейского исполнения бюджетов по расходам. в первом же части статьи 220.1 лицевые счета администраторов бюджета открываются в рамках казначейского исполнения поступлений, являющихся источниками доходов бюджетов.

Второй вид казначейского сопровождения, предусматривающий одновременное применение казначейского исполнения бюджета Казначейством России, позволяет законодателю предусматривать обязательные случае открытия и ведения лицевых счетов администратором бюджетных средств в органах Казначейства России. Так, часть 4 статьи 130 БК предусматривает обязательное казначейское исполнение Федеральным казначейством бюджетов субъектов Российской Федерации в случае превышения 40 процентов доли дотаций в бюджетах в двух из трех последних лет. Указанная норма позволяет федеральному уровню публичной власти обеспечивать организацию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с общефедеральными требованиями, избегая рисков принятия обязательств сверх сумм лимитов бюджетных обязательств и обеспечивая целевое использование средств бюджетов таких субъектов.

Применение второго вида казначейского обслуживания необходимо также для реализации положений статьи 132, регулирующей предоставление основного вида межбюджетных трансфертов – субсидий бюджетам субъектам Российской Федерации, выступающие финансовым механизмом координации совместных действий федерального уровня публичной власти с региональным и местным уровнем при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Часть 6 статьи 132 определила общие для всех видов межбюджетных субсидий условия перечисления из федерального бюджета средств. К ним относятся необходимость соблюдения размера уровня софинансирования.

Реализация такого требования становится возможной только в случае открытия и ведения лицевых счетов получателей средств субъектов Российской Федерации, осуществляющих расходы за счет субсидий из федерального бюджета, в Казначействе России.

Таким образом, казначейское обслуживание является элементом обеспечения баланса интересов в условиях федеративного бюджетного устройства.

3.4. Единый казначейский счет

Понятие единого казначейского счета (далее ЕКС) используется в бюджетном праве с момента появления первых нормативных правовых актов, регулировавших казначейское исполнение бюджетов в современной России[448]. Вместе с тем легальное закрепление данного понятия в Бюджетном кодексе Российской Федерации произошло лишь в 2019 году. До включения соответствующей дефиниции в текст БК РФ под единым казначейским счетом фактически понимался единый счет прежде всего федерального бюджета, открытый на имя Казначейства России в Банке России. Однако последующее реформирование кассового устройства, а также формирование системы казначейских платежей, ключевыми элементами которой выступили казначейские счета и казначейские платежи, придали понятию «единый казначейский счёт» качественно иное содержание, выходящее за пределы прежнего понимания данного института как счета, связанного исключительно с кассовым (казначейским) обслуживанием федерального бюджета[449].

Закрепленное в статье 6 БК РФ определение ЕКС позволяет выявить его основные правовые признаки. Прежде всего, единый казначейский счёт представляет собой банковский счёт, открытый Казначейству. Наличие у Казначейства банковского счета является традиционной формой реализации его полномочий в сфере казначейского обслуживания исполнения бюджетов, а также в сфере казначейского обслуживания иных видов средств, находящихся в распоряжении публично-правовых образований. Вместе с тем законодательное определение подчеркивает и вторую существенную характеристику ЕКС, связанную с его предназначением, которое принципиально отличается от тех

---

[448] См. напр.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01.2000 № 107-р «О концепции функционирования единого счета Федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 31.01.2000. № 5. Ст. 576.

[449] Подробнее о правовом регулировании единого казначейского счета см.: *Артюхин Р.Е.* Правовое регулирование единого казначейского счета // Банковское право, 2025. № 2. С. 15-25.

целей, ради которых ранее открывались банковские счета казначейства[450]. В соответствии с легальным определением ЕКС предназначен «для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения осуществления и отражения операций на казначейских счетах»[451]. Уже сама эта формулировка указывает на два взаимообусловленных аспекта правовой природы ЕКС. С одной стороны, его непосредственное назначение состоит в осуществлении переводов денежных средств. С другой стороны, данные переводы служат обеспечению осуществления и отражения операций по казначейским счетам.

Для раскрытия содержания первого из названных аспектов необходимо обратиться к статьям 155 и 242.12 БК РФ. Из пункта 4 статьи 155 БК РФ следует, что перевод денежных средств по единому казначейскому счету осуществляется Банком России. При этом основанием для совершения такого перевода выступает распоряжение о переводе денежных средств, представляемое казначейством в Банк России, что прямо закреплено в пункте 2 статьи 242.12 БК РФ. В свою очередь, в пункте 4 той же статьи предусмотрено, что Банк России осуществляет «прием к исполнению и исполнение распоряжений о переводе денежных средств» с ЕКС. Также БК РФ наделяет Банк России специальным правотворческим полномочием по определению порядка приема и исполнения таких распоряжений. Однако издания отдельного акта Банка России непосредственно во исполнение данной бюджетно-правовой нормы не потребовалось, поскольку в рамках компетенции, установленной Федеральным законом «О национальной платежной системе», Банк России уже утвердил правила осуществления перевода денежных средств Банком России применительно ко всем видам переводов по банковским счетам, включая ЕКС[452]. При этом порядок ведения Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства

---

[450] Согласно статье 244 первой (недействующей) редакции БК РФ счета казначейству открывались в целях управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей.

[451] Ст. 6 БК РФ.

[452] Положение Банка России от 29.06.2021 № 762-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» // Вестник Банка России. № 62 от 08.09.2021.

действительно частично регулирует деятельность Банка России по приему и исполнению распоряжений, но не является актом, принятым именно во исполнение пункта 4 статьи 242.12 БК РФ[453].

Из изложенного следует, что действия Банка России по приему и исполнению распоряжений о переводе денежных средств с ЕКС регулируются прежде всего нормами банковского, а не бюджетного права. На этой основе обоснован вывод о том, что термин «перевод денежных средств», используемый в бюджетном законодательстве применительно к ЕКС, употребляется в том значении, которое придается ему банковским законодательством. Тем самым правовой режим ЕКС с самого начала обнаруживает комплексный характер, поскольку соответствующий институт не может быть адекватно раскрыт исключительно с помощью анализа норм бюджетного права.

Второй аспект назначения ЕКС, а именно обеспечение осуществления операций по казначейским счетам, требует установления правового основания, на котором казначейство формирует распоряжение о переводе денежных средств. Ответ на данный вопрос содержится в статье 242.9 БК РФ. Согласно пункту 3 данной статьи Казначейство России представляет распоряжение о переводе денежных средств с ЕКС только в том случае, если прямой участник системы казначейских платежей представил оператору системы казначейских платежей, то есть казначейству, распоряжение о совершении казначейского платежа. Следовательно, перевод денежных средств с ЕКС допускается исключительно при наличии соответствующего волеизъявления прямого участника системы казначейских платежей. В результате при осуществлении операций, связанных с ЕКС, формируются два взаимосвязанных документа. Первым является распоряжение о совершении казначейского платежа, составляемое прямым участником системы казначейских платежей. Вторым выступает распоряжение о

[453] Положение Банка России от 09.01.2023 № 813-П «О ведении Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» // Вестник Банка России. № 46 от 28.06.2023.

переводе денежных средств, создаваемое на его основе казначейством как оператором системы казначейских платежей.

Необходимо учитывать, что представление прямым участником системы казначейских платежей[454] распоряжения о совершении казначейского платежа влечет совершение операции по казначейскому счету соответствующего участника – списание денежных средств с такого счета[455]. Сформированное же на основании указанного распоряжения распоряжение о переводе денежных средств служит правовым основанием для отражения операции по списанию средств уже с ЕКС. Следовательно, правовой механизм функционирования ЕКС и казначейских счетов строится на строго разграниченной модели полномочий и действий участников системы казначейских платежей.

Данный механизм в полном объеме согласуется с разработанным еще в доктрине финансового и бюджетного права имперского периода принципом единства кассы[456]. Из содержания этого принципа следует, что хранитель денежных средств, которым в современных условиях выступает казначейство, не вправе распоряжаться ими[457]. Полномочие распоряжения денежными средствами принадлежит не хранителю, а администратору бюджетных и иных средств. Этот вывод сохраняет силу и в отношении доходов бюджетов. Как справедливо отмечают исследователи, «органы Федерального казначейства… не имеют собственного интереса в том, куда поступят доходы. У Федерального казначейства интерес лишь в том, чтобы доходы поступили в тот или иной бюджет в соответствии с действующим законодательством»[458]. Следовательно, Казначейство не распоряжается денежными средствами, а действует как носитель специально определенных публично-властных полномочий, направленных на организацию движения средств в рамках правового режима казначейского обслуживания.

---

[454] П. 2 ст. 242.9 БК РФ.
[455] П. 1 ст. 242.9 БК РФ.
[456] Подробнее см.: *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2 / под ред. А.Н. Козырина. М. : Статут, 2000. С. 150.
[457] Подробнее см.: *Артюхин Р.Е.* Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8. 2022. С. 95-101.
[458] *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 227.

Вместе с тем необходимо различать правовое положение казначейства как оператора системы казначейских платежей и его положение как прямого участника этой системы. В ряде случаев само казначейство может выступать прямым участником системы казначейских платежей. Однако в этом качестве оно реализует не полномочия единого кассира бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а иные бюджетные полномочия, специально предусмотренные БК РФ. Так, Казначейство является прямым участником системы казначейских платежей при осуществлении полномочий по казначейскому исполнению федерального бюджета как части организации исполнения федерального бюджета, а также при осуществлении полномочий получателя средств федерального бюджета.

Основы функционирования ЕКС закреплены в статье 242.12 БК РФ. Пункт 1 данной статьи устанавливает, что средства ЕКС формируются за счёт остатков денежных средств на казначейских счетах. Указанное свойство образует третий ключевой признак единого казначейского счета. Из содержания данной нормы следует, что все денежные средства, учитываемые на казначейских счетах, выступают источником формирования средств ЕКС[459]. При этом на казначейских счетах отражаются не только средства федерального бюджета, но и денежные средства каждого публично-правового образования. Более того, ЕКС объединил не только бюджетные средства как таковые, но и иные виды денежных средств, принадлежащих публично-правовым образованиям, поскольку на казначейских счетах учитываются также денежные средства участников казначейского сопровождения, неучастников бюджетного процесса, бюджетных и автономных учреждений, а также средства, находящиеся во временном распоряжении, которые в рамках настоящей работы предлагается рассматривать как небюджетные средства публично-правовых образований.

Именно в этом проявляется глубокое преобразующее значение ЕКС для бюджетной архитектуры современного государства в части кассового устройства, позволяющее говорить о формировании нового правового образования –

[459] За исключением казначейских счетов для осуществления и отражения операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния.

казначейской системы федеративного государства. До создания ЕКС в 2021 году отсутствовали прецеденты объединения остатков средств всех публично-правовых образований на одном счете. Для средств каждого бюджета открывались самостоятельные банковские счета в Банке России. Возникновение ЕКС означает переход к качественно иной модели консолидации денежных средств, в рамках которой в единую конструкцию включаются не только бюджетные ресурсы различных уровней бюджетной системы, но и иные средства, имеющие публично-правовую природу.

Такая консолидация неизбежно порождает вопрос о принадлежности средств, учитываемых на ЕКС. Очевидно, что указанные средства не могут отождествляться со средствами федерального бюджета. В соответствии со статьей 6 БК РФ ЕКС открывается казначейству. Следовательно, владельцем этого счета выступает Федеральное казначейство. Поскольку Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, в бюджетных и иных правоотношениях оно может действовать исключительно от имени Российской Федерации. Из этого вытекает, что ЕКС принадлежит Российской Федерации в лице Казначейства России. Соответственно, наряду со средствами федерального бюджета, учитываемыми на едином счете федерального бюджета, у Российской Федерации возникает новый вид денежных средств, а именно денежные средства ЕКС. Однако, в отличие от средств единого счёта федерального бюджета, которые принадлежат Российской Федерации как публично-правовому образованию, средства единого казначейского счёта принадлежат Российской Федерации не как публично-правовому образованию, а как федеративному государству в целом.

Поскольку ЕКС по своей правовой природе является банковским счетом, его правовой режим определяется не только нормами бюджетного права, но и нормами банковского права. Пункт 4 статьи 242.7 БК РФ устанавливает, что казначейство является прямым участником платежной системы Банка России в соответствии с законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе.

Положение о платежной системе Банка России[460] также закрепляет прямое участие казначейства в платежной системе Банка России наряду с кредитными организациями. При этом пункт 2.2 названного Положения предусматривает в качестве обязательного критерия прямого участия наличие банковского, либо корреспондентского, счета в Банке России, открытого на основании договора банковского, либо корреспондентского, счета. Данный критерий установлен одновременно и для кредитных организаций, и для казначейства. В связи с этим требуется специальное исследование вопроса о том, какими признаками ЕКС характеризуется как банковский счет и в какой мере он сопоставим с корреспондентским счетом.

То обстоятельство, что ЕКС является банковским счетом, прямо вытекает из его законодательного определения как банковского счета, открытого в Банке России. Вместе с тем Инструкция Банка России № 204-И в пункте 2.3 главы 2 «Виды счетов»[461] предусматривает, что наряду с расчетными счетами юридических лиц и корреспондентскими счетами кредитных организаций существуют счета, открываемые Казначейству России в соответствии с бюджетным законодательством. Следовательно, в системе банковского права банковский счёт казначейства, включая ЕКС, не квалифицируется как корреспондентский счет в формальном смысле, а образует самостоятельный вид банковского счета. Однако указанное обстоятельство не исключает возможности констатировать у ЕКС наличие общих правовых характеристик с корреспондентским счетом, тем более что казначейство, подобно кредитным организациям, является прямым участником платежной системы Банка России и потому должно обладать банковским счетом, функционально способным обеспечивать участие в платежном обороте.

Для проверки гипотезы о соответствии ЕКС основным признакам корреспондентского счета необходимо обратиться к правовым характеристикам

---

[460] Положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России» (зарегистрировано в Минюсте России 10 ноября 2020 г. № 60810)

[461] Инструкция Банка России от 30.06.2021 № 204-И «Об открытии, ведении и закрытии банковских счетов и счетов по вкладам (депозитам)» (зарегистрировано в Минюсте России 18.08.2021 № 64669)

последнего. Законодательство не содержит прямого нормативного определения корреспондентского счета, однако такие характеристики могут быть выведены прежде всего из Федерального закона «О банках и банковской деятельности»[462]. В соответствии со статьей 28 данного Закона кредитные организации вправе осуществлять расчёты через корреспондентские счета, открываемые друг у друга, а также находятся в корреспондентских отношениях с Банком России. Кроме того, статья 20 Закона устанавливает, что при отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций должны быть прекращены приём и осуществление по корреспондентским счетам кредитной организации платежей на счета клиентов кредитной организации, являющихся физическими и юридическими лицами. Из данной нормы, как представляется, можно вывести первый ключевой признак корреспондентского счета, а именно его предназначение для осуществления платежей по счетам клиентов кредитной организации. Как отмечает Л.Г. Ефимова, «корреспондентские отношения между банками устанавливаются главным образом для организации безналичных расчетов своей клиентуры»[463]. Следовательно, корреспондентский счёт служит не столько расчетам самой кредитной организации, сколько проведению расчетов её клиентов.

Этот вывод получает дополнительное подтверждение в Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения[464]. Согласно указанному акту учет корреспондентских отношений по корреспондентскому счету кредитной организации осуществляется по счету 30102 «Корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России». Из характеристики данного счета следует, что переводы через корреспондентский счет осуществляются по двум основаниям, а именно по распоряжениям клиентов и в связи с хозяйственными операциями самой кредитной организации. При этом Порядок применения Плана счетов различает банковские операции и

---

[462] Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.

[463] *Ефимова Л.Г.* Банковское право : Учеб. и практ. пособие. М. : БЕК, 1994. С. 155.

[464] Положение Банка России от 24.11.2022 № 809-П «О Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» // Вестник Банка России. № 4-5 от 30.01.2023.

хозяйственные операции. Исходя из характеристик счетов 60311 и 60312 «Расчеты с поставщиками, подрядчиками и покупателями» под хозяйственными операциями могут пониматься расчеты с получателями, покупателями, заказчиками, поставщиками и подрядчиками, возникающие в рамках собственной финансово-хозяйственной деятельности кредитной организации. Следовательно, в части осуществления хозяйственных операций корреспондентский счет выполняет функцию расчетного счета кредитной организации как хозяйствующего субъекта. Не случайно в литературе отмечалось, что «Корреспондентский счет по своей сути представляет собой расчетный счет для банка. Банк, имея обязательства перед своими клиентами, исполняет их за счет средств, размещенных на своих корреспондентских счетах в других банках или Банке России»[465].

Таким образом, одним из основных функциональных признаков корреспондентского счета является обеспечение расчетов клиентов с их контрагентами, банковские счета которых открыты в иных кредитных организациях. Именно данный признак позволяет отличить корреспондентский счет от иных видов банковских счетов. Если сопоставить этот признак с правовой характеристикой ЕКС как банковского счета, предназначенного для осуществления переводов денежных средств в целях обеспечения операций по казначейским счетам, то обнаруживается сущностное сходство. Операции по казначейским счетам в системе казначейских платежей осуществляются исключительно прямыми и косвенными участниками данной системы, которые фактически выступают клиентами казначейства как оператора системы казначейских платежей. В свою очередь, казначейские счета могут быть рассмотрены как функциональные аналоги расчетных счетов, открываемых кредитными организациями своим клиентам. Следовательно, в функциональном отношении ЕКС действительно обладает признаками корреспондентского счета.

---

[465] *Рябова Е.В.* Комментарий к федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (постатейный) / Д.Г. Алексеева, Х.В. Пешкова (Белогорцева), Т.Э. Рождественская, М.В. Демьянец, А.В. Пушкин, Е.Н. Решетина, Е.В. Рябова, М.Г. Холкина, Н.Ю. Чернусь, Ю.С. Шпинев, С.А. Котухов. Доступ: СПС «КонсультантПлюс», 2022.

Второй сущностной характеристикой корреспондентского счета следует признать источники формирования денежных средств, учитываемых на нем. Согласно статьям 1 и 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» только кредитные организации вправе осуществлять такие банковские операции, как привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады, открытие и ведение их банковских счетов, а также перевод денежных средств по их поручениям. В этой связи зачисление средств на банковские счета клиентов, вклады физических лиц и депозиты юридических лиц отражается кредитной организацией по дебету ее корреспондентского счета. Это означает, что источником формирования денежных средств на корреспондентском счете выступают денежные средства клиентов кредитной организации, являющихся физическими и юридическими лицами. Данной сущностной характеристике корреспондентского счета в полной мере соответствует и ЕКС, поскольку источником формирования остатка денежных средств на нем являются денежные средства публично-правовых образований и иных субъектов, чьи средства учитываются на казначейских счетах.

Третьей характеристикой корреспондентского счета, имеющей принципиальное значение для раскрытия его правовой природы, выступает возможность управления ликвидностью. Как отмечает Т.Э. Рождественская, корреспондентский счет позволяет «не только осуществлять переводы денежных средств в интересах клиентов, но и управлять ликвидностью, которая находится в распоряжении отдельного банка»[466]. Аналогичным образом статья 242.13 БК РФ закрепляет механизм управления остатками средств на ЕКС. Такое управление может осуществляться в форме размещения временно свободных остатков средств на депозитах и посредством совершения иных операций в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Доход от управления остатками средств

[466] *Рождественская Т.Э.* Комментарий к федеральному закону от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Т.Э. Рождественская, И.В. Костюк, З.А. Малунова, А.В. Пушкин, С.В. Ротко, Е.В. Рябова, Е.Г. Хоменко, А.А. Байтенова, Д.А. Тимошенко. СПС «КонсультантПлюс», 2017.

ЕКС принадлежит, как и сам счет, Российской Федерации. Однако, учитывая, что средства ЕКС не входят в состав средств федерального бюджета, доходы от управления указанными остатками также не являются доходами федерального бюджета в смысле БК РФ. Именно принадлежность счета Российской Федерации как федеративному государству в целом, а не публично-правовому образованию, обусловила необходимость установления специального порядка учета таких доходов и их последующего распределения между бюджетами бюджетной системы[467].

Следовательно, ЕКС обладает основными признаками корреспондентского счета, открываемого кредитной организации. Он представляет собой банковский счет, ведение которого осуществляется Банком России. Источником его формирования выступают средства прямых участников системы казначейских платежей, учитываемые на казначейских счетах. Он предназначен для осуществления переводов денежных средств на основании распоряжений прямых участников системы казначейских платежей. Наконец, казначейство наделено правом управления остатками средств, находящихся на данном счете. В совокупности названные признаки свидетельствуют о близости правовой природы ЕКС к корреспондентскому счету, несмотря на его самостоятельное нормативное оформление как особого вида банковского счета.

Дополнительным подтверждением того, что ЕКС по своей правовой природе соотносится с корреспондентским счетом, является расположение его реквизитов в документах на перевод денежных средств. Банк России установил, что при переводе денежных средств с ЕКС в платежных поручениях в реквизите «Сч. №» банка плательщика указывается номер банковского счета, входящего в состав ЕКС, что предусмотрено пунктом 1.1.3.4, а в реквизите «БИК» банка плательщика указывается банковский идентификационный код территориального органа

[467] Приказ Минфина России от 15.11.2024 № 172н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2024 № 80841).

Федерального казначейства, что предусмотрено пунктом 1.1.3.3[468]. Аналогичный подход применяется и при переводе денежных средств на ЕКС. В платежных поручениях в реквизите «Сч. №» банка получателя указывается номер банковского счета, входящего в состав ЕКС, в соответствии с пунктом 1.2.3.4, а в реквизите «БИК» банка получателя указывается БИК территориального органа Федерального казначейства в соответствии с пунктом 1.2.3.3. Тем самым номер ЕКС помещается в те же реквизиты платежного документа, в которых обычно указывается корреспондентский счет кредитной организации в Банке России. Эта техническая особенность документооборота имеет существенное юридическое значение, поскольку отражает функциональное место ЕКС в платежной системе Банка России.

Наряду с указанными характеристиками ЕКС необходимо выделить две специальные правовые особенности его функционирования, прямо закрепленные бюджетным законодательством. Первая особенность состоит в том, что согласно статье 6 БК РФ ЕКС представляет собой совокупность счетов. По аналогии с единым счетом федерального бюджета, который также является совокупностью счетов федерального бюджета, это означает существование корневого единого казначейского счета и так называемых транзитных банковских счетов, совместно образующих ЕКС. Из данного свойства вытекает возможность осуществления операций по ЕКС в пределах общей суммы остатков денежных средств на всех счетах, входящих в его состав. Вторая особенность связана с правовым режимом иммунитета средств ЕКС. Пункт 5 статьи 242.12 БК РФ закрепляет защиту денежных средств, находящихся на ЕКС, от обращения взыскания. Учитывая, что принадлежность средств ЕКС к средствам конкретных бюджетов не может быть юридически установлена, соответствующие изменения в статью 239 БК РФ «Иммунитет бюджетов» не вносились.

В этой связи заслуживает внимания позиция Л.Г. Ефимовой, справедливо отмечавшей, что «к числу счетов с общим правовым режимом могут быть отнесены

[468] Положение Банка России от 09.01.2023 № 813-П «О ведении Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства».

… бюджетные счета государственных образований и корреспондентские счета кредитных организаций». При этом «бюджетный счет… имеет правовые особенности, которые, однако, нельзя считать признаком счета со специальным правовым режимом»[469]. Однако данный вывод был сформулирован до становления ЕКС в составе системы казначейских платежей. Проведённое исследование позволяет утверждать, что применительно к ЕКС, несмотря на его близость по правовой природе к корреспондентскому счету, бюджетным законодательством все же сформирован специальный правовой режим, включающий как особенности состава счета, так и особые правила иммунитета и управления остатками средств.

Рассмотренные вопросы организации и правового режима ЕКС дают основания для более общего вывода о трансформации бюджетного устройства Российской Федерации. Наряду со средствами бюджетов бюджетной системы сформировался новый вид публичных денежных средств, а именно средства единого казначейского счёта. Исходя из принципа единства кассы Казначейство России как владелец данного счета не вправе распоряжаться средствами ЕКС по собственному усмотрению, однако на основании бюджетного законодательства осуществляет от имени Российской Федерации управление остатками этих средств. Доходы, получаемые от управления остатками средств на ЕКС, при их поступлении на казначейский счет не могут быть отнесены к доходам какого-либо конкретного бюджета. Их распределение между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, за счет средств которых был сформирован ЕКС, а также по иным направлениям возможно лишь после зачисления на специальный казначейский счёт, предназначенный для учета указанных доходов.

Тем самым становится очевидным, что действующая формулировка принципа единства кассы после введения единого казначейского счета пока не отражает современный этап развития кассового устройства государства. Его закрепление в статье 38.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответствует предшествующему этапу развития кассового устройства как

[469] *Ефимова Л.Г.* Договоры банковского вклада и банковского счета : Монография. М. : Проспект, 2018. С. 158.

института бюджетного права, когда все поступления в бюджет подлежали зачислению на единый счет бюджета, а все перечисления из бюджета должны были осуществляться с единого счета бюджета. При этом Казначейство России сохраняет статус единого кассира всех публично-правовых образований, однако появление единого казначейского счета в действующей редакции указанной нормы прямо не отражено. Отсутствие надлежащей корректировки принципа единства кассы свидетельствует о том, что нормативное осмысление последствий введения ЕКС еще не завершено и требует дальнейшего доктринального и законодательного развития.

Проведённый анализ показал, что единый казначейский счет представляет собой особый институт современного бюджетного и банковского права, который сочетает признаки банковского счета, функционально близкого к корреспондентскому, и специальный бюджетно-правовой режим. Его появление ознаменовало переход к новой модели кассового устройства, основанной на консолидации средств публично-правовых образований и иных публичных средств в рамках системы казначейских платежей. Вместе с тем действующее регулирование еще не в полной мере адаптировало к данной модели принцип единства кассы, что предопределяет необходимость дальнейшего развития бюджетно-правовой доктрины и законодательства.

Отметим, что предусмотренный статьей 242.11-1 БК РФ счет цифрового рубля Казначейства России можно рассматривать в качестве аналога единого казначейского счета, предназначенного для осуществления казначейских платежей в цифровых рублях. Особенностью правового режима счёта цифрового рубля Казначейства России является транзитный характер его операций, что позволяет избежать сокращения остатка средств на едином казначейском счете[470].

[470] Подробнее см.: *Артюхин Р. Е.* Бюджетно-правовое регулирование совершения операций с цифровым рублем // Актуальные проблемы российского права. 2026. № 21(1). С. 61-67.

Глава 4. Казначейская система государства: понятие, особенности и место в бюджетном устройстве федеративного государства

4.1. Системы как объект правового регулирования

В контуре финансового права как отрасли права образовались правовые категории, в наименовании которых используется понятие «система».

Термин «система» применяется для установления группы элементов, составляющей единое целое, с целью определения их связей и иерархии взаимодействия.

Такое смысловое содержание данного термина делает его востребованным к применению в различных исследовательских областях. При этом должны быть определены и установлены упорядоченность, целостность, наличие закономерностей построения, функционирования и развития того, что определяется как система[471].

Широкий спектр применения этого термина сделал его изучение актуальным в исследованиях ученых (Берталанфи Л. фон[472], Блауберг И.В.[473], Богданов А.А.[474], Месарович М., Такахара Я.[475], Садовский В.Н.[476], Уемов А.И.[477], Урманцев Ю.А.[478], Юдин Э.Г.[479], Эшби У.Р.[480], др.).

---

[471] См.: *Волкова В.Н., Денисов А.А.* Теория систем и системный анализ : учебник для вузов. 3-е изд. Москва : Издательство Юрайт, 2024.

[472] См., например: *Bertalanffy L. von.* General System Theory – A Critical Review // General Systems. Vol. VII. 1962. P. 1–20. Перевод Н.С. Юлиной.

[473] См., например: *Блауберг И.В, Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. Москва : Издательство «Наука». 1973.

[474] См., например: *Богданов А.А.* Тектология: Всеобщая организационная наука. М. : Финансы, 2003. 496 с.

[475] См., например: *Месарович М., Такахара Я.* Общая теория систем: математические основы. Москва : Изательство «Мир», 1978.

[476] См., например: *Садовский В.Н.* Основание общей теории систем. Логико-методологический анализ / Отв. редактор Уемов А.И. Москва : Издательство «Наука», 1974.

[477] См., например: *Уемов А.И.* Системный подход и общая теория систем. Москва : Издательство «Мысль», 1978.

[478] См., например: *Урманцев Ю.А.* Общая теория систем в доступном изложении. URSS, 2024.

[479] См., например: *Блауберг И.В, Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. Москва : Издательство «Наука». 1973.

[480] См., например: *Эшби У.Р.* Введение в кибернетику. М. : Иностранная литература, 1959.

Исследование вопроса по содержательному определению термина «система» подтверждает позицию о том, что он является многофункциональным и фундаментальным, а конкретизируется в процессе рассмотрения его основных свойств. Каждая система включает в себя элементы, которые также могут составлять подсистемы при наличии связей между выделяемым множеством элементов и целостного характера созданного устройства или процесса[481].

Следует указать, что формироваться системы могут, например, по определенному виду общественных отношений и соответствующему научному направлению их исследования. Для решения задачи сущностного и содержательного понимания правового регулирования казначейской системы государства, которая связана с вопросами управления публичными финансами, обратим внимание на экономические системы. Право, как отмечала профессор Е.Ю. Грачева, «есть объективное явление, причины формирования которого в значительной степени связаны именно с экономическими процессами, образующими содержание, облекаемое в правовую форму»[482].

На сегодняшний момент понятийный аппарат как в российской, так и в зарубежной доктрине содержит термин «экономическая система», но не выработана единая позиция по его определению[483].

Рассматривая понятие «экономическая система» на основе имеющихся доктринальных результатов, согласимся, что ей свойственны несколько общих черт, имеющих место в большинстве определений: 1) взаимосвязанность элементов системы; 2) определенная территория; 3) перераспределение ресурсов посредством производства в совокупности с распределением, обменом, потреблением; 4) наличие многофункциональных связей между элементами; 5) наличие социально-

---

[481] См. подробнее: *Гойхер О.Л., Ларюшкина А.А.* Экономическая система: понятие, виды, свойства // Вестник ГУУ. 2013. № 16.

[482] *Грачева Е.Ю.* Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6. С. 22-32.

[483] Начали исследовать этот вопрос в своих работах еще А. Смит, Д. Риккардо и др.

экономических отношений; 6) система стимулов и мотиваций участников; 7) наличие различных механизмов взаимодействия[484].

На основе системного подхода к экономике авторами выделяются функциональные экономические системы, являющиеся «частью современных экономик, которые ими наполнены, как подсистемами различного вида»[485]. Так, функциональная экономическая система, обеспечивающая сбалансированность государственного бюджета, находится в иерархическом взаимодействии с другими системами, например, с функциональной экономической системой, регулирующей параметры внутреннего и внешнего долга. В целом, функциональные экономические системы подобны автоматическим встроенным стабилизаторам экономики, их появление свидетельствует о качественном изменении ее институтов[486].

Традиционными для финансового права стали понятия налоговая система, бюджетная система, денежная система, банковская система, контрактная система, национальная платежная система и даже финансовая система.

Наиболее ранним в современном финансовом законодательстве термином, содержащим в своем названии слово «система», является банковская система, которая в настоящее время включает в себя «Банк России, кредитные организации, филиалы иностранных банков, а также представительства иностранных банков»[487]. К числу характеристик банковской системы законодательство относит стабильность банковской системы (статья 18.3, глава III Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон «О дополнительных мерах для укрепления стабильности

---

[484]См.: *Гойхер О.Л., Ларюшкина А.А.* Экономическая система: понятие, виды, свойства // Вестник ГУУ. 2013. № 16.

[485] См.: *Кириякова Н.И.* Функциональные экономические системы как формы адаптации экономики в институциональной среде // Проблемы науки. 2016. № 39 (81).

[486] *Кириякова Н.И.,* там же.

[487] Статья 2 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.

банковской системы в период до 31 декабря 2014 года»[488]), доверие к банковской системе, привлечение денежных средств в систему[489], участие иностранного капитала в банковской системе (статья 18 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

Понятие и определение «денежная система», которое в настоящее время отсутствует в законодательстве, ранее включало в себя «официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения»[490]. В первоначальной редакции Закона РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» также использовался термин «денежно-кредитная система», в целях поддержания стабильности которой Банк России осуществлял функции регулирования и надзора за деятельностью банков.

Несмотря на исключение из законодательства, в доктрине понятие остаётся актуальным[491].

Традиционным для финансового права является понятие «бюджетная система»[492], под которой и в настоящее время понимается совокупность всех бюджетов публично-правовых образований, основанная на «экономических отношениях и государственном устройстве». Из легального определения бюджетной системы Российской Федерации, даваемого в статье 6 БК РФ, следует, что бюджетная система является объектом бюджетно-правового регулирования. БК РФ предполагает «организацию и функционирование» системы (статья 7), принципы системы (статья 28). К числу характеристик бюджетной системы БК РФ

---

[488] Федеральный закон от 27.10.2008 № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» (утратил силу) // СЗ РФ. 03.11.2008. № 44. Ст. 4981.

[489] Статья 1 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

[490] Статья 2 Закона Российской Федерации от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ от 29.10.1992. № 43. Ст. 2406.

[491] *Шишмарев А.Н.* Денежная система как объект правового регулирования // Образование и право. 2024. № 8. С. 192-198.

[492] Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР от 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

относит ее единство (статья 29). Интересно отметить, что БК РФ регулирует наличие «единого портала» бюджетной системы (статья 36).

Почти одновременно с понятием «бюджетная система» в финансовом праве стало использоваться понятие «налоговая система». Закон раскрывал понятие «налоговая система» как «совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей» [493], к характеристикам системы закон относил принципы ее построения.

Законодательное определение рассматривает «контрактную систему в сфере закупок»[494] как совокупность участников системы и осуществляемых ими действий, имеющих целенаправленный характер. Закон выделяет в качестве отдельного участника органы регулирования контрактной системы (пункты 12 и 14 части 1 статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), предусматривает информационное обеспечение контрактной системы (статья 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), принципы самой системы. Интересно отметить, что закон предполагает «развитие и совершенствование» системы (часть 2 статьи 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). В рамках настоящего исследования отметим, что обоснованно говорить не просто о контрактной системе в сфере закупок, но в целом о контрактной системе государства (федеративная контрактная система или контрактная система федеративного государства), в которой можно выделить такие элементы, как контрактная система в сфере межбюджетных отношений, контрактная система в сфере государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, контрактная система в сфере бюджетных субсидий, контрактная система в сфере субсидий бюджетным и автономным учреждениям.

Системе обязательного страхования вкладов в банках соответствующий закон[495] определения не дает, однако к характеристикам системы страхования

---

[493] Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ от 12.03.1992, № 11. Ст. 527.
[494] Подпункт 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.
[495] Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

вкладов он относит то, что система создается и функционирует (часть 2 статьи 1), она должна обладать финансовой устойчивостью (статья 41), у системы имеются принципы (статья 3), участники системы (статья 4), организационные (глава 4) и финансовые (глава 5) основы.

Национальная платежная система, которой посвящен одноименный закон[496], определяется как совокупность ее субъектов. К числу качественных характеристик закон относит стабильность системы, ее развитие (часть 1 статьи 31), закон также регулирует осуществление «надзора и наблюдения» в системе (часть 1 статьи 31). Отметим, что в самом законе также используются термины, содержащие в себе слово «система»: «платежная система», «национальная система платежных карт». Платежная система (пункт 20 статьи 3 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ), в свою очередь, определяется как совокупность участников, которые взаимодействуют по правилам платежной системы, при этом определяется цель взаимодействия (в данном случае – осуществление перевода денежных средств). Для национальной системы платежных карт, являющейся видом платежной системы, закон (часть 1 статьи 30.1 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ) определяет, в свою очередь, цель организации системы.

Отметим также институционализацию (признание) со стороны финансового законодательства таких систем, как национальная гарантийная система поддержки малого и среднего предпринимательства (как система взаимодействующих организаций)[497], система обязательного пенсионного страхования и система обязательного социального страхования[498].

---

[496] Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 04.07.2011. № 27. Ст. 3872.

[497] Пункт 9 статьи 3 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4006.

[498] Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.12.2001. № 51. Ст. 4832; Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 01.04.1996. № 14. Ст. 1401; Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724; Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 9.07.1999, № 29. Ст. 3686; Федеральный закон «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного

Финансовая система Российской Федерации рассматривается прежде всего в доктрине финансового права, в законодательных актах она упоминается достаточно редко[499]. Кроме того, в науке финансового права выделяются системы без их выделения в законодательстве (антиотмывочная система[500] или система противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма[501]).

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Первое. Системы стали особым объектом финансово-правового регулирования, их можно представить в качестве наиболее крупных финансово-правовых институтов.

Второе. Можно выделить системы, которые признаются в качестве объекта законодательного регулирования, и системы, которые не имеют законодательного терминологического признания, но признаются доктриной финансового права (денежная система, налоговая система).

Среди первой группы, в свою очередь, выделяются системы, название которых законодатель использует, но не дает им определения (финансовая система, система страхования вкладов).

Третье. При раскрытии содержания понятия «система» законодателем используются различные подходы. В ряде случаев под системой признается совокупность ее участников (банковская система, национальная платежная система), в других случаях – совокупность участников и их действий (контрактная система), в некоторых случаях – совокупность не участников, а определенных

пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 6987.

[499] Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.10.2008. № 42. Ст. 4698.

[500] *Красинский В.В., Норкина А.Н.* Криминологические исследования блокчейнов криптовалют в российской антиотмывочной системе // Современное право. 2024. № 8. С. 88-93.

[501] *Бондарь Е.О., Изутина С.В.* Актуальные тенденции развития системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации с учетом изменения международных стандартов // Современное право. 2014. № 10. С. 97-100.

объектов правоотношений (бюджетная система как совокупность бюджетов, налоговая система как совокупность налогов).

Четвертое. При рассмотрении системы как объекта правового регулирования можно выделить ее отдельные финансово-правовые свойства и характеристики, то есть регулируемые отраслью права качества и элементы, к которым можно отнести:

- принципы построения и функционирования системы (единство, прозрачность);

- качественные характеристики системы (устойчивость, стабильность);

- количественные характеристики системы, имеющие денежное измерение, несмотря на то, что в ряде случае системе дается определение через совокупность ее участников;

- структурные элементы системы, которыми могут выступать или группы участников, или группы объектов системы (участники системы; однородные группы действий участников, облекаемые в форму правоотношений; однородные группы объектов системы, которые также можно рассматривать в качестве объектов правоотношения, формирующихся в ходе функционирования системы);

- инструменты обеспечения соответствия системы ее принципам и требованиям (наличие регулирующего органа, надзор (контроль) и наблюдение за системой, наличие надзорного органа, установление финансовых нормативов, информационная система).

Необходимо подчеркнуть разнообразие экономических систем как объектов правового регулирования и их способность формировать внутри себя подсистемы, которые могут облекаться в форму правовых институтов.

Пятое. Можно проследить динамику правовой эволюции системы через развитие правового регулирования и правовых институтов.

С изменением законодательства первоначальное терминологическое признание системы в качестве объекта правового регулирования может исчезнуть – с перемещением термина исключительно в доктрину. Наблюдается и обратный процесс – первоначальное доктринальное осмысление правового института в

качестве системы может быть впоследствии поддержано законодателем и закреплено в нормативных правовых актах.

Очевидны и этапы развития правового регулирования систем, прослеживаемого на протяжении десятилетий, а порой и столетий (это относится, например, к денежной системе или налоговой системе), импульсом для которого выступают эволюционирующие общественные отношения.

Проведенный анализ подтверждает вывод о том, что «Система как единое целое обладает общими свойствами, которые не характерны для отдельных ее составляющих. Это позволяет говорить о том, что отличительными чертами любой системы … являются связь элементов, образующих систему, целостность системы как явления, а не простая совокупность образующих ее частей, устойчивость всей структуры»[502].

В науке финансового права вопросам правового регулирования определенных видов систем посвящен ряд работ, выводы которых свидетельствуют о наличии институтов финансового (налогового, бюджетного права), образующих определенные системы.

Так, Р.В. Ткаченко в своем диссертационном исследовании отмечает, что, в частности, системе бюджетного регулирования «свойственны все основные системные признаки: неаддитивности, единства, целостности, централизации, самостоятельности и взаимозависимости каждого элемента системы, конъюгации и ингрессии, равновесности и конвергенции, наличия каналов не только прямой, но и обратной связи, наличия дублирующих, системообразующих элементов (подсистем)»[503].

С.А. Голубев выделял банковскую систему как «объединенную общими функциями (банковская деятельность – осуществление, обеспечение, регулирование) и целями (кредитование экономики) совокупность». На примере

---

[502] *Грачева Е.Ю.* Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6. С. 22-32.

[503] *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 5.1.2. М., 2022.

банковской системы исследователем выделены такие системные признаки, как наличие общей правовой основы, способы взаимодействия отдельных элементов банковской системы между собой, различные типы связей между элементами[504].

Е.Г. Хоменко сделан вывод, что национальная платежная система удовлетворяет одновременно следующим характеристикам «обладает целостностью; имеет устойчивые и целенаправленно формируемые внутренние взаимосвязи; строится на единых принципах; имеет органичную и единую институциональную структуру, определенный набор элементов, необходимых для выполнения системой ее функций; основана на структурном взаимодействии ее уровней, в результате которого реализуются функции системы; является подсистемой системы более высокого порядка – финансовой»[505].

Интересно отметить феномен, носящий в том числе и правовой характер, «тяготения» ряда систем друг другу. Так, например, система страхования вкладов[506] необходима для укрепления доверия к банковской системе, налоговая система, очевидно, служит целям обеспечения функционирования бюджетной системы. Контрактная система, в свою очередь, является способом удовлетворения государством и публично-правовыми образованиями своих потребностей через ресурсное обеспечение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Феномен тесного взаимодействия систем друг с другом создает, в свою очередь, структуру более высокого уровня, которая может образовать предмет правового регулирования со стороны подотрасли или даже отрасли права.

Система, как объект научного познания, обладает рядом характеристик, которым в полной мере соответствуют рассмотренные выше системы как объекты финансово-правового регулирования. Кроме того, системы обладают иными

---

[504] *Голубев С.А.* Правовое регулирование государственного управления банковской системой в российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2004.

[505] *Хоменко Е.Г.* Финансово-правовое регулирование создания и функционирования национальной платежной системы России : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. М., 2017.

[506] Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

характеристиками, которые выходят за рамки правового регулирования. Правовое регулирование не в полной степени охватывает экономические характеристики той или иной системы, поскольку это не является задачей законодателя, который в выборе инструментов и методов правового регулирования останавливается на наиболее значимых для соответствующего периода развития характеристиках той или иной системы.

При этом, для целей исследования экономических систем как объектов правового регулирования важно максимально полно опираться на их характеристики, что позволит рассматривать впоследствии эффективность правовых инструментов регулирования.

Казначейскую систему следует рассматривать как экономическую систему, в связи с чем актуальны выводы исследований, проведенные учеными-экономистами.

Следует отметить, что на сегодняшний день легального определения казначейской системы в действующем законодательстве Российской Федерации нет. Имеется пример употребления данного словосочетания в п. 10 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета», в котором оно применяется как часть устоявшегося определения «казначейская система исполнения федерального бюджета»[507]. Интересным видится то, что в п. 21 этого же акта применяется термин «казначейское исполнение федерального бюджета», и по смысловой нагрузке их не различают.

Исполнение бюджета законодатель понимает именно как систему, что подтверждается в том числе тем, что и ранее в СССР кассовое исполнение бюджета определялось через банковскую систему кассового исполнения бюджетов: «… в РСФСР устанавливается банковская система кассового исполнения бюджета. Банк России, его учреждения на местах, а в случае их отсутствия – другой банк по его

[507] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1997 № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 08.09.1997. № 36. Ст. 4170.

поручению ведут счета и являются кассирами соответствующих органов исполнительной власти»[508].

По смыслу регулирующих норм мы можем воспринимать казначейскую систему как важное звено в управлении публичными финансами (первоначально – по вопросам федеральных доходов), которое позволило усилить контроль за их использованием[509] и обеспечило их централизацию на счетах[510].

Институциализация этого звена была осуществлена благодаря органам казначейства, так как задачами именно федерального казначейства были определены «… организация, осуществление и контроль исполнения федерального бюджета»[511].

Значение перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета для развития управления публичными финансами было подтверждено, например, тем, что произошло нормативное закрепление мер по ускорению этого процесса[512] и утверждение графика мероприятий по его осуществлению[513].

Как мы уже указывали, первоначально законодатель применял терминологию «казначейская система исполнения федерального бюджета», но уже в 1997 году им было уточнено, что эта система распространяется на все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Так, нормы Федерального закона от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в

---

[508] Ст. 15 Закона РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

[509] В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 19.05.1997. № 20. Ст. 2235.

[510] Министерству финансов Российской Федерации совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и при участии Центрального банка Российской Федерации было поручено осуществить централизацию доходов и средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

[511] П. 2 Указа Президента Российской Федерации от 8.12.1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» // Ведомости СНД и ВС РФ. 17.12.1992. № 50. Ст. 2978.

[512]Указ Президента Российской Федерации от 12.05.1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета».

[513] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р. «О графике мероприятий по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 24.08.1998. № 34. Ст. 4197.

Российской Федерации»[514] устанавливали, что «Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации» и предусматривали «создание муниципального казначейства за счет средств местного бюджета».

Тот факт, что на современном этапе казначейская система исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации имеет взаимосвязанные элементы и иерархию в их соотношении, можно подтвердить и наличием соответствующей базы правового регулирования. Так, в 1992 году в Российской Федерации была создана единая централизованная система органов федерального казначейства (казначейство), включающая «Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и территориальные органы по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах» и именно для них были определены такие задачи как «… организация, осуществление и контроль исполнения федерального бюджета»[515], а в дальнейшем Указом Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было образовано Федеральное казначейство с приданием ему статуса федеральной службы и передачей правоприменительных функции Министерства финансов Российской Федерации по обеспечению исполнения федерального бюджета[516].

Вопросы казначейской системы являются предметом научных исследований.

---

[514] Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 29.09.1997. № 39. Ст. 4464.

[515] Указ Президента Российской Федерации от 8.12.1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе»

[516] Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

Рассмотрев доктринальные источники более чем за 20 лет[517], можно отметить, что попытка дать определение казначейской системе была предпринята в рамках диссертационного исследования В.И Епифановой, в котором она установила, что казначейская система «представляет собой … государственный институт управления движением бюджетных потоков на общенациональном уровне»[518].

При этом в своем исследовании В.И. Епифанова определяет термины «система функционирования казначейских органов» и «процесс управления исполнением бюджета государства» как «равнозначные если не идентичные по своему внутреннему смыслу и функциональному предназначению» и указывает, «… что использование процессного подхода в раскрытии понятия «казначейская система исполнения бюджета» предполагает характеристику функциональной структуры казначейства».

Таким образом, в рассматриваемом исследовании В.И. Епифанова применяла определения, которые значимы для данного исследования: «казначейская система», «казначейская система исполнения бюджета», «система функционирования казначейских органов». При этом не было дано четких различительных характеристик данных терминов, не сформулированы основания для включения их в доктринальный понятийный аппарат. Необходимо также отметить, что за прошедшее время в казначейской системе произошли значимые изменения.

Осмысление имеющихся результатов по наполнению термина «казначейская система исполнения бюджета» позволяет говорить, что его определяли чаще всего как механизм исполнения бюджета в той или иной степени детализации и/или

---

[517] Более ранние исследования были посвящены вопросам казначейского исполнения бюджета как типа исполнения бюджета. См. подробнее, например: *Комягин Д.Л.,* Исполнение федерального бюджета. Москва, издание Центра публично-правовых исследований, 2007.

[518] *Епифанова В.И.* Формирование экономико-функциональной модели казначейской системы : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.10. Орел, 2012.

рассматривая казначейские органы в разрезе их основной функции – исполнение бюджета[519].

В исследовании С.Е. Прокофьева «Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России» им была решена задача по определению казначейской системы исполнения бюджетов, которую он определил как «систему установленных законодательными и нормативными актами методологических принципов, правил и процедур кассового исполнения бюджетов, а также имманентных им специализированных институтов, обеспечивающих исполнение органами власти и управления кассовой, бухгалтерской и контрольной функций»[520]. В исследовании С.Е. Прокофьева было указано, что «казначейская деятельность принимает определенную организационную форму – казначейское исполнение бюджета», и поэтому «понятие "казначейское исполнение бюджета" рассматривается как организационно-финансовая категория управления государственными финансами и бюджетным процессом, как способ организации государственной казны, кассового исполнения бюджета по расходам и доходам и осуществления бюджетно-финансового контроля»[521]. Последнее приведенное утверждение для нас особенно важно, так как в нем показаны актуальные взаимосвязанные группы элементов, отражающие функционирование этой системы.

---

[519] См.: *Акперов И.Г., Коноплева И.А., Головач С.П.* Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : Учеб. пособие М. : Кнорус, 2021 ; *Ахмедов С.К.* Развитие казначейской системы как субъекта управления государственными финансами : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.10. М., 2001 ; *Иванова Н.Г., Маковник Т.Д.* Казначейская система исполнения бюджетов. СПб.: Питер, 2001. С. 29 ; *Клюкова И.Н.* Совершенствование казначейской системы как инструмента исполнения бюджета в регионе : диссертация кандидата экономических наук. 08.00.10. М., 2004 ; *Прохоренкова Л.Ю.* Совершенствование казначейской системы исполнения бюджета на региональном уровне (на материалах Ставропольского края) : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.10. Ставрополь, 2007 ; *Федоров В.В.* Переход на казначейскую систему исполнения обязательств местного бюджета // БиНО: Бюджетные учреждения. 2001, № 4 и др.

[520] *Прокофьев С.Е.* Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : автореф. дис. … докт. экономических наук. Саратов, 2004.

[521] Прокофьев С.Е. Там же.

С.Е. Прокофьевым была показана и взаимосвязь казначейской системы исполнения бюджета с бюджетной системой, определённая в качестве важнейшего инструмента бюджетной системы и бюджетного процесса, отмечено её эффективное функционирование посредством кассового управления основными бюджетными потоками в стране.

Такой вывод является значимым аргументом для подтверждения позиции о сложной и многогранной архитектуре казначейской системы.

Во временной промежуток подготовки исследования С.Е. Прокофьева формулировка «казначейская система исполнения бюджета» отражала действительность, но на сегодняшний момент произошедшие важные изменения в правовом регулировании расширили содержание понятия «казначейская система», произошло приращение и усложнение его элементного состава. Речь идет, например, о системе казначейских платежей, казначейском обслуживании, казначейском сопровождении, формирующих, на наш взгляд, казначейскую систему государства.

В исследованиях ученых в области финансового права понятие казначейская система государства не использовалась.

В настоящее время для характеристики совокупности элементов, составляющих содержание казначейской системы, в науке финансового права используются различные объединяющие характеристики, такие, например, как «казначейские технологии»[522] или вообще не используется сводное наименование[523]. Можно согласиться с тем, что казначейские технологии являются характеристикой казначейской системы, но никак не объединяющим понятием для всей совокупности отношений.

Таким образом, проведённое исследование позволяет сделать вывод, что используемое вначале понятие «казначейская система исполнения бюджета»

---

[522] См.: Финансовое право : учебник / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. М. : Проспект, 2025. С. 253.

[523] См., например: Финансовое право Российской Федерации : учебник / коллектив авторов под ред. М.В. Карасевой. М. : КНОРУС, 2012; Бюджетное право : учебник / под ред. Г.Ф. Ручкиной. М. : Прометей, 2020 и др.

соответствовало своему содержанию, однако впоследствии казначейская система вышла за рамки собственно исполнения бюджета. И если даже вопросы казначейского обслуживания уже нельзя ограничить только рамками исполнения бюджета, то казначейское сопровождение и систему казначейских платежей тем более нельзя включить в понятие казначейская система исполнения бюджета.

Такое многообразие понятий и подходов к определению казначейской системы свидетельствует о развивающемся процессе формирования этого уже зарекомендовавшего себя института. Казначейская система государства возникла и стала функционировать в системе финансового права как современная форма кассового устройства.

Само понятие казначейской системы прошло в своей эволюции несколько этапов развития, однако термин «казначейская система государства» во всей полноте своего содержания лишь ожидает своего закрепления в финансовой науке.

В рамках настоящей работы предлагается рассмотреть возможность использования в науке финансового права и бюджетного права категории «казначейская система государства» в качестве сложившейся к настоящему времени формы кассового устройства Российской Федерации как федеративного государства.

4.2. Структура, элементы и принципы казначейской системы государства

Как мы определили в предыдущем параграфе, казначейская система вышла за рамки первоначально используемого понятия казначейской системы исполнения бюджета и стала более широкой по содержанию. И даже вопросы казначейского обслуживания уже невозможно ограничить только рамками исполнения бюджета, а тем более казначейское сопровождение и систему казначейских платежей нельзя включить в понятие казначейской системы исполнения бюджета.

В настоящее время для характеристики совокупности элементов, составляющих содержание казначейской системы, применяются различные

объединяющие характеристики – например, «казначейские технологии»[524] или вообще не используется сводное наименование. Можно согласиться с тем, что казначейские технологии являются характеристикой казначейской системы, но не объединяющим понятием для всей совокупности отношений.

Такое многообразие подходов к определению казначейской системы свидетельствует о продолжающемся процессе формирования этого уже зарекомендовавшего себя института. В рамках настоящей работы предлагается рассмотреть возможность использования в науке финансового и бюджетного права категории «казначейская система государства» в качестве сложившейся к настоящему времени формы кассового устройства Российской Федерации как федеративного государства.

Проведенное исследование и анализ норм бюджетного законодательства позволяют прийти к выводу, что структурными элементами казначейской системы государства являются институты казначейского исполнения, казначейского обслуживания и система казначейских платежей.

Само понятие кассового устройства было характерно для имперского периода развития бюджетного права, в советское время использовался термин «кассовое исполнение бюджета». Как представляется, в современном бюджетном праве кассовое устройство является частью бюджетного устройства государства, что позволяет сделать вывод и о принадлежности казначейской системы государства к более высокому правовому образованию – бюджетному устройству государства. При этом бюджетное устройство следует рассматривать в широком смысле, поскольку объектом регулирования являются не только бюджетные, но и небюджетные средства ППО.

Рассмотрим ключевые элементы казначейской системы государства как объекта правового регулирования, выделяя характерных для них участников правоотношений, основные признаки и целевую функцию.

1) Казначейское исполнение.

---

[524] Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. М. : Проспект, 2025. С. 253.

1.1) Казначейское исполнение доходов бюджетов.

В рамках казначейского исполнения бюджета по доходам участником правоотношений выступает Казначейство России, на имя которого открыт казначейский счет для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений. Казначейство осуществляет учет доходов, поступивших в бюджетную систему, и их распределение между бюджетами (ч. 1 ст. 40 БК РФ).

1.2) Казначейское исполнение бюджета.

В качестве специального управомоченного участника правоотношений по казначейскому исполнению бюджета следует выделить казначейские органы, которые в условиях федеративного государства представлены на федеральном уровне Казначейством России, а на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – казначейскими структурами финансовых органов[525].

При этом Казначейство России в соответствии с принципами бюджетного федерализма осуществляет полномочия казначейских структур финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в прямо предусмотренных случаях либо по обращению высших исполнительных органов субъекта Российской Федерации или местной администрации (п. 1, 6 ст. 220.2 БК РФ).

Казначейское исполнение бюджета предполагает закрепление за казначейскими структурами (по терминологии первоначальной редакции ст. 215 БК РФ) роли «кассира» всех распорядителей и получателей средств соответствующего бюджета. Аналогично казначейские органы в правоотношениях по казначейскому исполнению небюджетных средств выполняют роль «кассиров» для других участников правоотношений, на которых возложена роль администраторов небюджетных средств.

---

[525] К числу органов, осуществляющих функции по казначейскому исполнению бюджетов государственных внебюджетных фондов, относятся органы управления государственными внебюджетными фондами.

Роль кассира является имманентной для казначейских органов и заключается в том, что казначейские органы являются владельцами денежных средств соответствующего бюджета, однако их распорядителями остаются администраторы бюджетных средств. На современном этапе принцип единства кассы эволюционировал от требования о едином кассире соответствующего бюджета к требованию о едином счете бюджета, открытом на имя казначейского органа. Соответственно, количеству бюджетов соответствует количество кассиров администраторов бюджетных средств, что является выражением принципа бюджетного федерализма.

Объектами казначейского исполнения бюджета являются единый счет бюджета (ст. 36.1 БК РФ), кассовый план (ст. 217.1 БК РФ), лицевые счета (ст. 220.1 БК РФ).

К правоотношениям, формирующим институт казначейского исполнения бюджета, можно отнести: учет казначейскими органами бюджетных и денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств и подтверждение исполнения денежных обязательств (ст. 219 БК РФ), ведение лицевых счетов, осуществление кассового планирования операций по единому счету бюджета, а также операции по управлению остатками средств на едином счете бюджета (ст. 236.1 БК РФ). Для казначейского исполнения небюджетных средств аналогично характерны санкционирование операций и учет контрактных и денежных обязательств (для средств участников казначейского сопровождения и средств бюджетных и автономных учреждений).

В казначейском исполнении бюджета следует выделить совокупность процедур, являющихся по своей правовой природе процессуальными контрольными процедурами, которые вместе с материальными административными процедурами формируют исполнение бюджета как стадию бюджетного процесса. В связи с этим процессуальные контрольные процедуры, осуществляемые казначейскими органами как при казначейском исполнении бюджета, так и при казначейском исполнении небюджетных средств, предлагается отнести к категории казначейских контрольных процедур.

Особенностью казначейских контрольных процедур, подчеркивающей их вторичный характер, является следование за материальными процедурами, осуществляемыми администраторами средств. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 219 БК РФ вслед за принятием бюджетных обязательств, осуществляемым получателями бюджетных средств, следует учет бюджетных обязательств со стороны казначейских органов. Аналогично вслед за принятием денежных обязательств следует учет денежных обязательств.

В то же время наряду с казначейскими контрольными процедурами казначейское исполнение включает ряд материальных процедур, к которым можно отнести открытие и ведение лицевых счетов, составление и ведение кассового плана, управление остатками средств на едином счете бюджета.

Итоговым результатом казначейского исполнения бюджета следует признать осуществление перечисления средств из бюджета, которое производится Казначейством «от имени и по поручению» администраторов бюджетных средств (ст. 166.1 БК РФ). Правовое требование указывать имя и наличие поручения соответствующего администратора бюджетных средств обусловлено тем, что именно администратор исполняет бюджет, то есть принимает соответствующие обязательства и исполняет их. Роль кассира заключается не в исполнении бюджета, а в организации исполнения соответствующего бюджета путем осуществления как процессуальных, так и материальных казначейских процедур.

Платеж за счет бюджетных средств представляет собой совокупность действий по списанию денежных средств с единого счета бюджета и является, как и банковские платежи, «юридическим фактом, который порождает различные правовые последствия»[526]. Подчеркнем, что само перечисление денежных средств по единому счету бюджета осуществляется Казначейством России, выполняющим роль органа казначейского обслуживания, на основании распоряжений прямого участника системы казначейских платежей. После осуществления операции по

[526] Цифровое банковское право : учебник / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); редактор Л.Г. Ефимова ; рецензенты: А.А. Вишневский, Е.Е. Богданова. М.: Проспект, 2025. С. 161.

единому счету бюджета Казначейство предоставляет выписку о проведенной операции соответствующему кассиру администраторов бюджетных средств.

Основными правовыми последствиями осуществления платежа с единого счета бюджета являются формирование расходов бюджета и исполнение администраторами бюджетных средств своих денежных обязательств, влекущее их изменение или прекращение.

1.3) Казначейское исполнение небюджетных средств.

1.3.1) Казначейское сопровождение.

Правоотношения по казначейскому сопровождению по своему содержанию во многом сходны с правоотношениями по казначейскому исполнению бюджета, однако они осуществляются в отношении несвойственного для бюджетно-правового регулирования вида средств – средств юридических лиц, получаемых ими на основании государственных контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств субсидий (ст. 242.25 и 242.26 БК РФ).

Казначейское сопровождение позволяет обеспечить прослеживаемость и контроль использования прежде всего авансовых средств, предоставленных из бюджета юридическим лицам, по всей цепочке их кооперации. В науке финансового права подчеркивалось, что институт казначейского сопровождения является не бюджетно-правовым, а финансово-правовым институтом[527]. Казначейское сопровождение можно рассматривать как механизм обеспечения принципа эффективности использования бюджетных средств и инструмент обеспечения исполнения контрактных обязательств юридическими лицами, вступившими в контрактные отношения с публично-правовыми образованиями.

Как и при казначейском исполнении бюджета, к правоотношениям, формирующим институт казначейского сопровождения, можно отнести учет казначейскими органами контрактных и денежных обязательств, а также санкционирование операций участников казначейского сопровождения (ст. 242.23 БК РФ), ведение казначейскими органами лицевых счетов (ч. 7.1 ст. 220.1 БК РФ).

---

[527] Финансовое право на рубеже эпох: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: Проспект, 2024. С. 106.

Объектами соответствующих правоотношений являются единый казначейский счет учета средств участников казначейского сопровождения (п. 6.1 ч. 1 ст. 242.14 БК РФ) и лицевые счета.

В институте казначейского сопровождения проявилась федеративная форма бюджетного устройства, предполагающая не только наличие самостоятельных публично-правовых образований, но и общефедеральных, то есть общенациональных или публичных интересов – прозрачность каждого бюджета и их единство с точки зрения единого порядка осуществления и учета расчетов по предоставленным из бюджетов авансам.

1.3.2) Казначейское исполнение иных небюджетных средств.

Для иных небюджетных средств, кроме средств участников казначейского сопровождения, нормами права установлены казначейские контрольные процедуры, аналогичные санкционированию операций, которые позволяют осуществлять платежи за счет указанных средств в соответствии с ограничениями, установленными правовыми актами о предоставлении средств (для средств субсидий автономных и бюджетных учреждений), или связанными с правовым режимом видов средств (для средств временного распоряжения или средств получателей средств из бюджета). Операции с небюджетными средствами, как и при казначейском исполнении бюджетов, отражаются на лицевых счетах администраторов небюджетных средств.

2) Казначейское обслуживание.

Появившись в БК РФ в 2021 году, понятие «казначейское обслуживание» является достаточно новым для бюджетного законодательства, а группа правоотношений с одноименным наименованием получила отдельную главу БК РФ (гл. 24.3).

Основная группа правоотношений в рамках казначейского обслуживания связана как с открытием в Казначействе России единого счета бюджета каждому публично-правовому образованию, так и с открытием казначейских счетов для каждого вида небюджетных средств публично-правовых образований. При казначейском обслуживании полномочиями Казначейства России как органа

казначейского обслуживания являются: осуществление операций по казначейским счетам на основании распоряжений прямых участников системы казначейских платежей (кассиров администраторов бюджетных и небюджетных средств) о совершении казначейского платежа, ведение учета по поступлениям и выбытию средств с казначейских счетов по кодам бюджетной классификации и иным классификационным признакам.

Именно через казначейское обслуживание определяется, кто является прямым или косвенным участником системы казначейских платежей, и подходы, сформированные в рамках казначейского обслуживания, позволили создать систему казначейских платежей.

В редакции БК РФ от 2004 года использовался термин «кассовое обслуживание исполнения бюджетов», что было логично, поскольку реальным кассиром бюджета в этот период выступали совместно Казначейство России и Банк России. Лишь в условиях развития системы казначейских платежей стало возможным говорить о формировании нового термина – «казначейское обслуживание» вместо «кассового обслуживания».

3) Система казначейских платежей.

Система казначейских платежей представляет собой такую организацию кассового устройства государства, при которой кассиром всех бюджетов является исключительно Казначейство России: именно оно открывает и ведет единые счета каждого бюджета, а не Банк России.

БК РФ определяет систему казначейских платежей через совокупность ее субъектов – участников и оператора системы (Казначейство России), взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы (ч. 1 ст. 242.7 БК РФ).

В рамках системы казначейских платежей возникли новые для бюджетного права объекты правоотношений: казначейский счет, единый казначейский счет, казначейский платеж.

Хотя законодатель и определил казначейский платеж как объект системы казначейских платежей, сам казначейский платеж следует рассматривать как

комплексное правовое образование именно казначейской системы государства. Инициация казначейского платежа принадлежит администратору бюджетных средств или администратору небюджетных средств в рамках казначейского исполнения, только после процедуры санкционирования операции он будет осуществлен в рамках казначейского обслуживания в системе казначейских платежей. Проведение казначейских платежей можно рассматривать в качестве аналога безналичных расчетов.

Сторонами правоотношений в системе казначейских платежей являются Казначейство России, на которое возложена роль оператора системы, а также прямые и косвенные участники системы казначейских платежей, полномочия которых неразрывно связаны с казначейским исполнением и казначейским обслуживанием.

Казначейство как оператор системы казначейских платежей осуществляет полномочия по обеспечению функционирования системы и взаимодействия всех участников системы (казначейских структур финансовых органов и всех администраторов бюджетных средств), казначейский мониторинг в системе казначейских платежей.

Казначейство в качестве оператора системы является участником трех групп правоотношений. Первую группу составляют отношения с прямыми участниками системы казначейских платежей при приеме и исполнении распоряжений о совершении казначейских платежей, а также при осуществлении операций по казначейским счетам на основании указанных распоряжений. Вторую группу составляют отношения с Банком России при осуществлении операций по единому казначейскому счету. В третью группу можно выделить внутриорганизационные отношения.

Таким образом, система казначейских платежей как результат развития казначейского исполнения и казначейского обслуживания позволила, с одной стороны, интегрировать их друг с другом, став средой, в которой осуществляются соответствующие правоотношения, а с другой – стала самостоятельным правовым образованием. Систему казначейских платежей можно представить как

определенный аналог банковского дела, где казначейские счета как счета учета денежных средств являются аналогом банковских счетов, а единый казначейский счет – аналогом корреспондентского счета банка.

В научной литературе встречается мнение о том, что организация системы казначейских платежей и отношения по казначейскому обслуживанию являются отдельными элементами предмета финансового права[528], что подчёркивает значимость этих правовых институтов, включённых в казначейскую систему государства.

Как и для других систем, являющихся объектом финансово-правового регулирования, для казначейской системы можно выделить ряд специальных принципов.

Единым принципом для казначейской системы государства является принцип единства кассы, закрепленный в качестве одного из принципов бюджетной системы Российской Федерации. Заложенный в нем подход к зачислению всех поступлений на единый счет бюджета и осуществлению всех перечислений с него изначально был ориентирован на казначейское исполнение бюджетов. Однако первоначальное значение этого принципа наличие единственной «кассы» и, как следствие, единого «кассира» – в условиях федеративного государства позволило сформировать институт кассового обслуживания исполнения бюджетов (с 2021 года – казначейского обслуживания), в рамках которого открытие единых счетов бюджетов в Банке России стало осуществляться не финансовым органам, а исключительно Казначейству России. Рассмотренный Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о правомерности открытия единых счетов именно Казначейству России был разрешен исходя из принципа единства кассы[529].

---

[528] Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. М.: Проспект, 2025. С. 22.

[529] Пункт 4.2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Рассмотрение Конституционным Судом спора об открытии счетов публично-правовым образованиям позволяет прийти к выводу, что Казначейство России как государственный орган действует в публичном общем интересе, и этот интерес выходит далеко за рамки интересов собственно Российской Федерации как публично-правового образования, этот интерес является именно общим для всех публично-правовых образований и всего общества.

Полное раскрытие потенциала этого принципа, сформулированного первоначально для казначейского исполнения бюджета и послужившего основой для казначейского обслуживания исполнения бюджетов, произошло с внедрением системы казначейских платежей. В рамках системы казначейских платежей все без исключения поступления и все выплаты из бюджетной системы Российской Федерации осуществляются через единый казначейский счет, открытый в Банке России Казначейству России. С открытием указанного счета можно считать решенным и вопрос о том, что в Российской Федерации сформировалась казначейская система кассового исполнения бюджета, а не смешанная система кассового исполнения бюджета.

В качестве второго принципа казначейской системы можно рассматривать принцип разделения денежных потоков и бюджетных данных (данных по бюджетным ограничениям). Несоблюдение этого принципа обусловило необходимость создания в 1992 году органов федерального казначейства, поскольку бюджетные средства доводились до получателей путем перечисления денежных средств на банковские счета в Банке России или в кредитных организациях. Благодаря фактической реализации этого принципа в рамках казначейского исполнения бюджетов до получателей бюджетных средств стали доводиться бюджетные назначения (бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств) без одновременного перечисления денежных средств. Механизмом реализации стали лицевые счета, на которых отражаются все этапы исполнения бюджета по расходам; при этом только в момент осуществления кассового расхода производится перечисление средств не получателям средств бюджета (администраторам бюджетных средств), а тем, перед кем возникли

обязательства получателей бюджетных средств (по терминологии постановления СНК РСФСР 1918 года «О принципе единства кассы» – кредиторам казны[530]). Таким образом, администраторы бюджетных средств, хотя и являются распорядителями бюджетных средств, распоряжаются не собственно денежными средствами, а являются распорядителями расходов, то есть операций по расходованию денежных средств.

В качестве третьего принципа казначейской системы можно выделить принцип предоставления средств «под потребность», под которым понимается механизм предоставления средств в момент исполнения обязательств их получателями. Указанный принцип получил развитие в казначейском обеспечении обязательств (ст. 242.22 БК РФ), а также в перечислении межбюджетных субсидий «под потребность». Он реализован и в механизме управления остатками средств единого счета бюджета, предполагающем возврат средств с единого счета бюджета в момент возникновения обязательств администраторов небюджетных средств (ст. 236.1 БК РФ). До момента востребования денежных средств со стороны их администраторов казначейские органы как кассиры соответствующих администраторов вправе осуществлять полномочия по использованию указанных средств.

Важным принципом казначейской системы и ее структурных элементов является принцип бесперебойности осуществления казначейских платежей, в соответствии с которым все денежные обязательства, принятые в рамках установленных бюджетным правом процедур и с соблюдением бюджетных и финансовых ограничений, должны быть исполнены. Основными инструментами соблюдения этого принципа являются кассовый план, составляемый для единого счета бюджета (ст. 217.1 БК РФ), прогноз движения средств на едином казначейском счете (ст. 166.1 БК РФ), управление остатками средств на едином

---

[530] Декрет СНК РСФСР от 2 мая 1918 № 460 «О соблюдении единства кассы» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М. 1942, стр. 484.

счете бюджета (ст. 236.1 БК РФ) и управление остатками средств ЕКС (ст. 242.13 БК РФ).

Основным объектом бюджетно-правового регулирования являются бюджетные средства. Казначейская система также позволила осуществлять комплексное правовое регулирование новых видов средств, которые ранее не были объектом регулирования бюджетного законодательства. Благодаря казначейскому обслуживанию и казначейским счетам у публично-правовых образований, помимо средств бюджетов, появился новый вид денежных средств, который можно отнести к категории небюджетных средств публично-правовых образований. Модель казначейского исполнения бюджета была перенесена на небюджетные средства, что привело к формированию казначейского сопровождения. При этом различается природа средств: они перестают быть бюджетными, но создается специальный правовой режим, обеспечивающий исполнение обязательств, взятых на себя частной стороной в соответствии с заключенными контрактами и соглашениями.

Бюджетные и небюджетные средства следует рассматривать в единстве правового регулирования, что позволяет говорить о непрерывности использования безналичного рубля в рамках казначейской системе и формировании своего рода «бюджетного рубля» (по аналогии с понятием «цифровой рубль») как правового феномена. В числе принципов казначейской системы государства в связи с этим можно выделить принцип прослеживаемости движения денежных средств, позволяющие увязать друг с другом разные платежи, объединенные одной целью – достижением определенного результата, предусмотренной при первоначальном выделении средств.

Формирование «бюджетного рубля» прошло в несколько этапов, связанных с развитием казначейской системы Российской Федерации. Основными признаками «бюджетного рубля» можно считать его функционирование на единой платформе системы казначейских платежей, прослеживаемость всех платежей благодаря: (а) использованию бюджетной классификации Российской Федерации, иных взаимосвязанных идентификационных признаков платежей, (б) применению системы лицевых счетов, (в) осуществлению платежей при наступлении

определенных бюджетным законодательством условий – только после учета бюджетных и денежных обязательств (которые можно рассматривать как разновидность так называемых «смарт-контрактов»).

Для каждого вида небюджетных средств открывается отдельный казначейский счет; операции по всем видам денежных средств прозрачны для соответствующего публично-правового образования и федерального уровня публичной власти; остатки небюджетных средств служат источником покрытия временных кассовых разрывов (ст. 236.1 БК РФ).

Правовое регулирование аккумулирования всех бюджетных и небюджетных средств публично-правовых образований на едином казначейском счете привело к формированию нового вида средств – средств единого казначейского счета, принадлежность которых необходимо отнести не к какому-либо конкретному публично-правовому образованию или к Российской Федерации как публично-правовому образованию, а к Российской Федерации как суверенному государству.

Данный вывод подтверждается тем, что единый казначейский счет открывается в Банке России казначейству России как представителю государства в целом, а не публично-правовому образованию – Российской Федерации как федеральному уровню федеративного государства. Таким образом, федеративное государство проявляет себя в качестве субъекта правоотношения, и сам единый казначейский счет принадлежит Российской Федерации как суверену.

Принцип единства кассы, сформулированный изначально в имперский период развития российского финансового права[531], предполагал наличие особого участника правоотношений, выполнявшего роль так называемого «кассира». Понятие «кассир», характерное преимущественно для наличного денежного обращения, можно признать аналогичным понятию «банк» для эпохи безналичного денежного обращения. Учитывая, что использование понятия «банк» для характеристики полномочий государственных органов противоречило бы законодательству, представляется обоснованным сохранить понятие «кассир» для

[531] Подробнее см.: *Артюхин Р.Е., Козырин А.Н.* Принцип единства кассы в бюджетном праве России: ретроспективный подход к осмыслению // Государство и право. 2025. № 12. С. 184-195.

обозначения роли одной из сторон правоотношений. В пользу такого решения говорит сам принцип единства кассы.

Роль кассира заключается в хранении денежных средств в кассе, применительно к безналичным денежным средствам роль кассира сохраняется, но уже в отношении безналичных денежных средств.

Денежные средства бюджетов (бюджетные денежные средства), исходя из принципа единства кассы, подлежат зачислению на единый счет бюджета, который и является олицетворением так называемой кассы. Кассиром, в свою очередь, следует признать тот орган, на имя которого открыт указанный единый счет.

Единый счет бюджета – казначейский счет – открыт на имя финансового органа, соответственно, в настоящее время кассиром единого счета федерального бюджета является Казначейство России, а кассирами единых счетов иных бюджетов являются финансовые органы (их казначейские структуры).

Пока счета были открыты в Банке России, «кассиром кассиров» можно было признать Банк России; поэтому ряд исследователей[532] обоснованно утверждали о наличии в России смешанной системы кассового исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а не казначейской системы кассового исполнения каждого бюджета. Однако с переходом к системе казначейских платежей и открытием всех единых счетов бюджетов в Казначействе России в настоящее время Казначейство выступает своего рода «кассиром кассиров» – кассиром финансовых органов, что позволяет говорить о полноценной казначейской системе кассового исполнения бюджетов.

Таким образом, в казначейской системе государства сформировались следующие роли: роль кассира администраторов бюджетных и небюджетных средств выполняют Казначейство России (для федерального бюджета) и казначейские структуры финансовых органов (для администраторов соответствующих бюджетов) либо Казначейство России – в случае передачи ему

---

[532] См.: *Пешкова Х.В.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография. М. : ИНФРА-М, 2023. С. 275 ; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебник для вузов. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 324.

соответствующих полномочий в соответствии с БК РФ. Второй ролью является роль кассира бюджетов, ее выполняет Казначейство России как орган казначейского обслуживания бюджетов и небюджетных средств, открывающий соответствующие виды казначейских счетов.

Вопросы казначейского исполнения бюджета остались неразрывно связаны с новым порядком кассового обслуживания – возможностью уже органу кассового обслуживания вести лицевые счета и осуществлять переданные полномочия по доведению бюджетных данных, учёту обязательств, осуществлению санкционированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по их обращениям. Сутью кассового обслуживания исполнения бюджетов является открытие и ведение счетов бюджета. При этом учёт кассового обслуживания исполнения бюджета вошёл в систему казначейского учета в качестве составного элемента.

Особенности правового регулирования в рамках казначейской системы государства обусловлены целями правового регулирования и исходят из принципа единства бюджетной системы и казначейской системы в частности.

Поскольку сама система создана именно правом, её качества и свойства отражены в правовом регулировании и находят в определенной степени свое проявление в нормах права. При этом в процессе существования и развития общественных отношений проявляются качества системы, которые обусловлены первоначальным воздействием правового регулирования, но, изначально не были представлены комплексно и не отражены в нормах права.

Однако, несмотря на преимущественно бюджетно-правовой характер исследования, оно носит комплексный характер, и его задачей является выявление всех существенных качеств с целью совершенствования правового регулирования и доктринального осмысления.

Казначейская система представляет собой такую совокупность отношений и связанных с ними инструментов которые позволяют говорить о её постепенной эволюции в сторону платформенной экосистемы.

Платформенные экосистемы являются финансово правовым феноменом[533]. Среди их ключевых признаков можно выделить цифровизацию отношений и создание всё большего количества так называемых сервисов служащих удовлетворению потребностей соответствующих участников отношений. В рамках экосистемы создаются новые ранее бывшие оторванными или существовавшими самостоятельно и отдельно инструменты и механизмы взаимодействия участников правоотношений. Так, например, благодаря казначейской системе и содержащейся в ней информации создаются возможности для осуществления Казначейством полномочий органа внутреннего государственного финансового контроля с формированием цифрового двойника администраторов бюджетных средств. Кроме того, казначейская система интегрируется с системами, которые можно признать как платформенные экосистемы. Например, контрактная система в сфере закупок также может быть представлена как экосистема, и интеграция с контрактной системой позволяет бесшовно обеспечить процесс закупочной деятельности в строгом соответствии с бюджетными назначениями и бюджетными ограничениями в виде лимитов бюджетных обязательств (часть 5 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Следующей отличительной чертой казначейской системы государства является наличие у неё многих характеристик, присущих банковской системе и национальный платежной системе. Как в банковской системе казначейская система государства аккумулирует все виды бюджетных и небюджетных средств публично-правовых образований на едином казначейском счёте. Казначейские счета, открываемые на балансе казначейства, являются, как было отмечено выше, аналогами банковских счетов и корреспондентского счёта. Для казначейской системы, включающей в себя систему казначейских платежей, характерна функциональная задача, решаемая платёжными системами – осуществление безналичных расчётов. В системе казначейских платежей вместо понятия

[533] *Рыбакова С.В.* Платформенная экосистема как финансово-правовой феномен // Российский юридический журнал. 2024. № 1. С. 133-140.

безналичных расчётов используются понятия совершения казначейских платежей. Таким образом, казначейская система, имея явную параллель с банковской системой, имеет свою собственную систему правового регулирования со своим понятийным аппаратом. Ранее исследователи говорили о большем преимуществе банковской системы над казначейской системой. В настоящее время, как представляется, казначейская система отвечает всем задачам – как осуществление платежей, так и обеспечение соблюдения требований бюджетного законодательства.

Казначейская система государства проявляет такое свойство системности, как приращение функционала, что подтверждается включением в неё вопросов государственных закупок, государственного финансового контроля, полномочий по бухгалтерскому учёту.

Наличие казначейской системы, являющейся в своей основе формой кассового устройства государства, привело к возможности создания в системе управления публичными финансовыми правовых институтов, использующих возможности, потенциал казначейской системы, а в некоторых случаях к распространению механизмов казначейского исполнения и казначейского обслуживания на иные правовые образования, прежде всего финансово-правовые. Так, например, ранее существовавший в рамках казначейского исполнения бюджета механизм проверки на непревышение лимитов бюджетных обязательств был перенесён в части бюджетных обязательств в форме закупок в контрактную систему по закупкам (статья 99 БК РФ).

Фактически получается «матрешечная» система кассиров – кассиром администраторов бюджетных средств является казначейский орган соответствующего публично-правового образования, если полномочия не переданы Казначейству России, а казначейство России является кассовым органов уже для последних – казначейских структур публично-правовых образований.

Казначейская система государства является современной формой кассового устройства государства как части бюджетного устройства государства и представляет собой регулируемую нормами финансового права совокупность

общественных отношений с участием казначейских органов (казначейства России и казначейских структур финансовых органов) в системе казначейских платежей по казначейскому исполнению бюджетов, казначейскому исполнению небюджетных средств, включая казначейское сопровождение, а также казначейскому обслуживанию.

Проведенный анализ позволяет дать ответ на поставленный вопрос о том, кто является субъектом права в целом ряде финансовых правоотношений. По нашему мнению, кредитором по средствам единого налогового платежа можно признать Российскую Федерацию, но не как публично-правовое образование (то есть федеральный уровень федеративного государства), а как федеративное государство, которому принадлежит «верховная, неотчуждаемая и независимая власть в вопросах налогообложения»[534] и которое реализовало свое суверенное право по установлению общих принципов налогообложения и сборов (ч. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации). Аналогично средства единого казначейского счета в системе казначейских платежей принадлежат Российской Федерации как федеративному государству, но не как публично-правовому образованию. Обратное заключение привело бы к ошибочному выводу о том, что средства единого казначейского счета должны учитываться в составе остатков средств федерального бюджета, что однозначно нарушило бы бюджетные права субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, за счет остатков бюджетов которых были сформированы средства единого казначейского счета.

Исследование казначейской системы показало, что ей присущи необходимые черты для определения ее как полноценной системы, имеющей сложную архитектуру, поскольку она включает в себя и иные системы (например, систему казначейских платежей).

---

[534] *Садчиков М.Н.* Правосубъектность публично-правовых образований в аспекте налогового суверенитета Российского государства // Налоги. 2021. № 5. С. 13-17.

4.3. Правовые взаимосвязи с иными финансово-правовыми институтами в цифровой экосистеме бюджетного устройства

Казначейская система государства может рассматриваться как составная часть бюджетного устройства. Несмотря на то, что бюджетное устройство в своем названии содержит отсылку к бюджетным отношениям,

Рассмотрев казначейскую систему как институт финансового права, следует отметить его взаимосвязь с иными финансово-правовыми институтами.

Как было отмечено в первой главе настоящего исследования, предметом правового регулирования является не только финансовая деятельность государства и публично-правовых образований, но и управление публичными финансами, осуществляемое уполномоченными органами. На наш взгляд, управление публичными финансами как объект правового регулирования может быть представлено в виде следующих составных элементов: бюджетное планирование, управление расходами, управление доходами, управление денежными средствами, управление закупками, управление государственным долгом, управление финансовыми активами, управление нефинансовыми активами, управление оплатой труда, государственный финансовый контроль, учёт и отчётность, управление национальными проектами, управление государственными программами, управление бюджетными инвестициями, управление небюджетными средствами.

Указанные элементы являются прежде всего следствием наличия в БК РФ соответствующих правовых институтов. Частично состав элементов, связанных с управлением публичными финансами, представлен в Положении о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»[535].

---

[535] П. 6 Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет» (вместе с «Положением о государственной интегрированной

В свою очередь каждый из этих элементов имеет составные части, основанные на положениях бюджетного законодательства. Кроме того, отдельные составные элементы могут подразделяться на виды исходя из их содержания. Так, например, управление расходами может включать в себя управление субсидиями юридическим лицам, управление субсидиями автономным и бюджетным учреждениям, управление межбюджетными субсидиями.

Для казначейской системы государства характерно то, что она в ряде случаев является частью указанных элементов, а в ряде случаев полностью формируют их. Так, например, управление денежными средствами является прямой функцией казначейской системы государства. Управление доходами и расходами включает в себя вопросы казначейского исполнения бюджета по поступлениям, являющимися источниками доходов бюджетов, и казначейского исполнения по расходам.

Казначейская система государства сформировала правовые взаимосвязи с системой бухгалтерского учета и отчетности, государственным финансовым контролем и управлением закупками как отдельными элементами управления публичными финансами в целом.

Бухгалтерский учёт необходимо рассматривать в качестве неотъемлемой части финансовой деятельности публично-правовых образований, однако возложение на тот или иной орган функции по бухгалтерскому учёту может осуществляться исходя из принципов эффективности бюджетных расходов на ведение бухгалтерского учёта. Казначейство и казначейские органы, как органы, ответственные за составление бюджетной отчетности, могут выполнять функции по ведению бухгалтерского учета на основе централизации и специализации.

Федеральное казначейство, казначейские органы, осуществляющие отражение на лицевых счетах соответствующих администраторов их операций, имеют возможность всё в большей степени обеспечивать реализацию этими администраторами своих полномочий. Например, полномочия по бухгалтерскому учёту могут передаваться казначейским органам и в таком случае рассматриваться

информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет») // СЗ РФ. 13.07.2015. № 28. Ст. 4228.

как примыкающая к казначейскому исполнению функция казначейских органов. В данном случае будет оставаться актуальным принцип разделения полномочий между казначейскими органами и администраторами с сохранением за последними полномочия по распоряжению денежными средствами.

Бухгалтерский учёт, состоящий из учёта кассового исполнения бюджета, учёт исполнения бюджета и бюджетного учёта на основе метода начислений, призван отразить все без исключения финансовые активы и обязательства публично-правового образования. Значительное количество данных для бюджетного учёта на основе метода начисления формируется при казначейском исполнении бюджета, а также казначейском исполнении иных видов средств. Так, например, операции с денежными средствами, отражаемые на лицевых счетах, приводят к изменению активов и обязательств администраторов бюджетных средств, и, как следствие, бюджетных средств публично-правовых образований.

Так, например, платёж по заработной плате является операцией по погашению кредиторской задолженности по оплате труда. Платёж в оплату поставленных товаров является операцией по погашению кредиторской задолженности перед поставщиками. Соответственно, денежные операции преимущественно и продуцируют на основе двойной записи изменения активов и обязательств. В связи с этим лицевой счёт получателя бюджетных средств, ведущийся казначейством и финансовыми органами, способен генерировать информацию о суммах дебиторской и кредиторской задолженности. В связи с этим казначейство и казначейские структуры финансовых органов наиболее способны к централизации в них вопросов бухгалтерского учёта не только получателей бюджетных средств (казенных учреждений), но и автономных и бюджетных учреждений.

Такой подход позволяет расширять элементы казначейского исполнения бюджета, добавляя к нему полномочия по ведению бухгалтерского учёта. Можно предположить, следовательно, что казначейское исполнение не является статичным институтом бюджетного права, в его периметр могут входить

отдельные элементы управления публичными финансами публично-правовых образований.

Так, согласно абзацу первого части 6 статьи 264.1 БК РФ, по решению Правительства Российской Федерации, а также органов власти субъектов Российской Федерации, местной администрации Казначейству России, региональному или местному финансовому органу могут передаваться полномочия по начислению выплат по оплате труда, по ведению бюджетного учёта, составлению и представлению бюджетной отчётности не только от получателей бюджетных средств, но и от бюджетных и автономных учреждений. Общие требования к такой передаче, утверждённые Правительством Российской Федерации[536], предполагают формирование единой учётной политики при централизации учета, применение единых методов и способов ведения бухгалтерского учёта, графика документооборота и документального, с обеспечением разграничения ответственности между уполномоченным органом и субъектами, централизованного учёта. Правительство Российской Федерации особо подчеркнуло в своём акте, что взаимодействие участников соответствующих правоотношений должно обеспечивать однозначную идентификацию объектов правоотношений в правовых актах при осуществлении централизуемых полномочий.

На основе общих требований Правительство Российской Федерации определило, что Казначейство России осуществляет полномочия ряда федеральных

---

[536] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 1890 «Об общих требованиях к передаче Федеральному казначейству, финансовому органу субъекта Российской Федерации, финансовому органу муниципального образования полномочий соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местной администрации (их территориальных органов, подведомственных казенных учреждений) по начислению физическим лицам выплат по оплате труда и иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечислению, по ведению бюджетного учета, включая составление и представление бюджетной отчетности, консолидированной отчетности бюджетных и автономных учреждений, иной обязательной отчетности, формируемой на основании данных бюджетного учета, по обеспечению представления такой отчетности в соответствующие государственные (муниципальные) органы» // СЗ РФ. 06.01.2020. № 1 (часть II). Ст. 78.

органов исполнительной власти, подведомственных Правительству России, их территориальных органов и федеральных казённых учреждений по начислению физическим лицам выплат по оплате труда, ведению бюджетного учёта, составлению и представлению бюджетной отчётности[537].

Более того, в рамках казначейского обслуживания, когда Казначейство обеспечивает ведение лицевых счетов участников бюджетного процесса региональных и муниципальных публично-правовых образований, вопросы бухгалтерского учёта также могут быть предметом для расширения вариантов казначейского обслуживания.

Пункт 6 статьи 264.1 БК РФ дал Правительству Российской Федерации возможность принимать решение о передаче полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по начислению выплат по оплате труда, по ведению бюджетного учета, составлению и представлению бюджетной отчетности от этих публично-правовых образований Казначейству России. Правительство Российской Федерации утвердило общие требования[538] к такой передаче полномочий, указав что передача полномочий предполагает оценку уровня цифровизации процессов и оценку трудоёмкости процедур выполнения полномочий, а также анализ ожидаемых финансовых экономических эффектов от передачи полномочий. Принципиальной новацией, имеющей значение для всей системы бюджетного федерализма, стало то, что при передаче полномочий Федерального казначейства предполагается перечисление субвенции в

---

[537] Постановление Правительства РФ от 15.02.2020 № 153 «О передаче Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений» // СЗ РФ. 24.02.2020. № 8. Ст. 1016.

[538] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2023 № 120 «Об общих требованиях к передаче Федеральному казначейству полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органов местной администрации), их территориальных органов, подведомственных казенных учреждений по начислению физическим лицам выплат по оплате труда и иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечислению, по ведению бюджетного учета, включая составление и представление бюджетной отчетности, консолидированной отчетности бюджетных и автономных учреждений, иной обязательной отчетности, формируемой на основании данных бюджетного учета, по обеспечению представления такой отчетности в соответствующие государственные (муниципальные) органы» // СЗ РФ. 06.02.2023. № 6. Ст. 955.

федеральный бюджет из бюджета субъекта Российской Федерации, а в случае передачи полномочий из муниципальных образований – возмещение расходов федерального бюджета по исполнению передаваемых полномочий.

Для бухгалтерского учёта и отчётности как элемента система управления публичными финансами Правительство Российской Федерации установило необходимость технологической интеграции данных бухгалтерского учёта всех организаций бюджетной сферы федерального уровня[539]. Такая интеграция предусматривает создание единой технологической платформы в системе «Электронный бюджет», представление в платформу данных основано на принципе однократности, предполагающем впоследствии отмену повторного представления бюджетной отчетности. При этом Казначейство России является создателем указанной платформы и должно реализовать этапы технологической интеграции. Комплексное правовое регулирование технологической централизации стало возможным благодаря включению в БК РФ отдельной статьи 264.1, предусматривающей размещение полной информации об активах и обязательствах Российской Федерации в ГИС «Электронный бюджет». В своём Порядке[540] Минфин России предусмотрел состав и обязанности участников правоотношений по размещению информации, продекларировав создание единого информационного пространства бухгалтерского учёта активов и обязательств Российской Федерации.

---

[539] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.06.2024 № 1569-р «Об утверждении Концепции технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет» (вместе с «Концепцией технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет» // СЗ РФ. 24.06.2024. № 26. Ст. 3730.

[540] Приказ Минфина России от 29.08.2025 № 120н «Об утверждении Порядка размещения информации о финансовых и нефинансовых активах, об обязательствах Российской Федерации, федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, а также об операциях, их изменяющих, и о полученных финансовых результатах в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2025 № 84586).

Важно отметить, что при оценке текущего состояния регулирования формирования данных о государственных финансах Правительство начало такую оценку с указания на принцип единства бюджетной системы Российской Федерации. Очевидно, что в целях обеспечения единства бюджетной системы вслед за технологической интеграцией данных бухгалтерского учёта федерального уровня аналогичные правовые механизмы должны быть применены и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В данном случае мы можем говорить о так называемой лучшей практике федерального уровня, которая может являться примером для развития собственных систем бухгалтерского учёта и отчётности в публично-правовых образованиях регионального и местного уровня.

Управление закупками как объект правового регулирования составляет часть системы управления публичными финансами. Так, регулируемые Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» отношения представляют собой урегулированный нормами финансового права управленческий процесс, включающий такие традиционные для управления этапы, как планирование, исполнение, мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок[541]. Указанный управленческий процесс, облеченный в правовую форму, становится административным процессом[542], формируя содержание контрактной системы в сфере закупок[543].

В контрактной системе Казначейство представлено как участник нескольких групп правоотношений.

---

[541] Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

[542] См., например: Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. М. : РГ-Пресс, 2025.

[543] Пункт 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Основной из них является выполнение функций оператора единой информационной системы в сфере закупок[544] с осуществлением выработки функциональных требований, развитие и обслуживание информационной системы.

Казначейство России также является участником контрактной системы именно как орган казначейского обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что связано с федеративным характером самой контрактной системы. Пункт 2 части 1 статьи 99 Федерального закона 44-ФЗ одновременно указывает как на финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, так и на Казначейство как «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы», которые осуществляют контроль в соответствии с частью 5 статьи Федерального закона 99 44-ФЗ.

Эти нормы предусматривают контроль за непревышением в плане-графике объема финансового обеспечения над доведенными до заказчика объемом финансового обеспечения для осуществления закупок. Указанную норму следует сравнить с положениями, предусматривающими полномочия Казначейства России и финансовых органов по контролю при учете бюджетных и денежных обязательств, а также санкционировании оплаты денежных обязательств. Как было рассмотрено ранее в настоящей работе, указанные этапы исполнения бюджета составляют содержание казначейского исполнения бюджета. Так, согласно части 5 статьи 219 БК РФ Федеральное казначейство и финансовые органы осуществляют

---

[544] Постановление Правительства Российской Федерации от 13.04.2017 № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // СЗ РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2565.

контроль за тем, чтобы бюджетные обязательства не превышали доведенные до получателей бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств.

Как представляется, контроль в соответствии с частью 5 статьи 99 Федерального закона 44-ФЗ можно рассматривать как способ реализации контроля, осуществляемого в соответствии с частью 5 статьи 219 БК РФ. В данном случае имеется совпадение не только субъекта, но и предмета контроля, поскольку частным случаем бюджетных обязательств являются контрактные обязательства. Как справедливо отмечалось в научной литературе, «общие положения БК РФ применяются к публичным закупкам как к одной из форм бюджетных расходов»[545].

При этом, Федеральный закон 44-ФЗ предусматривает проверку до момента заключения контракта и постановки на учет бюджетного обязательства как уже имеющегося контрактного обязательства – на этапе формирования плана-графика. Включенные в план график показатели финансового обеспечения должны соответствовать. доведенным до получателей бюджетных средств лимитам бюджетных обязательств по каждому коду бюджетной классификации на закупку товаров, работ, услуг на соответствующий финансовый год и плановый период с учетом принятых и неисполненных бюджетных обязательств прошлых лет[546].

Как и в случае передачи Казначейству России отдельных полномочий по казначейскому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые формируют в итоге второй вариант казначейского обслуживания, Федеральный закон 44-ФЗ предусматривает норму об осуществлении Казначейством отдельных полномочий финансовых органов по контролю в соответствии с частью пятой статьи 99. Так, часть 7 статьи 99

---

[545] Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. М. : Проспект, 2022. С. 158.

[546] Подпункт «а» пункта 14 Правил осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.08.2020. № 33. Ст. 5393.

Федерального закона 44-ФЗ делает отсылку напрямую на положения статьи 220.2 БК РФ, ставя в зависимость от передачи полномочий финансовых органов по казначейскому исполнению бюджетов Казначейству России осуществление последним полномочий по части 5 статьи 99 Федерального закона 44-ФЗ.

Таким образом, сформированные бюджетным законодательством варианты казначейского облуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволили обеспечить гибкую модель осуществления Казначейством России отдельных полномочий финансовых органов в сфере закупок.

Особый интерес представляют нормы части 5.1 Федерального закона 44-ФЗ, реализация которых возложена на Казначейство России уже как на специальной уполномоченный орган в соответствии с частью 6 статьи 4. Отметим, что полномочия, предусмотренные частью 5.1, первоначально были включены в часть 5 статьи 99 и осуществлялись как Казначейством, так и финансовыми органами.

Однако уровень развития информационных технологий и переход к автоматизированному контролю позволили снять с финансовых органов полномочия, подлежащие автоматизации, и закрепить их за Казначейством России как органом, ответственным за создание, развитие, ведение и обслуживание единой информационной системы в сфере закупок. На примере указанного изменения можно отметить тенденцию к сосредоточению отдельных полномочий, выполнявшихся ранее каждым из публично-правовых правовых образований (их финансовыми органами), у одного федерального органа, который является оператором информационной системы. Следует подчеркнуть, что указанное полномочие выполняется благодаря его цифровизации в автоматическом режиме с осуществлением форматно-логической проверки, но именем Казначейства России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Учитывая, что Федеральный закон 44-ФЗ также регулирует осуществление закупок бюджетными учреждениями, правовая модель осуществления контроля в соответствии с частями 5 и 5.1 Федерального закона 44-ФЗ в отношении

получателей бюджетных средств, также распространяется и на бюджетные учреждения как заказчиков.

В целом, на наш взгляд, взаимодействие Казначейства России как участника контрактной системы с иными участниками контрактной системы можно рассматривать как форму взаимодействия между контрактной системой и казначейской системой как крупными правовыми образованиями.

Ученые в области финансового права отмечали взаимосвязь организации кассового устройства с государственным контролем. Так, централизация кассового устройства и реализация принципа единства кассы проявились и в изменении проведения государственного контроля по финансовым сметам, со стороны государственного контроля стали проверяться сметные предположения на соответствие действующему законодательству[547]. Такой двойной предварительный контроль служил правдивости государственного бюджета Российской империи[548].

В.А. Лебедев аргументировал взаимосвязь принципа единства кассы и повышения эффективности государственного финансового контроля следующим образом: «Сосредоточение всех сумм в кассах Министерства финансов необходимо для того, чтобы облегчить правильность расходования и контроля. Если каждое ведомство будет расходовать, хотя бы и свои собственные средства, независимо от Министерства финансов, то понятно, что контроль будет затруднителен и гораздо легче могут совершаться злоупотребления»[549].

---

[547] По нормам Правил «О составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений» от 22 мая 1862 г.

[548] См.: *Нещадим Е.Г.* О содержании бюджетной реформы В. А. Татаринова 1862-1868 гг // Общество и право. 2011. №1 (33). С. 43-45.

[549] *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2. / Под ред. А.Н. Козырина. М. : Статут (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000. С. 149.

Кроме того, была высказана позиция о восприятии контрольного дела преимущественно как контролирующей организации счетоводства, как самоконтролирования счетов[550].

Отмеченные учеными тенденции во взаимодействии кассового устройства и финансового контроля, сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

С внедрением нормами БК РФ казначейского исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации были решены ключевые задачи по организации применения бюджетного законодательства со стороны главных распорядителей и получателей бюджетных средств. Правовые механизмы казначейского исполнения бюджета, а впоследствии и казначейского обслуживания исполнения бюджетов позволили Правительству России успешно решить задачи обеспечения финансовой стабильности[551] через соблюдение устанавливаемых законами и решениями о бюджете бюджетных ограничений. Правительство России также подчеркивало, что одним из факторов современной системы управления публичными финансами стал «эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым счетом федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности» благодаря созданию и развитию системы Казначейства России[552].

Осуществление Казначейством России и финансовыми органами санкционирования операций предопределяло необходимость наделениями их

---

[550] *Цвет С.Н.* По вопросам государственного хозяйства: 1. Ревель : Эстляндск. Губ. тип., 1878-1880. 18. По вопросу об окончательной организации государственного счетоводства, по указаниям опыта единства кассы. 1879. С. 33.

[551] Раздел 1 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 31.05.2004. № 22. Ст. 2180.

[552] Раздел 1 Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 год, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р // СЗ РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.

полномочиями по осуществлению внутреннего государственного контроля в виде «предварительного бюджетного контроля»[553].

Следовательно, на определенном этапе развития института государственного (муниципального) финансового контроля с точки зрения доктрины санкционирование операций рассматривалось как метод предварительного бюджетного контроля, что впоследствии дало основание законодателю включить в БК РФ новую статью 267.1, предусмотрев в ней наряду с проверками и ревизиями такой метод контроля, осуществляемый Казначейством России и финансовыми органами при казначейском исполнении бюджетов, как санкционирование операций[554].

Последующее исключение санкционирования операций из числа методов контроля[555] и его закрепление в качестве контрольной процедуры следует рассматривать, на наш взгляд, как форму более четкого функционального разграничения двух правовых институтов – казначейского исполнения и бюджетного контроля (государственного (муниципального) финансового контроля)[556]. Однако цель государственного финансового контроля как правового института – «соблюдение положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения» (пункт 1 статьи 265 БК РФ) может быть достигнута с одновременным применением казначейских контрольных процедур, используемых при казначейском исполнении и казначейском обслуживании исполнения бюджетов. Указанные процедуры позволяют предупредить бюджетные нарушения

---

[553] Раздел IX Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р.

[554] Пункт 34 Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.08.2013. № 31. Ст. 4191.

[555] Подпункт «а» пункта 30 Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 29.07.2019. № 30. Ст. 4101.

[556] Результаты исследования по вопросам государственного финансового контроля прошли апробацию в научной статье: *Артюхин Р.Е., Козырин А.Н.* Государственный финансовый контроль: от институционального подхода к исследованию процедур // Журнал российского права. 2025. Том 29 № 12. С. 105-123.

в процессе исполнения бюджета, и с точки зрения доктрины их можно продолжать рассматривать в качестве метода государственного (муниципального) финансового контроля в широком смысле этого правового института, который был заложен в первоначальной редакции БК РФ.

Взаимосвязь между казначейской системой и государственным (муниципальным) финансовым контролем проявляется не только при исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Расширение состава объектов бюджетного контроля происходило с расширением состава участников правоотношений при казначейском исполнении небюджетных средств. Появление в 2013 году новой статьи в БК РФ, включившей в состав объектов государственного финансового контроля государственные (муниципальные) учреждения, предприятия, государственные корпорации и государственные компании, а также юридических лиц, получающих средства из бюджетов по государственным контрактам, договорам и соглашениям, сопровождалось появлением ранее рассмотренных в настоящей работе правовых институтов казначейского сопровождения и казначейского исполнения средств автономных и бюджетных учреждений. Соблюдение требований по целевому использованию предоставленных из бюджета средств, имеющих авансовую природу, стало возможным в рамках текущего контроля со стороны казначейства и финансовых органов, которые получили полномочия открывать лицевые счета неучастникам бюджетного процесса и прослеживать авансовые расчеты между ними.

Таким образом, эффективно работающий правовой режим использования бюджетных и небюджетных средств создан с использованием как правовых институтов казначейского исполнения и казначейского обслуживания, ключевой контрольной процедурой в которых является санкционирование операций, так и методов государственного (муниципального) финансового контроля.

Принятие Президентом России решения о передаче Казначейству России функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере[557] можно рассматривать с точки зрения не только оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, но и совершенствования бюджетного контроля в целом. Выполнение одним органом – Казначейством России, функций по казначейскому исполнению федерального бюджета и функций органа внутреннего государственного финансового контроля дает возможность комплексного применения всех контрольных процедур предварительного и последующего контроля как единого набора правовых инструментов. В условиях цифровизации бюджетных правоотношений и связанных с ними правоотношений с участием юридических лиц – получателей средств из бюджетов возможности риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного финансового контроля многократно возрастают. Учитывая, что операции, связанные с движением денежных средств, прошли через санкционирование операций в рамках казначейского исполнения, собственно государственный финансовый контроль получает возможность сосредоточиться на эффективности и результативности использования бюджетных средств, так как целевое использование средств в целом уже обеспечено казначейскими контрольными процедурами.

Ключевой задачей государственного финансового контроля становится проверка фактического соответствия результатов использования предоставленных из бюджета средств представленным ранее документам в раках казначейского исполнения бюджетных и небюджетных средств.

Обнаружение благодаря последующему контролю нарушений бюджетного законодательства, которые не были выявлены при санкционировании операций, указывает на необходимость совершенствования правовых механизмов, формирующих содержание казначейского исполнения бюджета и санкционирования операций как его составной части. Например, выявленные по

---

[557] Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 08.02.2016. № 6. Ст. 831.

результатам государственного финансового контроля нарушения условий софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации были успешно предотвращены в последующем благодаря установлению санкционирования со стороны Казначейства России расходов получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в который перечислялись субсидии и иные межбюджетные трансферты, имеющие целевой характер[558][559].

В научной литературе отмечается, что «в настоящее время наблюдается проникновение цифровых решений в бюджетные»[560], что приводит к появлению бюджетно-информационных (либо информационно-бюджетных) правоотношений. Справедливость такого суждения подтверждается включением в БК РФ новой главы 19.2, регулирующей информационное обеспечение бюджетного процесса[561] в первую очередь с использованием государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

«Электронный бюджет» получил законодательный статус информационной системы, которая обеспечивает основные процессы и операции, составляющие содержание бюджетного процесса на стадиях бюджетного планирования, исполнения бюджета и отчетной стадии бюджетного процесса

Новая статья 168.8 БК РФ, говоря о формировании, ведении, хранении документов и обмене ими в «Электронном бюджете», устанавливает не просто

---

[558] Порядок проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 12.12.2017 № 223н (зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2017 № 49378).

[559] Порядок проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется иной межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 27.12.2019 № 257н (зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2020 № 57385).

[560] Финансовое право на рубеже эпох : монография / под. Ред. И.И. Кучерова. М. : Проспект, 2024. С. 235.

[561] Пункт 12 Федерального закона от 24.06.2025 № 158-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.06.2025. № 26 (часть I). Ст. 3488.

требование об использовании информационной системы, а определяет правовой режим всех групп указанных бюджетных правоотношений, включая казначейское исполнение, казначейское обслуживание и систему казначейских платежей.

В части казначейской системы государства пункт 2 статьи 168.8 БК РФ устанавливает применение «Электронного бюджета» в процессе казначейского облуживания, в ходе исполнения бюджета, включая организацию его исполнения (то есть и вопросы казначейского исполнения). Отношения в системе казначейских платежей здесь напрямую не упомянуты, но они реализуются в подсистеме «Электронного бюджета» – «управление денежными средствами»[562].

Правоотношения можно представить как определенный динамический процесс между его участниками, результатом которого являются в случае бюджетного процесса определенные действия или документы участников бюджетного процесса. Законодатель для характеристики всей группы правоотношений, реализуемых в «Электронном бюджете», выбрал подход к описанию правоотношений через действия его участников по формированию, ведению, хранение и обмену документами.

Подпункт 5 пункта 2 статьи 168.8 БК РФ особо примечателен тем, что устанавливает обеспечение «Электронным бюджетом» реализации «функций, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Таким образом, можно сделать вывод, что определенная группа бюджетных и связанных с ними финансовых правоотношений реализуется исключительно с использованием «Электронного бюджета», и вне этой системы их осуществление не представляется возможным. Это подтверждает вывод о том, что бюджетные правоотношения стали бюджетно-информационными.

Вопрос о том, является ли электронный бюджет цифровой платформой или цифровой экосистемой следует признать дискуссионным.

---

[562] Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 // СЗ РФ. 13.07.2015. № 28. Ст. 4228.

Учитывая многоообразие высказанных суждений о содержании понятий «цифровая платформа» и «цифровая экосистема»[563], в рамках настоящего исследования выскажем позицию в поддержку точки зрения о том, что государственные информационные системы, «по сути, являются цифровыми платформами», служащими «информационной инфраструктурой, обеспечивающей информационный обмен данными» [564].

Такой подход находит свое подтверждение в актах Правительства Российской Федерации, утверждающих положения о ряде цифровых платформ. Так, единая цифровая платформа в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России» является федеральной государственной информационной системой[565], единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере является названием государственной информационной системы[566], единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» является названием государственной географической информационной системы[567]

С принятием Федерального закона от 31 июля 2025 г. № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» вопрос о легальном определении понятия «цифровая платформа»[568]

---

[563] См., например: *Комбарова В.С.* Правовое регулирование цифровых платформ // ИС. Авторское право и смежные права. 2025. № 3. С. 65-72 ; *Макаров В.В., Шишкова А.С.* Современные экосистемы как результат эволюции концепции экосистем и цифровой трансформации экономики // Экономика и качество систем связи. 2025. № 4. С. 4-16.

[564] *Баракина Е.Ю.* Цифровые платформы: конституционно-правовые основы функционирования // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 5. С. 25-28.

[565] Пункт 2 Правил функционирования единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2022 № 867 // СЗ РФ. 23.05.2022. № 21. Ст. 3446.

[566] Пункт 1 Положения о государственной информационной системе «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере», утвержденного постановлением Правительства России от 29.12.2023 № 2386 // СЗ РФ. 1.01.2024. № 1 (Часть III). Ст. 250.

[567] Пункт 1 Положения о федеральной государственной географической информационной системе «Единая цифровая платформа "Национальная система пространственных данных», утвержденного постановлением Правительства России от 07.06.2022 № 1040 // СЗ РФ. 13.06.2022. № 24. Ст. 4065.

[568] Согласно статье 2 Федерального закона от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» под цифровой платформой понимается «информационная система, и (или) сайт в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", и (или) программы для электронных вычислительных машин, обеспечивающие технические, организационные, информационные и иные возможности для взаимодействия

можно считать решенным с точки зрения отнесения к категории цифровых платформ именно информационных систем, а также сайтов или программ для электронных вычислительных машин.

Несмотря на то, что сфера применения этого закона не охватывает вопросы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, даваемое им определение можно считать достаточно универсальным и применимым и для целей финансово-правовых исследований в части создания цифровой платформой возможностей «для взаимодействия неограниченного круга лиц, в том числе в целях обмена информацией и ее распространения»[569].

Указание в определении на цели продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг определяют предметную область рассматриваемого закона, не лишая возможности применения понятия к иным предметным сферам.

Можно сделать вывод, что на определенном этапе своего развития государственные информационные системы обретают определенные функциональные качества, позволяющие относить их к категории цифровых платформ. Как отмечала О.Е. Стародубова, цифровая платформа может рассматриваться «как технологический комплекс на основе использования инфраструктуры хранения и передачи данных, анализа больших данных, цифровых технологий идентификации пользователя, применения искусственного интеллекта и иных прогрессивных технологий»[570].

В исследовании, посвященном цифровым платформам как организационно-правовой форме взаимодействия в обществе, сделан вывод, что «цифровая платформа … при поддержке оператора позволяет экономическим, административным и иным агентам осуществлять удаленное (дистанционное) взаимодействие для обмена информацией, материальными ценностями или иными

неограниченного круга лиц, в том числе в целях обмена информацией и ее распространения, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг».

[569] Федеральный закон от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.08.2025. № 31. Ст. 4643.

[570] *Стародубова О.Е.* Роль цифровых платформ в государственном управлении // Юридические исследования. 2024. № 12. С. 13-27.

благами, совершения сделок, принятия правовых актов управления, решения других прикладных задач» [571].

Таким образом, «Электронный бюджет», учитывая его значение в обеспечении реализации бюджетных правоотношений, можно рассматривать как цифровую платформу бюджетного процесса. «Электронным бюджетом» как цифровой платформой обеспечиваются возможности для взаимодействия всех участников и неучастников бюджетного процесса в целях реализации ими своих полномочий в соответствии с положениями бюджетного законодательства. В рамках «Электронного бюджета» как цифровой платформы реализуются и развиваются в том числе правоотношения, формирующие казначейскую систему государства.

Соотношение понятий «платформа» и «экосистема», и, как следствие, «соотношение платформенного и экосистемного права (права экосистем)» также является предметом научной дискуссии»[572].

Однако с точки зрения бюджетного права представляется обоснованным вывод о том, что «платформы сами по себе являются сложными информационными системами … и, соответственно, объектами соответствующих правовых отношений», а «экосистема, в свою очередь, объединяет уже субъектов, осуществляющих взаимодействие в рамках соответствующей цифровой платформы»[573].

Указанный вывод подтверждается исследованиями в области финансового права. Так, А.С. Агамагомедова[574], рассматривая таможенный контроль как цифровую экосистему, к числу основных элементов, взаимосвязь которых

---

[571] Цифровые платформы – организационно-правовая форма взаимодействия в обществе : монография / Н.С. Волкова, А.С. Емельянов, А.А. Ефремов и др.; отв. ред. Л.К. Терещенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Инфотропик Медиа, 2025. С. 18.

[572] Цифровые платформы – организационно-правовая форма взаимодействия в обществе : монография. С. 42.

[573] Там же.

[574] *Агамагомедова С.А.* Таможенный контроль как цифровая экосистема // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2025. Т. 25, вып. 4. С. 409–415.

обеспечивает ее функционирование, относит нормативно-правовую базу, систему органов и компетенции, принципы правовой регламентации, контрольно-надзорные процедуры и собственно информационные системы.

Из рассмотрения в первой главе вопросов соотношения понятий «бюджетное устройство» и «управление публичными финансами» сделаем вывод о том, что категория управления публичными финансами легально не признаётся в качестве объекта правового регулирования напрямую, хотя ею является. Бюджетное устройство – комплексное правовое образование, включающее в себя и бюджетную систему, и доходы, и расходы. Таким образом, бюджетное устройство можно рассматривать в качестве формы реализации в правовом поле задач, целей и механизмов управления публичными финансами. С точки зрения не бюджетного законодательства, а экономического подхода бюджетное устройство представляет собой совокупность всех элементов управления публичными финансами. В этом случае цифровая платформа электронного бюджета, решая вопросы управления публичными финансами, одновременно формирует цифровую экосистему бюджетного устройства Российской Федерации как федеративного государства.

Таким образом, с точки зрения экосистемного подхода, продуктивно рассмотрение бюджетного устройства государства как цифровой экосистемы, функционирующей на базе цифровой платформы «Электронный бюджет».

Учитывая, что казначейская система государства является частью бюджетного устройства, её можно рассматривать как часть цифровой экосистемы бюджетного устройства на цифровой платформе «Электронного бюджета».

4.4. Совершенствование правового регулирование казначейской системы Российской Федерации

Положения бюджетного законодательства, регулирующие правовые основы казначейской системы, представляются в настоящее время достаточно развитыми. Такая ситуация обусловлена тем, что в 2019 году в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены значительные по объёму изменения, включившие

положения таких глав, как 24.4 «Казначейское сопровождение», 24.3 «Казначейское обслуживание» и 24.2 «Система казначейских платежей». В то же время остаются отдельные вопросы, урегулирование которых значительно улучшит правовую определённость, установит отраслевую принадлежность и создаст условия для дальнейшего развития рассматриваемых правоотношений.

Кассовое устройство является динамично развивающейся сферой общественных отношений, на которые оказывают влияние банковские технологии, технологии, применяемые корпоративными казначействами, организационно-правовые основы деятельности самих учреждений, характер расходных обязательств, администрируемых соответствующими публичными органами и казёнными учреждениями.

Произошедшие преобразования в казначейской системе государства требуют, на наш взгляд, соответствующего отражения в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Представляется необходимым дополнить в ст. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечень правоотношений, регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации отношениями в системе казначейских платежей. Данное предложение обусловлено тем, что эти отношения, возникнув первоначально как объект правового регулирования в разделе по исполнению бюджета, в настоящее время явно вышли за рамки стадии исполнения бюджета, хотя и неразрывно с ней связаны, и представляют собой самостоятельный крупный институт бюджетного права.

Проведённое исследование показало, что система казначейских платежей, регулирующая статус участников системы казначейских платежей, собственно казначейские платежи, казначейский счёт – имеет фундаментально-системное значение для характеристики современного кассового устройства как части бюджетного устройства. При этом данный институт не является исключительно бюджетно-правовым, поскольку охватывает вопросы осуществления операций не только участников бюджетного процесса или участников казначейского сопровождения, а также иных субъектов правоотношений, перечисленных в части 2 статьи 1 БК РФ. В связи с этим предлагается включить в часть 2 статьи 1 БК РФ

положение о том, что Бюджетный кодекс Российской Федерации также устанавливает основы функционирования системы казначейских платежей.

Одним из ключевых элементов казначейской системы является созданный БК РФ институт казначейского обслуживания всех бюджетов. Для признания той роли, которую играет казначейское обслуживание всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, представляется возможным уточнить положение статьи 29 БК РФ, регулирующей принцип единства бюджетной системы Российской Федерации. Предлагается дополнить этот принцип указанием на то, что единство бюджетной системы Российской Федерации обеспечивается казначейским обслуживанием всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Указанное предложение основывается также на положениях Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», статья 58 часть 4 которого предусматривает, что в отношении бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется казначейское обслуживание.

Кроме того, для указанного предложения сохраняет свою актуальность положение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-п[575], которое рассматривало конституционность ранее существовавших и в настоящее время наследуемых положений о едином порядке кассового обслуживания всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Исследование показало, что принцип единства кассы является ключевым для кассового устройства и казначейской системы современного федеративного государства. Именно федеративный характер государства определяет особенности кассового устройства и казначейской системы на современном этапе развития уровня правового регулирования. В настоящее время принцип единства кассы

---

[575] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.01.2007. № 2. Ст. 400.

отражает только требование наличия у каждого бюджета единого счёта, через который должны осуществляться все операции с бюджетными средствами. В то же время современный уровень развития казначейской системы характеризуются наличием не только единого счёта каждого бюджета, но и единого казначейского счёта, аккумулирующего все без исключения как бюджетные, так и небюджетные средства публично правовых образований. Таким образом, предлагается включить в статью 38.2 БК РФ «Принцип единства кассы» положение о том, что единство кассы также заключается в функционировании единого казначейского счёта, предназначение которого раскрывается в статьях 6 и 242.12 БК РФ.

Анализ содержания правоотношений, складывающихся в казначейской системе государства, показал наличие значительных фондов денежных средств, правовое регулирование которых бюджетным законодательством представляется недостаточным. Бюджетный кодекс Российской Федерации оперирует понятием «бюджетные средства» в различных сочетаниях (администратор бюджетных средств, получатель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств). Одновременно с бюджетными средствами БК РФ определяет основы казначейского обслуживания иных видов средств (средства временного распоряжения, средства бюджетных, автономных учреждений, средства участников казначейского сопровождения, средства иных получателей средств из бюджета). Правовое регулирование указанных видов средств в настоящее время носит преимущественно операционно-технологический характер. В то же время указанные средства как показал анализ, уже можно рассматривать в качестве самостоятельных фондов денежных средств, находящихся в пользовании и владении публично-правовых образований. В целом операции с указанными средствами выходят за рамки предмета бюджетно-правового регулирования и могут рассматриваться не как бюджетно-правовые отношения, а как финансово-правовые. Однако именно БК РФ, обладая качеством системности, формирует основания для системного регулирования указанных правоотношений и придания этим средствам определённого правового статуса.

Несмотря на то что по своему названию небюджетные средства нельзя рассматривать как часть бюджетной системы, они значительным образом влияют на состояние бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являясь источниками финансирования дефицита бюджета, не предусматриваемыми в бюджетной росписи. Предлагается в связи с этим в статье 6 БК РФ предусмотреть определение понятию небюджетные средства под которыми следует понимать находящиеся на казначейских счетах средства учреждений, средства участников казначейского сопровождения, средства временного распоряжения и средства иных получателей средств из бюджета. Необходимо подчеркнуть, что это только те средства, которые подлежат казначейскому обслуживанию и находятся на казначейских счетах в соответствии с бюджетным законодательством. Такое предложение даёт основания для более чёткого и совершенного определения правового режима указанных средств.

Следует согласиться с Х.В. Пешковой, что вопрос бюджетного устройства требует правового закрепления. При рассмотрении вопроса о бюджетном устройстве со всей очевидностью необходимо будет урегулировать небюджетные средства как элемент бюджетного устройства Российской Федерации даже несмотря на то, что по своему содержанию и даже названию указанные средства не являются бюджетными. Но, учитывая их тесную связь с бюджетными средствами и с бюджетными правоотношениями, вопрос аккумулирования небюджетных средств на казначейских счетах в соответствии с принципом единства кассы определяет их местоположение как элемента кассового устройства и, как следствие, в качестве элемента бюджетного устройства.

Сформированная в Бюджетным кодексе Российской Федерации конструкция «порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на подлежащие казначейскому сопровождению средства участников казначейского сопровождения»[576] предполагает направление исполнительных документов,

[576] Глава 24.1 БК РФ.

предусматривающих обращение взыскание на средства бюджета по денежным обязательствам казённых учреждений, в Казначейство России, ведущее лицевые счета участников получателей средств федерального бюджета или лицевые счета получателей средств иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если такие полномочия переданы Федеральному Казначейству, или в финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, создавших казённые учреждения и ведущих лицевые счета соответствующих учреждений[577].

Установленное правовое регулирование приводит к тому, что взыскатель должен быть информирован об особенностях казначейского исполнения того бюджета, на средства которого обращается взыскание. Такое положение создаёт необходимость информированности взыскателя о местоположении финансового органа, что явно создаёт неудобство для него. В условиях системы казначейских платежей как части казначейской системы представляется целесообразным упростить механизм обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрев возможность направления исполнительных документов в Казначейство России, которые ведёт казначейские счета каждого бюджета бюджетной системы Российской Федерации. В этом случае Казначейство России будет выполнять роль единого органа, организующего обращения взыскания на средства бюджетов. При этом потребуется в БК РФ урегулировать вопросы взаимодействия между Казначейством России и соответствующими финансовыми органами, которые ведут лицевые счета казенных учреждений. В то же время указанное предложение создаст возможность полной прослеживаемости исполнения исполнительных документов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с надлежащим информированием о ходе исполнения соответствующих взыскателей. Указанное предложение также актуально и для участников казначейского сопровождения,

[577] Часть 1 Статья 242.3 и часть 1 статья 242.4 БК РФ.

лицевые счета которых открыты не в Казначействе, а в финансовых органах в соответствии с положениями бюджетного законодательства.

Анализ норм, регулирующих казначейское сопровождение, показал, что требования о целевом характере средств, подлежащих казначейскому сопровождению, предусмотрено даже не Бюджетным кодексом Российской Федерации, а порядком казначейского сопровождения[578], установленным Правительством Российской Федерации. Отдельные нормы, регулирующие направления целевого использования средств, предоставленных из бюджета, содержатся в Порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения[579].

Существующий механизм определения правового режима средств, подлежащих казначейскому сопровождению, устанавливающий требования к его целевому характеру на уровне подзаконных нормативных правовых актов, представляется недостаточным. Учитывая, что затрагиваются права юридических лиц – участников казначейского сопровождения, правовое регулирование их обязанностей о целевом использовании предоставленных им средств должно носить законодательный характер. Предлагается в нормах БК РФ, посвящённых казначейскому сопровождению (статья 242.23) установить, что средства, предоставляемые по государственным контрактам, по договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий, а также по контрактам, договорам на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, источником финансового обеспечения исполнения обязательств по которым являются средства по государственном

---

[578] Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровождения») // СЗ РФ. 06.12.2021. № 49 (Часть I). Ст. 8217.

[579] Приказ Минфина России от 17.12.2021 № 214н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения» (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2021 № 66676).

контрактам и договорам, соглашения о предоставлении субсидий, являются целевыми и, как следствие, подлежат казначейскому сопровождению.

В предыдущем параграфе был рассмотрен вопрос о взаимодействии казначейской системы с иными правовыми институтами. Взаимодействие казначейской системы с налоговой системой государства осуществляется по нескольким каналам, основным из которых является учёт единого налогового платежа казначейства в России.

Часть 6 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации установила, что единый налоговый платёж учитывается на основании информации, поступающей из Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП). Сама же ГИС ГМП предусмотрена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[580]. Такого рода правовое регулирование явно указывает на то, что ГИС ГМП вышла за рамки Федерального закона № 210-ФЗ, поскольку в ней отражаются не только платежи за государственные и муниципальные услуги, но также и осуществление единого налогового платежа.

В связи с этим представляется обоснованным включение в состав БК РФ норм, предусматривающих полноценное функционирование ГИС ГМП с исключением этих норм из Федерального закона № 210-ФЗ. Такого рода изменение законодательства и включение норм в БК РФ создаёт основу для дальнейшего совершенствования государственных и муниципальных платежей как объекта финансово-правового регулирования в рамках отношений, складывающихся при взаимодействии казначейской системы и банковской системы.

Более того, включение в БК РФ норм о ГИС ГМП даёт возможность впоследствии рассматривать её в качестве юридически значимой транзакционной системы, обеспечивающей обработку платежей и их отражение на казначейских счетах на основании информации, поступившей из ГИС ГМП, а не на основании

---

[580] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

информации, поступившей из Центрального банка. Придание ГИС ГМП статуса, аналогичного статусу платёжной системы, дало бы возможность более оперативной обработки платёжной информации, поступающей от иных платёжных систем.

Постепенная реализация указанного предложения позволит значительно снизить транзакционные издержки, которые в настоящее время несёт банковская система при осуществлении каждого платежа как банковского перевода через единый казначейский счёт, открытый в Банке России. Появится возможность осуществления так называемого процессинга платежных транзакций через систему ГИС ГМП с переводом сальдо расчетов по принципу нетто.

Уровень развития правового регулирования позволяет вернуться к вопросу о восстановлении в бюджетном законодательстве понятия «казначейское исполнение бюджета», которое просуществовало в нем 8 лет (с 2000 до 2008 гг.).

Проведенный анализ содержания указанного понятия позволяет сделать вывод о его принадлежности к институту «организации исполнения бюджета». В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о включении в текст статьи 215.1 БК РФ положений о казначейском исполнении бюджетов. Более того, предлагается вернуться к первоначальной редакции статьи 215 БК РФ, имевшей название «Казначейское исполнение бюджетов», с актуализацией ее содержания с учетом прошедших этапов развития бюджетно-правовых институтов.

Возможность такого предложения также основана на положениях статьи 215.1 БК РФ, предусматривающей нормы о казначейском обслуживании исполнения бюджетов. Наличие указанной нормы без раскрытия вопросов казначейского исполнения бюджетов, осуществляемого в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований их финансовыми органами, может создавать ошибочное представление о казначейском исполнении всех бюджетов бюджетной системы Казначейством России. Восстановление статьи 215 в редакции, близкой к первоначальной, с указанием на то, что кассирами администраторов соответствующих бюджетных средств являются Казначейство

России и финансовые органы, позволит четко определить распределение полномочий между уровнями публичной власти.

Анализ содержания статьи 219 БК РФ выявил внутреннее противоречие в части возложения функций по исполнению бюджета на Казначейство России и финансовые органы. В перечень этапов исполнения бюджета включены такие элементы (этапы), как учёт бюджетных и денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, которые не выполняются администраторами бюджетных средств (получателем бюджетных средств), что говорит о том, что в состав исполнения бюджета включены тесно связанные с ним вопросы организации исполнения бюджета.

В этих условиях представляется целесообразным исключить из статьи «Исполнение бюджета по расходам» положения, относящиеся к организации исполнения бюджета (учёт бюджетных и денежных обязательств, санкционирование расходов). Одновременно с этим предлагается в БК РФ включить отдельную статью с названием «Организация исполнения бюджета». Реализация указанных предложений позволит чётко разграничить друг от друга обязанности и бюджетные полномочия, выполняемые администраторами бюджетных средств при исполнении своего бюджета, от полномочий Казначейства и финансовых органов. В этом смысле характеристика исполнения бюджета как казначейского также может сохраняться в науке бюджетного права как отражающая роль органа, способствующего выполнению задач и бюджетных полномочий администраторов бюджетных средств.

Наиболее сложными для реализации являются предложения по дополнению положений Гражданского кодекса Российской Федерации.

С созданием системы казначейских платежей расчеты между юридическими лицами, лицевые счета которым открыты в Казначействе России, осуществляются путем казначейских платежей. Например, для осуществления авансового платежа от государственного заказчика в пользу подрядчика, который является участником казначейского сопровождения, государственный заказчик представляет распоряжение о совершении казначейского платежа, на основании которого

денежные средства будут списаны с единого счета бюджета и зачислены на казначейский счет для учета средств участников казначейского сопровождения с последующим отражением операции по получению аванса на лицевом счете подрядчика.

В то же время, согласно положениям части 2 статьи 861 ГК РФ, расчеты между юридическими лицами производятся в безналичном порядке, согласно части 3 той же статьи, путем перевода денежных средств банками с открытием или без открытия банковских счетов. То есть ГК РФ прямо не предусматривает расчеты между юридическими лицами путем совершения казначейского платежа в системе казначейских платежей, хотя такие расчеты между юридическими лицами производятся.

Для урегулирования имеющегося несоответствия между положениями бюджетного и гражданского законодательства, более комплексного правового регулирования расчетов между юридическими лицами, предлагается рассмотреть вопрос о дополнении части 2 статьи 861 ГК РФ положением о том, что расчеты между участниками системы казначейских платежей производятся в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Заключение

Проведённое исследование современных институтов бюджетного права, формирующих кассовое устройство государства, позволило сформулировать концептуальную модель казначейской системы государства как объекта правового регулирования. Современное кассовое устройство, принявшее в результате своей эволюции и ряда институциональных реформ вид казначейской системы государства, прочно связано со всеми основными институтами бюджетного права, затрагивая вопросы своевременного и бесперебойного финансового обеспечения осуществления расходов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Являясь частью бюджетного устройства, казначейская система государства позволяет реализовать принципы бюджетного федерализма, ориентированные на поиск и применение оптимального способа организации исполнения каждого бюджета публично-правового образования.

Проведённое исследование позволяет говорить о казначейской системе государства именно как о системе. В связи с этим в работе проанализировано финансово-правовое регулирование иных систем, выявлено общее в их правовых характеристиках. Правовые характеристики казначейской системы имеют как общие для ряда систем содержательные черты, так и особенные.

Анализ основных элементов казначейской системы государства позволил сформулировать пять принципов казначейской системы как объекта правового регулирования. Наряду с историческим принципом единства кассы показано, что казначейская система государства должна отвечать требованиям бесперебойности осуществления платежей, её правовые механизмы привели к отделению денежных потоков от бюджетных назначений (ассигнования, лимиты бюджетных обязательств). Ключевым принципом казначейской системы государства, который в перспективе можно даже рассматривать в качестве принципа осуществления расходов в рамках федеративного бюджетного устройства, стал принцип предоставления средств под потребность. В целом казначейская система призвана

обеспечивать прослеживаемость движения денежных средств исходя из целей их первоначального предоставления из соответствующего бюджета.

В работе путём анализа исторического развития кассового устройства и практики правоприменения на основе норм действующего бюджетного законодательства сделан вывод о трёх составных частях казначейской системы Российской Федерации как федеративного государства: казначейское исполнение, казначейское обслуживание и система казначейских платежей.

Каждая из этих частей стала необходимым элементом успешной реализации государственной бюджетной политики.

Институт казначейского исполнения охватывает не только вопросы исполнения бюджета, но и вопросы исполнения иных видов средств, находящихся во владении и пользовании публично-правовых образований. Учитывая, что казначейским исполнением охвачены вопросы принятия и исполнения обязательств за счёт средств бюджетных и автономных учреждений, средств участников казначейского сопровождения, этот изначально исключительно бюджетно-правовой институт стал постепенно трансформироваться в институт финансово-правовой.

Аналогичное расширение объектов правоотношений с первоначально бюджетных средств на небюджетные средства произошло и в отношении института казначейского обслуживания, именовавшегося в ранних редакциях БК РФ «кассовое обслуживание исполнения бюджетов». В настоящее время объектом казначейского обслуживания являются не только бюджетные, но и небюджетные средства публично-правовых образований. Реформа кассового устройства, проведённая в 2021 году, сопоставимая по своему масштабу с реформой кассового устройства Российской Империи во 2-й половине XIX века, позволила бюджетному законодательству Российской Федерации сформировать принципиально новые правовые механизмы казначейского исполнения и казначейского обслуживания в рамках системы казначейских платежей. Система казначейских платежей, как показано в настоящем исследовании, сформировала уникальную модель, позволившую в условиях федеративного государства обеспечить сосредоточение

всех без исключения средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также некоторых видов небюджетных средств публично-правовых образований на едином казначейском счёте. В работе сделан вывод о состоявшемся переходе от смешанной (казначейско-банковской) к полноценной казначейской системе кассового исполнения бюджетов, что стало возможным благодаря созданию системы казначейских платежей и открытию счетов единых счетов каждого бюджета Казначейством России.

Результаты проведённого исследования дают основания для дальнейших исследований как правовой природы денежных средств, так и счетов учёта денежных средств (казначейских счетов) как объектов финансово-правового регулирования. Для дальнейших исследований важными являются сделанные в работе выводы о правовой природе казначейского счёта и единого казначейского счёта как инструментов казначейской системы государства.

Анализ казначейской системы государства как правового явления привёл к возможности в настоящей работе сделать заключение о наличии нового вида денежных средств публично-правовых образований – небюджетных средств. Расширение круга средств и включение в периметр бюджетно-правового регулирования не только бюджетных средств публично-правовых образований, но и принадлежащих им небюджетных средств обусловлено, как показано в работе, эволюцией казначейской системы государства.

Конституционные изменения, произошедшие в 2021 году и сформировавшие единую систему публичной власти, нашли своё отражение и в развитии принципов бюджетного федерализма при построении казначейской системы государства. Единый казначейский счёт ознаменовал собой новый уровень системы управления денежными средствами всех публично-правовых образований в целях достижения общего публичного интереса. Результатом создания единого казначейского счёта стало получение значительного объёма финансовых ресурсов для федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации в качестве доходов от управления остатками средств единого казначейского счёта. Доходы от управления остатками средств единого казначейского счёта являются особой категорией

доходов, момент их зачисления на единый казначейский счет не формирует доходы какого-либо бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Только при их последующем распределении на счета бюджетов они становятся доходами федерального бюджета или доходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме характеристики и установления правового режима небюджетных средств, проведённое исследование позволило сделать вывод о наличии ещё трех видов средств, принадлежность которых к публично-правовым образованиям является дискуссионной. Эту группу средств формируют средства единого казначейского счёта, средства поступлений, подлежащих распределению между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и являющихся источником их доходов, а также средства доходов от управления остатками средств единого казначейского счета.

Единый казначейский счёт стал своего рода правовым феноменом, учитывая, что источником средств для него стали как бюджетные, так и небюджетные средства публично-правовых образований.

Казначейская система государства, ориентированная на проведение и бюджетных платежей, и платежей за счёт небюджетных средств, охватываемых понятием казначейские платежи, ставит вопрос о границах не только бюджетного права, но бюджетного устройства Российской Федерации. Как представляется, казначейская система государства, увеличивая количество видов средств, являющихся объектом правового регулирования со стороны бюджетного законодательства Российской Федерации, расширяет границы бюджетного устройства. Хотя термин бюджетное устройство правомерно указывает на исключительно бюджетный характер средств, на наш взгляд, уместно говорить о публичных средствах как о такой характеристике бюджетного устройства, которая включает в себя как бюджетные, так и небюджетные средства публично-правовых образований, а также сформированные за счёт них средства единого казначейского счёта.

Одним из факторов развития казначейской системы государства, формирования её современного облика, стала цифровизация правоотношений в

сфере бюджетного процесса. На примере казначейской системы государства показано, что информационная система стала той средой, в которой участники бюджетных отношений реализуют свои полномочия, при этом вне информационной системы реализация целой группы правоотношений становится невозможной. К числу таких правоотношений, подлежащих реализации исключительно на платформе электронного бюджета, относятся и правоотношения по казначейскому исполнению, и по казначейскому обслуживанию, и в системе казначейских платежей. Исследование показало, что цифровизация стала институционально неотъемлемым средой, в которой действуют участники правоотношений в казначейской системе государства

Важной характеристикой казначейской системы государства является её взаимодействие не только с внешними системами, являющимися объектами правового регулирования (налоговая система, банковская система, национальная платежная система, денежная система), но и с иными крупными правовыми образованиями (правовыми институтами), традиционными для бюджетного и финансового права. В работе показана взаимосвязь отношений, складывающихся в рамках казначейской системы государства с отношениями при осуществлении государственного (муниципального) финансового контроля, а также с контрактной системой государства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о достаточно высоком качественном уровне законодательного регулирования казначейской системы государства. Новые институты бюджетного права, являющиеся правовыми элементами казначейской системы государства (казначейский счёт, единое казначейский счёт, система казначейских платежей, казначейский платёж, казначейский мониторинг, казначейское обслуживание), получили в Бюджетном кодексе Российской Федерации закрепление с раскрытием своих ключевых характеристик как объектов правового регулирования. Настоящая работа вносит свой вклад в доктринальное осмысление этих новых понятий и категорий бюджетного права.

В то же время отдельные элементы концептуальной модели казначейской системы государства нуждаются в правовом закреплении. Предлагается в число отношений, регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации, помимо вопросов казначейского исполнения как части вопросов организации исполнения бюджетов и казначейского сопровождения, включить казначейское обслуживание и систему казначейских платежей. Кроме того, в работе обоснована возможность возвращения в Бюджетный кодекс Российской Федерации первоначально используемого в нём термина «казначейское исполнение бюджетов».

Список используемых источников и литературы

1. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

Конституция Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 6.10.2022 г., ст. 0001202210060013.

Федеральные конституционные законы

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

Кодифицированные федеральные законы

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. № 32. – Ст. 3301.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 № 14-ФЗ // «Российская газета» от 10.2.1996 г.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

Федеральные законы

9. Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

10. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

11. Федеральный закон от 01 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования» // СЗ РФ. – 1996. – № 14. – Ст. 1401.

12. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3803.

13. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3686.

14. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4832.

15. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

16. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859.

17. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 52 (Часть I). – Ст. 5029.

18. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3535.

19. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (Часть I). – Ст. 3448.

20. Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

21. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного

процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

22. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

23. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

24. Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 42. – Ст. 4698.

25. Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.

26. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

27. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3872.

28. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (Часть I). – Ст. 4571.

29. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

30. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7244.

31. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (Часть IV). – Ст. 6953.

32. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

33. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

34. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 31. Ст. 4191.

35. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» // СЗ РФ. – 2013. – № 52 (Часть I). – Ст. 6987.

36. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

37. Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2014. – № 40 (Часть II). – Ст. 5314.

38. Федеральный закон от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "Почта России", основах деятельности акционерного общества "Почта России" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 3954.

39. Федеральный закон от 03 августа 2018 г. №289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 32 (Часть I). – Ст. 5082.

40. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4101.

41. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. – 2019. № 52 (Часть I). – Ст. 7797.

42. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (Часть I). – Ст. 5007.

43. Федеральный закон от 01 июля 2021 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (Часть I). – Ст. 5072.

44. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (Часть I). – Ст. 8973.

45. Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. – 2022. – № 48. – Ст. 8315.

46. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.

47. Федеральный закон от 24 июня 2025 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2025. – № 26 (Часть I). – Ст. 3488.

48. Федеральный закон от 31 июля 2025 г. № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2025. – № 31. – Ст. 4643 (начало действия документа – 01.10.2026).

Указы Президента Российской Федерации

49. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СЗ РФ. – 1997. – № 20. – Ст. 2235.

50. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

51. Указ Президента Российской Федерации от 08 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 24. – Ст. 2395.

52. Указ Президента Российской Федерации от 04 июня 2014 г. № 404 «Об открытом акционерном обществе "Гознак"» // СЗ РФ. – 2014. – № 23. – Ст. 2969.

53. Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. – 2016. – № 6. – Ст. 831.

54. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

55. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2817.

56. Указ Президента Российской Федерации от 02 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2022. – № 10. – Ст. 1468.

57. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. – 2024. – № 20. – Ст. 2584.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. – № 36. – Ст. 4170.

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 47 «О правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 477.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2001 г. № 631 «Об утверждении Правил взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при учете региональных и местных налогов и сборов на счетах территориальных органов Федерального казначейства» // СЗ РФ. – 2001. – № 36. – Ст. 3579.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства» // СЗ РФ. – 2003. – № 23. – Ст. 2241.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. № 31. – Ст. 3258.

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4908.

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций» // СЗ РФ. – 2013. – № 49 (ЧастьVII). – Ст. 6435.

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет"» (вместе с «Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет») // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4228.

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4241.

67. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 г. № 1456 «О мерах по реализации федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. – 2016. – № 2 (Часть I). – Ст. 332.

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1552 «Об утверждении правил казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О

федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // СЗ РФ. – 2017. – № 2 (Часть I). – Ст. 380.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 249 «О казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» // СЗ РФ. – 2017. – № 11. – Ст. 1566.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2565.

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 1449 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах» // СЗ РФ. – 2017. – № 50 (Часть III). – Ст. 7610.

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2018 г. № 693 «О реализации международного автоматического обмена финансовой информацией с компетентными органами иностранных государств (территорий)» // СЗ РФ. – 2018. – № 26. – Ст. 3858.

73. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1890 «Об общих требованиях к передаче Федеральному казначейству, финансовому органу субъекта Российской Федерации, финансовому органу муниципального образования полномочий соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местной администрации (их территориальных органов, подведомственных казенных учреждений) по начислению физическим лицам выплат по оплате труда и иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечислению, по ведению бюджетного учета, включая составление и представление бюджетной отчетности, консолидированной отчетности бюджетных и автономных учреждений, иной обязательной отчетности, формируемой на основании данных бюджетного учета, по обеспечению представления такой отчетности в соответствующие государственные (муниципальные) органы» // СЗ РФ. – 2020. – № 1(Часть II). – Ст. 78.

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 февраля 2020 г. № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля"» // СЗ РФ. – 2020. – № 6. – Ст. 699.

75. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2020 г. № 153 «О передаче Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений» // СЗ РФ. – 2020. – № 8. – Ст. 16.

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Планирование проверок, ревизий и обследований"» // СЗ РФ. – 2020. – № 9. – Ст. 1206.

77. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 368 «Об утверждении Правил привлечения Федеральным казначейством

остатков средств на единый счет федерального бюджета и возврата привлеченных средств и общих требований к порядку привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и возврата привлеченных средств» // СЗ РФ. – 2020. – № 14 (Часть II). – Ст. 2122.

78. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2020 г. № 1020 «О порядке и случаях зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, а также начисления дохода на остатки средств, отраженных на лицевых счетах организаций, определенных Правительством Российской Федерации, за счет таких средств» (вместе с «Правилами зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета, а также начисления дохода на остатки средств, отраженных на лицевых счетах организаций, определенных Правительством Российской Федерации, за счет таких средств») // СЗ РФ. – 2020. – № 29. – Ст. 4673.

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований"» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (Часть II). – Ст. 5176.

80. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 августа 2020 г. № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 33. – Ст. 5393.

81. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» // СЗ РФ. – 2020. – № 34. – Ст. 5462.

82. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного

(муниципального) финансового контроля "Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц» // СЗ РФ. – 2020. – № 34. – Ст. 5464.

83. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2020 г. № 1876 «Об определении адреса сайта государственной информационной системы "Официальный сайт Российской Федерации в информационно–телекоммуникационной сети "Интернет"» // СЗ РФ. – 2020. – № 48. – Ст. 7731.

84. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» // СЗ РФ. – 2021. – № 31. – Ст. 5902.

85. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2021 г. № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» // СЗ РФ. – 2021. – № 49 (Часть I). – Ст. 8217.

86. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2022 г. № 867 «О единой цифровой платформе в сфере занятости и трудовых отношений "Работа в России"» (вместе с "Правилами функционирования единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России») // СЗ РФ. – 2022. – № 21. – Ст. 3446.

87. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2022 г. № 1040 «О федеральной государственной географической информационной системе "Единая цифровая платформа "Национальная система пространственных данных"» // СЗ РФ. – 2022. – № 24. – Ст. 4065.

88. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2023 г. № 120 «Об общих требованиях к передаче Федеральному казначейству полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органов местной администрации), их территориальных органов, подведомственных казенных учреждений по начислению физическим лицам

выплат по оплате труда и иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечислению, по ведению бюджетного учета, включая составление и представление бюджетной отчетности, консолидированной отчетности бюджетных и автономных учреждений, иной обязательной отчетности, формируемой на основании данных бюджетного учета, по обеспечению представления такой отчетности в соответствующие государственные (муниципальные) органы» // СЗ РФ. – 2023. – № 6. – Ст. 955.

89. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2023 г. № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // СЗ РФ. – 2023. – № 46. – Ст. 8245.

90. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2023 г. № 2117 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2020 г. № 1020» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202312130026, дата опубликования: 13.12.2023.

91. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2023 г. №2386 «О государственной информационной системе "Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере"» (вместе с "Положением о государственной информационной системе "Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере") // СЗ РФ. – 2024. – № 1 (Часть III). – Ст. 250.

92. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2024 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. – 2024. – № 22. – Ст. 2180.

93. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р. «О графике мероприятий по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. – 1998. – № 34. – Ст. 4197.

94. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2000 г. № 107-р «О концепции функционирования единого счета федерального казначейства Минфина РФ по учету доходов и средств федерального бюджета» // СЗ РФ. – 2000. – № 5. – Ст. 576.

95. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03 апреля 2006 г. №467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

96. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. №1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

97. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 июля 2017 г. № 1502-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СЗ РФ. – 2017. – № 30. – Ст. 4694.

98. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 869-р «О концепции функционирования единого счета федерального казначейства Минфина РФ по учету доходов и средств федерального бюджета» // СЗ РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2876.

99. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. №117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах» // СЗ РФ. – 2019. – № 6. – Ст. 542.

100. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 308-р «О казначейском сопровождении расчетов по контрактам (договорам)

на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (в том числе на закупку лекарственных средств), заключаемым в 2019 году» // СЗ РФ. – 2019. – № 10. – Ст. 1015.

101. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 368-р «О казначейском сопровождении авансовых платежей, получаемых юридическими лицами по контрактам (договорам) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, заключаемым в 2019 году» // СЗ РФ. – 2019. – № 11. – Ст. 1169.

102. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2019 г. № 936-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых концессионером по концессионному соглашению в отношении систем коммунальной инфраструктуры - централизованных систем холодного водоснабжения, водоотведения, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию город-курорт Геленджик» // СЗ РФ. – 2019. – № 21. – Ст. 2601.

103. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 2042-р «Об обеспечении казначейского сопровождения грантов в форме субсидий, предоставляемых из бюджета Ленинградской области юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам» // СЗ РФ. – 2019. – № 38. – Ст. 5320.

104. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2019 г. № 2729-р «Об обеспечении казначейского сопровождения грантов в форме субсидий, предоставляемых из бюджета Республики Алтай юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, индивидуальным предпринимателям» // СЗ РФ. – 2019. – № 47. – Ст. 6716.

105. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 г. № 1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года» (вместе с «Концепцией технологического развития на период до 2030 года») // СЗ РФ. – 2023. – № 22. – Ст. 3964.

106. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05 октября 2023 г. № 2718-р «О выделении в 2023 году Минпросвещения России из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований для

предоставления федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению "Международный детский центр "Артек" субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание услуг (выполнение работ) в целях обеспечения деятельности Детского центра "Корсунь"» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202310070005; дата опубликования: 07.10.2023.

107. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июня 2024 г. № 1569-р «Об утверждении Концепции технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» (вместе с «Концепцией технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» // СЗ РФ. – 2024. – № 26. – Ст. 3730.

108. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2491-р «Об утверждении Концепции технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» (вместе с "Концепцией технологической интеграции данных бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы федерального уровня на единой технологической платформе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет") // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202409120041; дата опубликования: 12.09.2024.

109. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2024 г. № 3837-р «О выделении в 2024 году Минсельхозу России из резервного фонда

Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований на предоставление субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению "Российский сельскохозяйственный центр» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202412190014; дата опубликования: 19.12.2024.

110. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2025 г. № 1015-р «Об обеспечении расширенного казначейского сопровождения» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202504240040; дата опубликования: 24.04.2025.

111. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2025 г. № 1358-р «Об обеспечении расширенного казначейского сопровождения с проведением проверки» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202505290064; дата опубликования: 29.05.2025.

112. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09 июня 2025 г. № 1499-р «О выделении в 2025 году Минпромторгу России бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ на предоставление субсидии из федерального бюджета ФГАУ "Российский фонд технологического развития" в целях стимулирования деятельности в сфере промышленности» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) номер опубликования: 0001202506160007; дата опубликования: 16.06.2025.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

113. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11 декабря 2006 г. № 171н «Об утверждении Порядка приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 9.

114. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 августа 2013 г. № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года» // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=19984-prikaz_minfina_rossii_ot_29.08.2013__227_ob_utverzhdenii_kontseptsii_reformirovaniya_sistemy_byudzhetnykh_platezhei_na_period_do_2017_goda

115. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14 октября 2016 г. № 185н «О порядке проведения ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Федеральным казначейством» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 48.

116. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 23 июня 2017 г. № 100н «О Порядке осуществления Федеральным казначейством мониторинга операций по исполнению государственных контрактов (контрактов, договоров) в случае, если контракты (договоры), заключаемые исполнителями (соисполнителями) в рамках исполнения государственных контрактов, подлежат в соответствии с законодательством Российской Федерации банковскому сопровождению» // Доступ СПС «Консультант Плюс».

117. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12 декабря 2017 г. № 223н «Об утверждении Порядка проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2017 N 49378) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

118. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. №1191 «О передаче Министерством финансов Российской Федерации территориальным органам Федерального казначейства полномочия получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации единой субвенции» // Доступ СПС «Консультант Плюс».

119. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 257н «Об утверждении Порядка проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется иной межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2020 № 57385) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

120. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 262н «Об утверждении Порядка исполнения Федеральным казначейством решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении (отмене) указанных решений» // Доступ СПС «Консультант Плюс».

121. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. №61н «Об утверждении Порядка направления Федеральным казначейством и его территориальными органами представлений о приостановлении операций по счетам в валюте Российской Федерации и иностранных валютах, открытым в подразделениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение законодательства Российской Федерации, и перевода остатков денежных средств с указанных счетов» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2020 №59767) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

122. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № 119н «Об утверждении Порядка санкционирования операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.08.2020 № 59259) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

123. Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 258н «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.12.2020 № 61362) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

124. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. №214н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2021 №66676) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

125. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 20 сентября 2024 г. № 132н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов "План счетов бюджетного учета» (Зарегистрирован в Минюсте России 11.12.2024 № 80539) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

126. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 15 ноября 2024 г. № 172н (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2024 № 80841) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

127. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31 января 2025 г. № 9н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета, составе и сроках представления главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2025 № 82416) //Доступ СПС «Консультант Плюс».

128. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 мая 2025 г. № 53н «Об утверждении Порядка санкционирования расходов бюджетных и автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства, источником финансового обеспечения которых являются средства, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и статьей 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.09.2025 № 83538) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

129. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 августа 2025 г. № 120н «Об утверждении Порядка размещения информации о финансовых

и нефинансовых активах, об обязательствах Российской Федерации, федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, а также об операциях, их изменяющих, и о полученных финансовых результатах в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет"» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2025 № 84586) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

130. Приказ Казначейства России от 25 августа 2005 г. № 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 14.09.2005 № 7006) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

131. Приказ Казначейства России от 10 апреля 2006 г. № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.05.2006 №7795) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 21.

132. Приказ Казначейства России от 07 октября 2008 г. № 7н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2008 № 12608) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

133. Приказ Казначейства России от 29 декабря 2014 г. № 25н «О внесении изменений в Порядок открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденный приказом Федерального казначейства от 29 декабря 2012 г. 24н» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.01.2015 № 35795) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

134. Приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.12.2016 №44513) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

135. Приказ Казначейства России от 1 апреля 2020 г. № 14н «Об Общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевых счетов (Зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2020 № 58279) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

136. Приказ Казначейства России от 1 апреля 2020 г. № 15н «О Порядке открытия казначейских счетов» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2020 № 58280) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

137. Приказ Казначейства России от 13 мая 2020 г. № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 № 58915) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

138. Приказ Казначейства России от 14 мая 2020 г. № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.07.2020 N 58914) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 14.7.2020. – Ст. 0001202007140019.

139. Приказ Казначейства России от 15 декабря 2021 г. №40н «Об утверждении Порядка казначейского обслуживания операций со средствами участников казначейского сопровождения» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2022 №67059) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

140. Приказ Казначейства России от 22 декабря 2021 г. №44н «Об утверждении Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства участникам казначейского сопровождения» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.02.2022 №67178) // Официальный интернет–портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 7.2.2022. – Ст. 0001202202070025.

Нормативные правовые акты региональных и муниципальных органов исполнительной власти

141. Распоряжение Министерства финансов Кировской области от 24 декабря 2020 г. №70 «Порядок составления и ведения кассового плана по областному бюджету» // Доступ: http://publication.pravo.gov.ru/document/4301202012290013?index=17

142. Приказ Министерства финансов Алтайского края от 28 декабря 2023 г. №21–н «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана исполнения краевого бюджета» // Доступ: https://docs.cntd.ru/document/407056519

143. Постановление администрации Шипицынского сельсовета Венгеровского района Новосибирской области от 15 января 2025 г. № 2 «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета Шипицынского сельсовета Венгеровского района Новосибирской области» // Доступ: https://shipicino.nso.ru/sites/shipicino.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2025/03/no2_ob_utverzhdenii_poryadka_sostavleniya_i_vedeniya_kassovogo_plana.doc

144. Постановление администрации Кумарейского муниципального образования от 30 декабря 2019 г. № 67/5 «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана бюджета Кумарейского муниципального образования» // Доступ: https://кумарейка.рф/upload/iblock/69f/69f7c54a492c4253fb171459e4a62eeb.doc

Иные нормативные правовые акты

145. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору») // Доступ: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102015503&rdk=&backlink=1

146. Положение Банка России от 24 сентября 2020 г. № 732-П «О платежной системе Банка России» (Зарегистрировано в Минюсте России 10 ноября 2020 г. № 60810) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

147. Положение Банка России от 29 июня 2021 г. № 762-П «О правилах (осуществления перевода денежных средств» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.08.2021 № 64765) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

148. Инструкция Банка России от 30 июня 2021 г. № 204-И «Об открытии, ведении и закрытии банковских счетов и счетов по вкладам (депозитам)». (Зарегистрировано в Минюсте России 18.08.2021 № 64669) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

149. Положение Центрального Банка Российской Федерации от 24 ноября 2022 № 809-П «О плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2022 № 71867) // Доступ: СПС «Консультант Плюс».

150. Положение Банка России от 9 января 2023 г. № 813-П «О ведении Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2023 № 73622) // Доступ: СПС «Консультант Плюс».

Иные официальные документы

151. INTOSAI GOV 9100 – «Руководство по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе».

152. INTOSAI GOV 9110 — «Руководство по стандартам внутреннего контроля».

153. Модельный закон для государств-участников СНГ о государственном финансовом контроле», принят 4 декабря 2004 года на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи.

154. Бюджетное послание Президента России Федеральному Собранию от 31.05.2000 «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» // «Российская газета». – 2000. – № 107.

155. Перечень поручений по итогам совещания по вопросу создания культурно-образовательных и музейных комплексов в субъектах Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 07.03.2019 № Пр-388).

2. Материалы судебной практики

156. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона "О переводном и простом векселе». Доступ: https://sudact.ru/law/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-04121997-n/?ysclid=mlf5aea7sc613976951

157. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ: «Консультант Плюс».

158. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

159. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Доступ: официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации https://www.ksrf.ru.

160. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. –2004. – № 27. – Ст. 2803.

161. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. – 2004. – № 19 (Часть 2). – Ст. 1923.

162. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-п «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007.– № 2. – Ст. 400.

3. Исторические и иностранные источники

163. Полное собрание законов Российской Империи. Том XX. С 1775 по 1780. От № 14233 до 15105. Санкт-Петербург. Печатано в Типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830.

164. 7 ноября 1775 г. 14.392. Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи, часть первая. Гл. XI. О должности уездного казначея.

165. 26 мая 1782 г. 15.404. Наставление уездным казначеям. Именной указ, объявленный Сенату Генерал-Прокурором.

166. Полное собрание законов Российской Империи. Том XXI. 1781-1783. Печатано в Типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830.

167. Полное собрание законов Российской Империи. Том XXXVII с 1820 по 1821. От № 28.073 до 28.857. Санкт-Петербург. Печатано в типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

168. Указ №28542 «О Высочайше утверждённом учреждении Департамента Государственного Казначейства» от 2 февраля 1821 года. 28.542. Февраля 2. Высочайше утверждённое учреждение Департамента Государственного Казначейства.

169. Правила «О составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений» от 22 мая 1862 г.

170. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XLI. Отделение первое. 1866. От № 42861-43602. Санкт-Петербург. В Типографии II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1868.

171. Правила о поступлении государственных доходов и о производстве государственных расходов. – СПб., 1865. – С. 1-3.

172. Выписка из высочайших повелений об учреждении и предметах действий Высочайше учрежденной Комиссии для устройства кассового и ревизионного порядка [ведомственная копия, не опубликовано].

173. Указ Его Императорского Величества Александра II об утверждении Временного положения о местных контрольных учреждениях (№42861): 5 января 1866 г. 42.860. Высочайше утвержденное Положение о местных контрольных учреждениях.

174. Инструкция казначействам. Утверждена Г. Министром Финансов по соглашению с Г. Государственным Контролёром, 21 июня 1878 г. Издание 2-е. С.-Петербург. 1879.

175. Сборник циркуляров Министерства Финансов казённым палатам и казначействам. За 1865-1894 г.г. С разрешения Департамента Государственного Казначейства составил и издал Н. А. Дмитриев. – С.-Петербург. Паровая Скоропечатня «Надежда». Литейный пр., 49, 1895.

176. Руководство к составлению кассовых отчетов М. Борисоглебского. – Часть I. – С.-Петербург. Типография товарищества «Общественная польза», 1870.

177. Инструкция губернским и уездным казначействам и расходным отделениям губернских казначейств на время опыта единства кассы (издание второе). – С.-Петербург. В типографии В. Майкова, 1865.

178. ПСЗРИ. Том XXV. № 38309.– М. : ЮЦ Пресс. – 2010.

179. Декрет ВЦИК от 14 декабря 1917 г. «О национализации банков» // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. – № 10. – Ст. 150.

180. Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

181. Декрет СНК «О слиянии Казначейств с учреждениями Народного Банка» от 31 октября 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. – № 81. – Ст. 848.

182. Декрет СНК РСФСР от 2 мая 1918 г. № 460 «О соблюдении единства кассы» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М. 1942.

183. Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР, Совета Народных Комиссаров СССР от 16 октября 1925 г. «О единстве кассы Союза ССР» // Собрание Законов СССР. – 1925. – № 75. – Ст. 559.

184. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24 апреля 1929 г. «Об утверждении положения о кассовом исполнении единого государственного бюджета Союза ССР» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. – 1929. – № 31. – Ст. 282.

185. Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 44. – Ст. 221.

186. Инструкция Госбанка СССР от 26 ноября 1984 г. № 27 «По кассовому исполнению Государственного бюджета СССР». Доступ: СПС «Консультант Плюс».

187. Инструкция Госбанка СССР от 30 октября 1986 г. № 28 «О расчетных, текущих и бюджетных счетах, открываемых в учреждениях Госбанка СССР» // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

188. Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 25. – Ст. 460.

189. Закон СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном банке СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 52. – Ст. 1154.

190. Письмо Госбанка СССР от 31 августа 1990 г. № 320 «О внесении изменений в нормативные акты Госбанка СССР и их отмене» // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

191. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ от 12.03.1992. – № 11. – Ст. 527.

192. Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 14.11.1991. – № 46. –Ст. 1543.

193. Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ от 29.10.1992. – № 43. – Ст. 2406.

194. Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 50. – Ст. 2978.

195. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864 «О Федеральном казначействе Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 35. – Ст. 3320.

196. Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.07.1996. № 31. Ст. 3696.

197. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.

198. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 106н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов

Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» // Доступ: СПС «Консультант Плюс».

199. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2180.

200. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 44. – Ст. 4981.

201. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 87н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.09.2008 № 12283) // СПС «Консультант Плюс».

202. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2010 № 19452) // Доступ: СПС «Консультант Плюс» .

203. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» // «Российская газета». – № 278. – 05.12.2014.

204. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 2746-р «Об утверждении перечня субсидий юридическим лицам, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, взносов в уставные капиталы юридических лиц, которые в 2015 году подлежат перечислению на счета, открытые территориальным органам

Казначейства России в учреждениях Банка России» // СЗ РФ. – 2015. № 1 (Часть 3). – Ст. 445.

205. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. – 2015. – № 51 (Часть I). – Ст. 7230.

206. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 23н «О санкционировании расходов юридических лиц, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставленные из федерального бюджета на основании статьи 5 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.03.2015 № 36382) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

207. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 221н «О Порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.02.2016 № 40986) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

208. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 17 ноября 2016 г. № 213н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2017 № 45354) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

209. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2020. – № 30. – Ст. 4884.

210. Adler J. Constitution and Administrative Law. 5 ed. Palgrave Macmillan. 2005. – 532 p.

211. Baziadoly S. Les finances publiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. P. 44–46.

212. Bertalanffy, L. von. General System Theory – A Critical Review // General Systems. Vol. VII. 1962. P. 1–20. Перевод Н.С. Юлиной.

213. Bloch-Lainé F. Introduction à une étude du Trésor public en France // Revue économique. 1951. Vol. 2. № 2, pp. 129–146. – URL:
https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1951_num_2_2_406815

214. Brien Ph. Public Spending: a Brief Introduction. London: House of Commons Library, 2022. – URL:https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8046

215. Ferreiro Lapatza J.J. Instituciones de Derecho financiero. – Madrid: Marcial Pons, 2010. – 383 p.

216. Financial Administration Act 1985 // Department of Justice Canada. Consolidated Acts. – URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/

217. Public Finance Management Act no. 1 of 1999 // National Treasury. Republic of South Africa. – URL: https://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/

218. Cabannes X. Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier. Paris: LGDJ, 2000. Pp. 448. – ISBN 978-2-275-01918-5.

219. Gaudmet P.-M. Le droit financier comparé. Bilan et perspectives // Livre du Centenaire de la Société de législation comparée. Paris, 1969. 382 p.

220. Reimann M., Zimmermann R. (ed.) The Oxford handbook of comparative law. Oxford: Oxford University Press, 2006. – 1430 p. – URL: https://archive.org/details/oxfordhandbookof0000unse_r2d0.

221. Rahman M.H. Bayt al-Mal and Its Role in Economic Development: A Contemporary Study // Turkish Journal of Islamic Economics, Vol. 2, No. 2, August 2015, pp. 21-44. – DOI: http://dx.doi.org/10.15238/tujise.2015.2.2.21-44 (URL: https://tujise.org/uploads/2024/07/2-RAHMAN.pdf).

222. Rodden, J. Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement / J. Rodden // Comparative Politics. – 2004. – Vol. 36. – № 4. – P. 481-500.

223. Roseveare H. The Treasury. The Evolution of a British Institution. New York: Columbia University Press, 1969. 406 p.

224. Hartcher P. The Ministry. The Inside Story of Japan’s Ministry of Finance. London: Harper Collins Business, 1999. – 311 p.

225. Khan A. Fundamentals of Public Budgeting and Finance. 2nd ed. Palgrave Macmillan. 2024. – Pp. 514. – URL: https://doi.org/10.1007/978-3-031-53674-8.

226. Magnet J. Droit budgétaire et comptabilité publique. Paris: PUF, 1980. 127 p.

227. Mekhantar J. Finances publiques. Le budget de l'Etat. Paris: Hachette Livre, 1993. 160 p/

228. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Plume, New York, 1992. 405 p.

229. Seely A. The Budget and the annual Finance Bill. London: House of Commons Library, 2022. – URL: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn00813.

230. Shulian Deng, Jun Peng. Reforming the Budgeting Process in China // OECD Journal on Budgeting. 2011. Vol. 11. Issue 1. P. 75–89.

231. Paule-Marie Gaudmet. Le droit financier comparé. Bilan et perspectives // Livre du Centenaire de la Société de législation comparée. Paris, 1969. 382 p.

232. Van Hoecke M. Methodology of Comparative Legal Research // Law and Method. June 2015. P. 1–35. – https://doi.org/10.5553/REM/.000010

233. Wolff G. La Trésorerie britannique. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960. – 166 p.

4. Специальная и научная литература

Монографии, учебники, учебные пособия

234. Административное право зарубежных стран: учебное пособие / Г. Н. Андреева, Т. А. Васильева, Л. М. Гудошников, А. А. Жданов [и др.]; отв. ред.: Козырин А. Н. – М. : Спарк, 1996. – 229 с.

235. Административное право зарубежных стран: учебник/ И. Ю. Богдановская, С. Ю. Данилов, А. Б. Зеленцов, А. Н. Козырин, Г. И. Никеров, К. Райтемайер., В. В. Сажина, К. Шай, М. А. Штатина ; ред.: А. Н. Козырин, М. А. Штатина. – М. : Спарк, 2003. – 462 с.

236. Административные процедуры : монография / [А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, С. М. Зубарев, Е. А. Лебедева, Л. Л. Попов, М. М. Поляков, Н. С. Посулихина, А. В. Сладкова, Л. В. Стандзонь, С. А. Старостин, Ю. В. Степаненко,

М. С. Студеникина, Т. О. Шилюк] ; отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М. : Норма, 2017. – 240 с.

237. Административный процесс Российской Федерации : учебник / Э. П. Андрюхина, Н. Н. Бакурова, М. В. Галкина [и др.] ; отв. ред. Л.Л. Попов.– М. : РГ-Пресс, 2025. – 350 с.

238. Акперов, И. Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : Учеб. Пособие/ И. Г. Акперов, И. А. Коноплева, С. П. Головач – М.: Кнорус, 2021. – 634 с.

239. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова, Е. Н. Горлова, Е. Ю. Грачева, А. Г. Гузнов, А. В. Карташов, О. С. Морозова, Д. М. Мошкова, Н. Ю. Орлова, И. В. Петрова, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник, О. С. Соболь, Р. В. Ткаченко, Ю. К. Цареградская, Е. Б. Чернобровкина, В. В. Чеха, С. А. Ядрихинский; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2020. – 256 с.

240. Актуальные проблемы финансового и налогового права: учебное пособие / Н. Ю. Андреев, И. В. Дементьев, А. В. Демин, Т. А. Гусева, М. В. Карасева [и др]; под ред. М.В. Карасевой. – М.: Проспект, 2020. – 272 с.

241. Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития : монография / под общ. ред. И. А. Умновой-Конюховой; науч. ред. О. О. Базина, Е. А. Войтович – М., 2024. – 351 с.

242. Александров, А. М. Финансы СССР / А. М. Александров; под ред. Н. Н. Ровинского. – М. : Госфиниздат, 1952. – 468 с.

243. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1975. – 264 с.

244. Алексеев, С. С. Государство и право: начальный курс / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридическая литература, 1996. – 192 с.

245. Алексеев, С. С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.

246. Алексеев, С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2002. – 601 с.

247. Алексеев, С. С. Проблемы теории и права: курс лекций / С. С. Алексеев. – Собрание сочинений [Текст] : в 10 т. – Т. 3. – М. : Статут, 2010. – 779 с.

248. Алышевский, Н. Я. В память В. А. Татаринова: О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России. Заметки Николая Алышевского / Н. Я. Алышевский. – СПб. : тип. М. Эттингера, 1881. – 99 с.

249. Андреев, И. Д. Основы теории познания / И. Д. Андреев, АН СССР, Ин-т филос. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – 357 с.

250. Андреев, И. Д. О методах научного познания / И. Д. Андреев, Академия наук СССР. – М. : Наука, 1964. – 184 с.

251. Антропцева, И. О. Правовое регулирование публичного финансового контроля : [монография] / И. О. Антропцева. – М. : Статут, 2024. – 254 с.

252. Аристотель. Политика / Аристотель. Сочинения; в 4 т.; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева. – Т. 4. – М. : «Мысль», 1983. – 830 с.

253. Артюхин, Р. Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса / Р. Е. Артюхин; под ред. А. Н. Козырина. – М. : ЦППИ, 2009. – 141 с.

254. Артюхин, Р. Е. Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие / Р. Е. Артюхин, А. Н. Козырин, А. А. Ялбулганов; под ред. А. Н. Козырина. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 216 с.

255. Базулин, Ю. В. Публичные финансы и финансовое право: Информационные ресурсы: Учебник/ Ю. В. Базулин, А. Н. Козырин. – М., 2009. – 345 с.

256. Байтин, И. М. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / И. М. Байтин. – 2-е изд., доп. – М. : Право и государство, 2005. –544 с.

257. Банковское право : учебник для бакалавров / [Д. Г. Алексеева и др.] ; отв. ред. Л. Г. Ефимова,. Д. Г. Алексеева ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М. : Проспект, 2014. – 320 с.

258. Банковское право : учебник для бакалавров / Д. Г. Алексеева, А. Г. Гузнов, Л. Г. Ефимова и др. ; отв. ред. Л. Г. Ефимова, Д. Г. Алексеева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2021. – 624 с.

259. Бахрах, Д. Н. Административное право. Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 2-ое изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.

260. Бачило, И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.

261. Бельский, К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. – М. : Юрист, 1995. – 208 с.

262. Берендтс, Э. Н. Русское финансовое право / Э. Н. Берендтс. – С-Петербург : Типо-Литография С-Петербургской Одиночной Тюрьмы, 1914. – 456 с.

263. Берендтс, Э. Н. Русское финансовое право / Э. Н. Берендтс. – Санкт-Петербург : Лань, 2013. – 453 с.

264. Бескоровайная, Н. С. Институционально-рыночный механизм государственного управления финансами региона : монография / Н. С. Бескоровайная; ГОУ ВПО Сев.-Кавк. гос. техн. ун-т.. – Ставрополь : Мир данных, 2008. – 257 с.

265. Бесчеревных, В. В. Компетенция Союза Советских Социалистических Республик в области бюджета / В. В. Бесчеревных. – М. : Юридическая литература, 1976. – 176 с.

266. Блауберг, И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Издательство «Наука», 1973. – 271 с.

267. Блех, И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии / И. И. Блех. – Санкт-Петербург : тип. Муллер и Богельман, 1895. – 211 с.

268. Блиох, И. С. Финансы России XIX столетия / И. С. Блиох. – Том I. – СПб., 1882. – 359 с.

269. Богачевский, М. Б. Бюджет капиталистического государства / М. Б. Богачевский – М. : Госфиниздат, 1960. – 195 с.

270. Богданов, А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука / А. А. Богданов. – М. : Финансы, 2003. – 496 с.

271. Боголепов, Д. П. Краткий курс финансовой науки / Д. П. Боголепов. – 2-е изд. испр. и доп. – Харьков : Пролетарий, 1929. – 314 с.

272. Болтинова, О. В. Бюджетный контроль / О. В. Болтинова, И. В. Петрова ; под ред. О. В. Болтиновой. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2019. – 160 с.

273. Болтинова, О. В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры / О. В. Болтинова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 260 с.

274. Брагинский, М. И. Договорное право. Книга первая: общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 3-е изд., стер. – М. : Статут, 2011. – 847 с.

275. Брюммерхофф, Д. Теория государственных финансов : пер. 7-ого нем. изд. / Д. Брюммерхофф; под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева ; [пер.: Е. М. Макарова, А. М. Кокоев]. – Владикавказ : Пионер-пресс, 2002 (РИПП им. В.А. Гассиева). – 458 с.

276. Буковецкий, А. И. Введение в финансовую науку / А. И. Буковецкий – Ленинград : Госуд. финансовое. изд-во СССР. Ленингр. област. отд-ние, 1929 (тип. Финотд. Ленингр. облисполкома). – 251 с.

277. Буковецкий, А. И. 65 лет в науке. Из истории финансов и экономики : Шестьдесят пять лет в науке. Из истории финансов и экономики : [сборник] / А. И. Буковецкий ; составление и научное редактирование Андрея Белых, Антона Дмитриева ; [вступительные статьи Л. Д. Широкорада и др.] ; Президентская академия. – М.: Дело, 2025. –701 с.

278. Бюджетные и налоговые реформы в современном обществе: сравнительный анализ Франции и России / Р. Е. Артюхин, М. А. Эскиндаров, М. Бувье, Е. В. Маркина [и др.]. М. : Финансовый университет, 2011. 188 с.

279. Бюджетное право: учебник / А. Е. Абрамова, И. И. Кучеров, М. А. Моисеенко [и др.] ; под ред. Н. А. Саттаровой – М. : Деловой двор, 2009. – 296 с.

280. Бюджетное право: учебник / Г. Ф. Ручкина, Н. А. Поветкина, О. В. Веремеева ; под редакцией профессора Ручкиной Г. Ф. ; Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет). – М. : Прометей, 2020. –526 с.

281. Вайнштейн, Э. Г. Развитие банковской системы кассового исполнения государственного бюджета / Э.Г. Вайнштейн. М. : Госфиниздат, 1957. – 96 с.

282. Виноградова, Е. В. Публичная власть как интегративная основа власти в Российской Федерации / Е. В. Виноградова статья в сборнике: Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы. Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». Саратов, 2021. – 284 с.; С. 9-13.

283. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах / С. Ю. Витте. – С. Петербург : Тип. АО Брокгауз-Ефрон, 1912. – 568 с.

284. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве в 2 ч. Ч. 1: монография / С. Ю. Витте. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 315 с.

285. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве в 2 ч. Ч. 2 : монография / С. Ю. Витте. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 319 с.

286. Внутренний финансовый аудит: учебное пособие / Р. Е. Артюхин, Э. И. Бахтигозина, В. О. Волкова, Э. А. Исаев [и др.] – М. : Прометей, 2026. – 352 с.

287. Вознесенский, Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. –М. : Юридическая литература, 1973. – 134 с.

288. Волкова, В. Н. Теория систем и системный анализ: учебник для вузов / В. Н. Волкова, А. А. Денисов –3-е изд. – М. : Издательство Юрайт, 2024. – 562 с.

289. Вопросы советского административного и финансового права: [сборник статей] / Акад. наук СССР, Ин-т права ; [отв. ред. канд. юридических наук В. Ф. Коток]. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1952. – 213 с.

290. Вопросы советского бюджетного права : сборник статей / под ред. М. И. Боголепова; Институт права Академии наук СССР. – М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940. – 160 с.

291. Высшие представительные органы власти в СССР / И. А. Азовкин, Д. А. Гайдуков, В. А. Кирин [и др.]; АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1969. – 399 с.

292. Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики: Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев. – М. : Юристъ, 2002. – 284 с.

293. Глезин, С. С. Кассовое исполнение государственного бюджета СССР/ С. С. Глезин. – М. : Госфиниздат, 1952. – 116 с.

294. Гоббс, Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского/ Т. Гоббс. Сочинение в 2-х томах. Т. 2. – М. : Мысль, 1991. – 478 с.

295. Гоббс, Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Томас Гоббс; Предисловие и редакция А. Ческиса. – М. : Соцэкгиз, 1936. –503 с.

296. Годме, П. М. Финансовое право / П. М. Годме, перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной. – М. : Прогресс, 1978. – 429 с.

297. Горбунова, О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : избранное : научно-популярная монография / О. Н. Горбунова. – М. : Элит, 2012. – 294 с.

298. Горелик, В. Н. Финансы: Система движения денег : монография/ В. Н. Горелик.– М. : РИОР :ИНФРА-М, 2012. – 147 с.

299. Горшенев, В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев – М. : Юрид. лит., 1972 – 258 с.

300. Государственный и общественный контроль в СССР / Институт государства и права АН СССР. Под ред. В. И. Туровцева. – М. : Наука, 1970. – 332 с.

301. Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере: учебное пособие / Р. Е. Артюхин, С. А. Андреев, Е. В. Бергаль, В. О. Волкова [и др.]. – М. : Прометей, 2026. – 462 с.

302. Государственный финансовый контроль: федеральные институты: учебное пособие / Р. Е. Артюхин, А. Н. Козырин, А. А. Ялбулганов; под ред. А. Н. Козырина. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 216 с.

303. Гражданское право: учебник /С. С. Алексеев, Б. М. Гонгало, Д. В. Мурзин [и др.]; под общ. ред. чл.-корр. РАН С. С. Алексеева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект; Екатеринбург; Институт частного права, 2009. – 528 с.

304. Гражданское право : учебник / С. С. Алексеев, Б. М. Гонгало, Д. В. Мурзин [и др.] ; под общей ред. С. С. Алексеева, С. А. Степанова ; Институт частного права. – 4-е изд. – М. : Проспект ; Екатеринбург : Частное право, 2023. – 434 с.

305. Гражданский процесс: Учебник для студентов высших юридических учебных заведений / отв. ред. В. В. Ярков. – М. : Статут, 2017. – 721 с.

306. Гражданский процесс: учебник / под ред. М. К. Треушникова. – М. : Городец, 2007. – 784 с.

307. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 191с.

308. Грачева, Е. Ю. Финансовое право: учебник / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Норма: Инфра-М, 2010. – 351 с.

309. Грицюк, Т. В. Финансы муниципальных образований, регионов и субъектов Федерации: учебно-методическое пособие / Т. В. Грицюк, В. В. Котилко. – М. : Финансы и статистика, 2015. – 502 с.

310. Гузнов, А. Г. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2023. – 500 с.

311. Гурвич, М. А**.** Советское финансовое право : Учеб. пособие для юрид. высш. учеб. заведений / Моск. юрид. ин-т. – М. : Госюриздат, 1952. – 324 с.

312. Гурвич, М. А. Советское финансовое право. Учебник для юрид. вузов / М. А. Гурвич – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Госюриздат, 1954. – 356 с.

313. Данилов, С. Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах / С. Ю. Данилов.– М. : Юстиция, 2021. – 172 с.

314. Дробозина, Л. А. Финансовая система Англии / Л. А. Дробозина. – М. : Финансы, 1971. – 128 с.

315. Дьяченко, В. П. История финансов Союза Советских Социалистических Республик (1917-1950 гг.) / В. П. Дьяченко. – М. : Наука, 1978. – 493 с.

316. Жез, Г. Общая теория бюджета / Гастон Жез, проф. Парижского ун-та; пер. под ред. Г. Г. Соловья и К. К. Шмакова; предисл. Г. Я. Сокольникова. – М. : Гос. фин. изд-во СССР, 1930. – 339 с.

317. Загряцков, М. Д. Административно-финансовое право / Проф. М. Загряцков ; Центр. заочные курсы финансово-эконом. наук НКФ СССР. – М. : Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. – 128 с.

318. Загряцков, М. Д. Бюджетные права местных советов / М.Д. Загрядсков. – М. : Глав. упр. коммунального хоз-ва НКВД, 1924. – 60 с.

319. Запольский, С. В. Теория финансового права : научные очерки / С. В. Запольский ; Российская акад. правосудия. – М. : РАП, 2010. – 371 с.

320. Евзлин, З. П. Бюджетный контроль и система государственной отчетности при конституционном образе правления / З. П. Евзлин. – СПб. : тип. В. Я. Мильштейна, 1907. – 160 с.

321. Еллинек, Георг Бюджетное право: [Пер. с нем.] / Пр. Иеллинек – Ростов-на-Дону : «Донская речь» Н. Е. Парамонова, ценз, 1906. – 43 с.

322. Еллинек, Г. Общее учение о государстве= General doctrine of state : General doctrine of state / Георг Еллинек. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004 (Акад. тип. Наука РАН). – 750 с.

323. Ефимова, Л. Г. Банковское право: учеб. и практ. Пособие / Л. Г. Ефимова. – М. : БЕК, 1994. – 347 с.

324. Ефимова, Л. Г. Договоры банковского вклада и банковского счета : монография / Л. Г. Ефимова; Московский государственный юридический

университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА), Кафедра банковского права. – М. : Проспект, 2018. – 428 с.

325. Зырянов, С. М. Государственный контроль (надзор): монография / С. М. Зырянов. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. – 232 с.

326. Иванова, Н. Г. Казначейская система исполнения бюджетов: учебное пособие / Н. Г. Иванова, Т. Д. Маковник. – СПб : Питер, 2001. – 203 с.

327. Иловайский, С. И. Учебник финансового права / Проф. С. И. Иловайский; Частью вновь перераб., частью доп. и обновил Г. И. Тиктин; Под ред. Н. П. Яснопольского, проф. Ун-та св. Владимира. [Вып. 1]. – 5-е (посмерт.) изд. – Одесса : Е. С. Иловайская, 1912 – репринтная копия. – 604 с.

328. Иловайский, С. И. Учебник финансового права / [Соч.] С. И. Иловайского, и. д. э.-орд. проф. Новорос. ун-та. – 4-е изд. – Одесса : типо-хромолит. А. Ф. Соколовского, 1904. – 383 с.

329. Ильин, А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств / А. В. Ильин. – М. : Инфротропик Медиа, 2011. – 200 с.

330. Инжиева, Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте / Б. Б. Инжиева; под ред. проф. А. Я. Рыженкова. – М. : Юстицинформ, 2014. – 182 с.

331. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2022. – 472 с.

332. Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян, З. Н. Бедоева, О. О. Журавлева, Е. В. Кудряшова, А. И. Кучеров, Б. А. Назаренко, Н. В. Омелехина, И. А. Хованова, С. В. Янкевич; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина – М. : ИНФРА-М : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. – 244 с.

333. Иоффе, О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат, 1961. – 381 с.

334. Иоффе, О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М. : Юрид. лит., 1975. – 880 с.

335. Иоффе, О. С. Избранные труды по гражданскому праву : Гражданское право : Из истории цивилист. мысли. Гражд. правоотношение. Критика теории «хоз. Права» / О. С. Иоффе ; [Редкол. Маковский А. Л., Шилохвост О. Ю.; Каф. гражд. права Юрид. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова]. – [2-е изд., испр.]. – М. : Консультант плюс : Статут, 2003. – 780 с.

336. Казна и бюджет: колл. монография / Д. Л. Комягин, А. Н. Козырин, А. А. Ялбулганов, Г. В. Савенко, А. С. Емельянов, Р. Е. Артюхин, А. Ю. Лисицын, С. Ю. Миролюбова, А. В. Пащенко, В. В. Хрешкова, Ю. В. Гинзбург, Е. А. Суткевич, С. В. Янкевич, А. В. Богданова; отв. ред. Д. Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – 498 с.

337. Казначейское дело : в 2-х томах : учебное пособие / Р. Е. Артюхин, Э. А. Исаев, С. Е. Прокофьев, Е. А. Федченко. Т. 1. – М. : Прометей. 2023. – 692 с.

338. Казначейское дело: в 2-х томах: учебное пособие / Р. Е. Артюхин, Э. А. Исаев, С. Е. Прокофьев, Е. А. Федченко. Т. 2. – М. : Прометей. 2023. – 708 с.

339. Казначейские платежи. Казначейское сопровождение. Бюджетный мониторинг. Научно-практическое пособие / Под редакцией. Н. А. Поветкиной, Р. Е. Артюхина, А. Ю. Демидова. – М. : Проспект, 2025. – 136 с.

340. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг: монография / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов, В. М. Карпенко, Н. А. Поветкина. – М. : Юриспруденция, 2024. – 240 с.

341. Карапетов, А. Г. Свобода договора и ее пределы: в 2 т. / А. Г. Карапетов, А. И. Савельев. – Том 1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания принципа свободы договора и его ограничений. – М. : Статут, 2012. – 450 с.

342. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение: монография / М. В. Карасева; Российская акад. наук. Саратовский фил. Ин-та государства и права РАН. – М. : Изд-во НОРМА : Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 283 с.

343. Карташов, В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В. Н. Карташов; под ред. Н. И. Матузова. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1989. – 218 с.

344. Карчевский, С. П. Банковские счета. Законодательство и практика / С. П. Карчевский. – М. : КноРус, 2013. – 280 с.

345. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег: перевод с английского / Д. М. Кейнс; редактор Л. П. Кураков. – М. : АСТ, 2024. – 352 с.

346. Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2019. –578 с.

347. Козырин, А. Н. Публичные финансы государств АТР: Эволюция. Структура. Маркетинг : Бюджет. и налоговое регулирование / Д-р юрид. наук., проф. А. Н. Козырин, Е. А. Зингер, канд. юрид. наук Р. А. Шепенко, канд. юрид. наук А. А. Ялбулганов. – М. : Ось-89, 1998. – 143 с.

348. Козырин, А. Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А. Н. Козырин. – М., 2002. – 37 с.

349. Козырин, А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А. Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 181 с.

350. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / [Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина и др.]; под ред. Е. Ю. Грачевой. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2013. – 634 с.

351. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. Постатейный комментарий / Р. Е. Артюхин, А. С. Емельянов, А. Н. Козырин, Д. Л. Комягин, М. И. Пискотин, Н. Г. Семилютина, А. А. Ялбулганов; под ред. А. Н. Козырина. – М. : ЭКАР, 2002. – 667 с.

352. Комягин, Д. Л. Исполнение федерального бюджета / Д.Л. Комягин; под ред. А. Н. Козырина. – М. : ЦППИ, 2007. – 210 с.

353. Комягин, Д. Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д. Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 593 с.

354. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Е. Б. Абросимова, А. С. Автономов, В. В. Альхименко [и др.] ; отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М., 2019.– 656 с.

355. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.]; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. – 317 с.

356. Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды: монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило [и др.]; под общей ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 243 с.

357. Концепция частного и публичного права России : азбука частного права / под ред. В. И. Иванова, Ю. С. Харитоновой. – М.: ЮНИТИ : Закон и право, 2015. – 327 с.

358. Конюхова, Т. Д. Институты бюджетного права: научно-практическое пособие/ Т. Д. Конюхова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Эксмо, 2009. – 190 с.

359. Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – Изд. 4-е (без существенных перемен). – С.-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1901. Т. 1: Введение и общая часть. – 573 с.

360. Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунова. – Изд. 4-е (без существенных перемен). – С.-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1901-1903. Т. 2: Часть особенная. Т. 2. – 1903. – 596 с.

361. Королев, С. В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии / С. В. Королев; Юрид. ин-т (Санкт-Петербург). – Санкт-Петербург : изд-во Юрид. ин-та, 2005. – 143 с.

362. Котляревский, С. А. Бюджетное право РСФСР и СССР / С. А. Котляревский; Ин-т сов. права. – Москва ; Петроград : Гос. изд-во, 1924. – 164 с.

363. Котляревский, С. А. Бюджет СССР, как он составляется, утверждается и исполняется / С.А. Котляревский. – Л. : Гос. изд-во, 1925. – 72 с.

364. Котляревский, С. А. Бюджет и местные финансы/ С.А. Котляревский. – М. : Экономическая мысль, 1926. – 146 с.

365. Кошель, А. С. Парламентские процедуры в России: Конституционные стандарты / А. С. Кошель. – М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2025. – 360 с.

366. Красавина, Л. Н. Новые явления в кредитно-денежной системе капитализма. На материалах Франции : Монография / Л. Н. Красавина; Московский финансовый ин-т. – М. : Финансы, 1971. – 207 с.

367. Красавина, Л. Н. Финансовая и денежно-кредитная система Франции / Л. Н. Красавина. – М. : Финансы, 1978. – 119 с.

368. Крестинский, Н. Н. Наша финансовая политика / Н. Н. Крестинский. – Петербург : Государственное издательство, 1921. – 76 с.

369. Крохина, Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм (монография) / Ю. А. Крохина, под ред. Н. И. Химичевой ; Рос. акад. наук. Сарат. фил. Ин-та государства и права РАН. – М. : Норма, 2001. – 347 с.

370. Крохина, Ю. А. Бюджетное право России: учебник / Ю. А. Крохина; Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ.– 2-е изд., перераб. и доп.– М. : Юрайт: ИД Юрайт, 2011.– 460 с.

371. Крохина, Ю. А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина ; М-во юстиции Российской Федерации, Российская правовая акад. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Норма, 2008. – 719 с.

372. Крохина, Ю. А. Финансовое право России / Ю. А. Крохина – 7-ое изд, перераб. – М. : Норма : ИНФРА- М, 2025. – 568 с.

373. Крылова, И. С. Аппарат государственного управления современной Франции / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1982. – 181 с.

374. Крылова, Н. С. Государственный аппарат экономического регулирования в Великобритании / Н. С. Крылова. – М. : Наука, 1972. – 214 с.

375. Кудряшова, Е. В Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография / Е. В. Кудряшова; отв. ред. И. И. Кучеров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2019. – 302 с.

376. Кузовков, Д. В. Финансовая система в период первоначального социалистического накопления. Задачи и методы / Д. В. Кузовков. – Петроград : Москва : Гос. изд-во, 1923. – 67 с.

377. Курс финансового права / Д. М. Львов: составитель — Казань : Тип. Имп. ун-та, 1887. – 521 с.

378. Кутафин, О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица / О.Е. Кутафин. Избранные труды в 7 томах. – Т. 6. – М. : Проспект, 2011. – 336 с.

379. Кутафин, О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица / О. Е. Кутафин; М-во образования и науки Российской Федерации, Московская гос. юридическая акад. – М. : Проспект, 2007. – 335 с.

380. Куфакова, Н. А. Органы советского государственного управления в переходный период / Н. А. Куфакова. – М. : Прогресс, 1988. – 115 с.

381. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник для вузов /В. В. Лазарев, С. В. Липень, 5-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 521 с.

382. Лебедев В. А. Финансовое право. Лекции доцента С.-Петерб. ун-та В.А. Лебедева. Т. I. СПб. : Типолитография А.М. Вольфа, 1882. – 361 – 722, III с.

383. Лебедев, В. А. Финансовое право / В. А. Лебедев, проф. С.-Петерб. ун-та. Т. 1. [Вып. 1] / 24. – Санкт-Петербург : типо-лит. А.М. Вольфа, 1889. – 316 с.

384. Лебедев, В. А. Финансовое право/ В. А. Лебедев. – 2-е изд., переработ. Т. 1. Вып. 2. – СПб. : типо-лит. А. М. Вольфа, 1890. – 544 с.

385. Лебедев, В. А**.** Финансовое право. Учебник / В. А. Лебедев. Серия: Золотые страницы финансового права. Под ред. А. Н. Козырина. Т. 2. – М. : Статут, 2000. – 458 с.

386. Ледяев, В. Г. Власть: концептуальный анализ / В. Г. Ледяев. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. – 384 с.

387. Логвенчева, А. О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства / А. О. Логвенчева ; Министерство высшего науки и высшего образования Российской Федерации, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – М. : Проспект, 2024. – 152 с.

388. Локоть, Т. В. Бюджетная и податная политика России / Т. В. Локоть, б. чл. Первой Гос. думы и проф. Ново-Александрийск. с.-х. ин-та. – М. : тип. т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 240 с.

389. Лушникова, М. В. Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права (историко-правовой очерк): монография / М. В. Лушникова, А. М. Лушников; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова — Ярославль : ЯрГУ, 2010. – 494 с.

390. Малько, А. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Монография / А. В. Малько, К. В. Шундиков ; Рос. акад. наук, Саратов. фил. гос. учреждения «Ин-т гос. и права», М-во образования Рос. Федерации, Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратов. гос. акад. Права». – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. Права», 2003. – 293 с.

391. Маркс, К. К критике политической экономии / К. Маркс. – М. : Политиздат, 1990. – 204 с.

392. Масгрейв, Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масрейв, П. Б. Масгрейв; пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 708 с.

393. Матузов, Н. И. Теория государства и права. Учебник. / Н. И. Матузов, А. В. Малько; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. – 5-ое изд. – М. : Издательский дом «Дело», 2022. – 525 с.

394. Месарович, М. Общая теория систем: математические основы / М. Месарович, Я. Такахара. – М. : Издательство «Мир», 1978. – 312 с.

395. Местные финансы в европейских странах / Моск. обществ. науч. фонд; вступ. ст. Никитина И. Е., пер. с фр. Портнова С. С. – М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2000. – 268 с.

396. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / А. А. Мишин; Междисциплинарный центр философии права. – 17-е изд., испр. и доп. – М. : Статут, 2013. – 518 с.

397. Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2017. – 463 с.

398. Налоговые процедуры: Учеб. пособие / Под ред. Козырина А. Н. – М. : Норма, 2008. – 256 с.

399. Налоговый процесс / Под ред. А. Н. Козырина. –М. : ЦППИ, 2007. – 155 с.

400. Нарутто, С. В. Федерализм и единство государственно-правовой системы : Монография / С. В. Нарутто; М-во образования Рос. Федерации. Хабар. гос. акад. экономики и права. Юрид. фак. – Хабаровск : Хабар. гос. акад. экономики и права, 2001. – 339 с.

401. Научные концепции развития российского законодательства : монография / В. Р. Авхадеев, Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2024. – 656 с.

402. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства: учебник / В. С Нерсесянц. – М. : Норма : ИНФРА -М, 2010. – 547 с.

403. Нерсесянц, В. С. Философия права: Учебник / В. С. Нерсесянц; Ин-т государства и права Российской акад. наук, Акад. правовой ун-т. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2011. – 835 с.

404. 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 – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 192 с.

405. Ногина, О. А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: монография / О. А. Ногина – М. : СТАТУТ, 2012. – 462 с.

406. Оболенский, Л. Л. Краткий курс организации финансовых учреждений: лекции, читанные в Московском финансово-экономическом институте Наркомфина / Л.Л. Оболенский. – СПб. : тип. «Гершунина», 1920. – 72 с.

407. Общее учение о юридических лицах: монография. Том 1. Исходные начала учении о юридических лицах. Монография / Под общей ред. Т. В. Казаниной, Р. В. Шагиевой. Авторский коллектив: Т. В. Казанина, В. И. Афанасьева, М. А. Горбунов, Е. И. Майорова, Г. А. Майоров, Н. В. Еничева, Л. Б. Ситдикова [и др.]. – М. : Русайнс, 2023. – 250 с.

408. Общее учение о юридических лицах: монография. Том 2. Специальные проблемы учения о юридических лицах. Монография / Под общей ред. Т. В. Казаниной, Р. В. Шагиевой. Авторский коллектив: С. В. Барабанова, В. Е. Белов, О. В. Ефимова, В. Г. Голышев, А. В. Голышева, Т. В . Казанина [и др.]. – М. : Русайнс, 2023. – 332 с.

409. Озеров, И. Х. Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И. Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы) / И. Х. Озеров. – М. : Лит. общ. расп. п. кн., 1901. – 352 с.

410. Озеров, И. Х. Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль: (по неизданным документам) / И. Х. Озеров. – М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1907. – 306 с.

411. Озеров И. Х. Финансовое право: Конспект лекций. Бюджет, формы взимания и местные финансы / И. Х. Озеров. – М., 1902. – 344 с.

412. Пасынков, В. В. Организация финансового управления СССР / В. В. Пасынков. – М. : Финансово-экономическое бюро НКФ СССР : Редакционно-издательский отдел, 1924. – 87 с.

413. Патлаевский, И. И. Курс финансового права / И. И. Патлаевский. – Одесса : Тип. «Одесский вестник», 1885. – 395 с.

414. Пауль, А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) / А. Г. Пауль; под ред. М. В. Карасевой. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 288 с.

415. Пауль, А. Г. Бюджетное право: Учебник / А. Г. Пауль. – М. : Проспект, 2021. – 160 с.

416. Пашенцев, Д. А. Смена технологических укладов и правовое развитие России : монография / Д. А. Пашенцев, М. В. Залолило, А. А. Дорская. – М. : ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2021. – 184 с.

417. Пешкова, Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства : монография / Х. В. Пешкова. – М. : Инфра-М, 2023. – 314 с.

418. Пиликин, Г. Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Г. Г. Пиликин ; под общ. ред. С. В. Запольского ; Федеральное государственное учреждение науки «Институт государства и права Российской академии наук». – М. : Юридическая фирма Контракт, 2017. – 350 с.

419. Пискотин, М. И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся / М. И. Пискотин; Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. – М. : Госюриздат, 1961. – 332 с.

420. Пискотин, М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин ; АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.

421. Пискотин, М. И. Социализм и государственное управление / Пискотин М.И.; отв. ред.: Б. М. Лазарев; АН СССР, Ин-т государства и права. – [2-е изд.]. – М. : Наука, 1988. – 335 с.

422. Победоносцев, К. П. Курс гражданского права/ К.П. Победоносцев, Ч.1 Вотчинные права. – М. : Консультант Плюс: Статут, 2002. – 798 с.

423. Победоносцев, К. П. Курс гражданского права / К. П. Победоносцев, Ч.2 Права Семейственные, наследственные и завещательные. – М. : Консультант Плюс: Статут, 2002. – 637 с.

424. Поветкина, Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: монография / Н. А. Поветкина ; под ред. Ю. А. Крохиной ; М-во юстиции Российской Федерации, Российская правовая академия. – М. : Рос. правовая акад. МЮ РФ, 2004.– 148 с.

425. Поветкина, Н. А. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) : монография / Н. А. Поветкина, Е. В. Кудряшова. – М. : Норма: Инфра-М, 2020. – 104 с.

426. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость РФ. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / Н. А. Поветкина; под ред. И. И. Кучерова. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Контракт, 2016. – 344 с.

427. Покровский, И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский; ст. М. В. Зимелевой, Н. Н. Полянского. – М. : Статут, 2013. – 351 с.

428. Понкин, И. В. Методология научных исследований и прикладной аналитики : Учебник / И. В. Понкин, А. И. Лаптева. – Т.2. Научные исследования. – 4-ое изд., доп. и перераб. – Консорциум «Аналитика. Право. Цифра». – М. : Буки Веди, 2023. – 640 с.

429. Понтович, Э. Э. Казна и контроль: Государственно-правовая характеристика финансового контроля / Э. Э. Понтович. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1927. – 136 с.

430. Посошков, И. Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения / И. Т. Посошков; редактура, [послесловие] и комментарии Б. Б. Кафенгауза. – М. : Издательство Академии наук СССР, 1951. – 409 с.

431. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: В 3 т. (том 2) / Н. В. Бандурина, А. И. Бибиков, Е. В.

Вавилин, В. П. Васькевич, С. Ю. Головина [и др.]; под ред. П. В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2011. – 574 с.

432. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова, Е. Ю. Грачева, Ю. И. Мигачев, А. А. Савицкий; отв. ред. Е. Ю. Грачева; Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2-е изд., доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2014. – 382 с.

433. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации : монография / Г. В. Петрова, Т. В. Конюхова, А. В. Горева [и др.]; под редакцией Г. В. Петровой. – Санкт-Петербург : Юридический центр, 2003. – 833 с.

434. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. – М.: ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 238 с.

435. Принципы финансового права: Монография / И. А. Цинделиани, А. Д. Селюков, Т. А. Вершило; под. ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2022. – 560 с.

436. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2001. – 656 с.

437. Прокофьев, С. Е. Федеральное казначейство России на рубеже веков: региональный аспект (На примере Саратовской обл.) / С. Е. Прокофьев. – Саратов : Изд. центр Сарат. гос. соц.-экон. ун-та, 2001. – 102 с.

438. Прокофьев, С. Е. Российское казначейство в бюджетном процессе / С.Е. Прокофьев. – Саратов, 2002. – 172 с.

439. Протасов, В. Н. Теория юридической процедуры : учебник для вузов / В. Н. Протасов. – 2-е изд., испр. – М. : Издательство Юрайт, 2020. – 105 с.

440. Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы / [под общ. ред. А. Ю. Соколова; редкол: А. Ю. Соколов и др.]; Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». – Саратов, 2021. – 284 с.

441. Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / Е. И. Спектор, Т. В. Конюхова, О. А. Акопян, О. О. Журавлева, М. А. Гармаева, П. Б. Логинов; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Юстицинформ, 2011. – 165 с.

442. Пульянов, В. В. Центральные органы управления финансами в развитых капиталистических странах / В. В. Пульянов. – М., 1976. – 19 с.

443. Растеряев, Н. Государственное хозяйство: Курс финансовой науки / Н. Растеряев; сост. по фин. праву при Каф. фин. права в С.-Петерб. ун-те для приготовления к профессор. званию. – Санкт-Петербург : тип. т-ва «Нар. Польза», 1904. – 562 с.

444. Рейнгольд, И. И. Бюджет СССР и царской России / И. И. Рейнгольд. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1926. – 42 с.

445. Ровинский, Е. А. Финансовое право: учебник / Е. А. Ровинский, Б. Н. Иванов, М. И. Барышев; под редакцией доктора юридических наук, профессора Е. А. Ровинского; Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М. : Юридическая литература, 1971. – 392 с.

446. Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 193 с.

447. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР / Н. Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1944. – 385 с.

448. Ровинский, Н. Н. Финансовый контроль в СССР/ Н.Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1947. – 242 с.

449. Россинский, Б. В. Административное право: учебник/ Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 6-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА -М, 2020 – 640 с.

450. Рукавишникова, И. В. Метод финансового права / И. В. Рукавишникова; отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 286 с.

451. Савостьянова, С. А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований РФ: Монография / С. А. Савостьянова; под ред. Э. Д. Соколовой. – М. : Юстицинформ, 2015. – 157 с.

452. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / Садовский В. Н. – М. : Наука, 1974. – 276 с.

453. Сакович, В. А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности / В. А. Сакович. – 2-е испр. и доп. изд. – СПб. : типо-литогр. М. Я. Минкова, 1898. – 91 с.

454. Сарбаш, С. В. Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики / С. В. Сарбаш. – М. : Статут, 1999. – 269 с.

455. Сборник по общественно-юридическим наукам / Сборник общих юридических знаний / Под ред. проф. Ю. С. Гамбарова. Вып. 1. – Санкт-Петербург : О. Н. Попова, 1899. – 192 с.

456. Смирникова, Ю. Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации / Ю. Л. Смирникова; под ред. Крохиной Ю. А.; Рос. правовая акад. – М. : Рос. правовая акд, 2003. – 146 с.

457. Советское финансовое право : Учебник для студентов юрид. ин-тов и фак. / Отв. ред. доценты В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1974. – 461 с.

458. Советское финансовое право. Учебник / В. В. Бесчеревных, М. Л. Коган, Н. А. Куфакова, Э. Г. Полонский [и др.] ; отв. ред.: В. В. Бесчеревных, С.Д Цыпкин. – М. : Юридическая литература, 1982. – 423 с.

459. Советское финансовое право / Л. В. Бричко, Г. С. Гуревич, В. В. Гусева; отв. ред. Г. С. Гуревич. — М. : Юрид. лит., 1985. – 271 с.

460. Советское финансовое право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Правоведение» / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Л. А. Давыдова и др; отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. – М. : Юридическая литература, 1987. – 462 с.

461. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, С. Н. Шевердяев, И. П. Кененова [и др.]; рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2014. – 595 с.

462. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – 2-е изд. – М. : Юриспруденция, 2019. – 270 с.

463. Соколова, Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2011. – 109 с.

464. Солюс, Г. Т. Критика современных буржуазных теорий финансов, денег и кредита/ [Г. Т. Солюс, П. А. Востриков, Л. В. Максимова и др.]; под ред. Г. П. Солюс. – М. : Финансы, 1978. – 286 с.

465. Сорокина, Ю. В. Система финансовых государственных органов России XIX столетия: монография / Ю. В. Сорокина. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 1998. – 61 с.

466. Сорокина, Ю. В. Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII – нач. XX вв.: монография / Ю. В. Сорокина. – Воронеж: Воронежский гос. университет, 2001. – 206 с.

467. Стиглиц, Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц; научный редактор перевода с англ. Г. М. Куманин. – М. : Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 718 с.

468. Субъекты правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов: монография / Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова, О. А. Акопян [и др.]; под ред. Н. А. Поветкиной; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Проспект, 2024. – 296 с.

469. Сулейменов, М. К. Право как система: монография / М. К. Сулейменов. – М. : Статут, 2016. – 359 с.

470. Сырых, В. М. Теория государства и права: учебник / В. М. Сырых. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2012. – 703 с.

471. Тарасов, И. Т. Очерк науки финансового права / И. Г. Тарасов. – Ярославль: тип. Губ. правл., 1883. – 710 с.

472. Татаринов, В. А. Государственная отчетность в Бельгии / В. А. Татаринов. – СПб.: тип. Опекун. сов., 1858. – 50 с.

473. Татаринов, В. А. Государственная отчетность в Пруссии / В. А. Татаринов. – СПб.: тип. Акад. наук, 1858. – 72 с.

474. Татаринов, В. А. Государственная отчетность во Франции / В. А. Татаринов. – СПб. : тип. Акад. наук, 1858. – 96 с.

475. Тихомиров, Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : ЭКСМО, 2008. – 446 с.

476. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2010. – 400 с.

477. Тихомиров, Ю. А. Государство/ Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 319 с.

478. Толстой, Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II / Д. А. Толстой. – Репр. воспроизведение изд. – М. : Либроком, 2021. – 258 с.

479. Трофимов, А. А. Бюджетные системы России и Китая: вопросы правового регулирования / А. А. Трофимов.– М. : ИНФРА-М, 2022. – 214 с.

480. Уемов, А. И. Системный подход и общая теория систем/ А. И. Уемов. – М.: Издательство «Мысль», 1978. – 272 с.

481. У истоков финансового права. М. М. Сперанский, Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов / М. М. Сперанский, Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов. – Серия: Золотые страницы финансового права. ; под ред. А. Н. Козырина; составитель А. А. Ялбулганов. – Т.1. – М. : Статут, 1998. – 427 с.

482. Уманская, В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России. / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – М. : Норма, 2020. – 174 с.

483. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): монография / Д. Л. Комягин, Х. В. Пешкова, С. В. Запольский, Е. Л. Васянина, А. Г. Пауль, С. О. Шохин, Е. Н. Кондрат, Е. А. Бочкарева, В. В. Гриценко, В. В. Пачкун; под ред. С. В. Запольского; Институт государства и права РАН. – М.: Прометей, 2017. – 390 с.

484. Урманцев, Ю. А. Общая теория систем в доступном изложении / Ю. А. Урманцев. – URSS, 2024. – 400 с.

485. Финансовое право. Учебник / Е. А. Ровинский, Б. Н. Иванов, М. И. Барышев; под ред. Ровинского Е.А.; Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М. : Юридическая литература, 1971. – 392 с.

486. Федяевский, К. К. Исполнение бюджета в капиталистических странах / К.К. Федяевский; под ред. и с предсил. чл.-кор. Акад. наук СССР проф. М. И. Боголепова; Н.-и. фин. ин-т. – М. : Госфиниздат, 1939. – 128 с.

487. Федяевский, К. К. Кассовое дело и кассовое устройство / К.К. Федяевский. – М. : Финансовое изд-во, 1928. – 80 с.

488. Филиппова, С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права / С. Ю. Филиппова. – М. : Статут, 2013. – 347 с.

489. Финансовое право России: актуальные проблемы / А. А. Ялбулганов [и др.]; под ред. А. А. Ялбулганова. – М. : ACADEMIA, 2007. – 288 с.

490. Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ: учебник / Д. В. Винницкий, Д. А. Курочкин, И. А. Раков, Е. А. Захаров, М. И. Зимулькин; научный редактор д. ю. н., проф. Д. В. Винницкий, Институт права БРИКС – М. : Юстицинформ, 2023 (Научные труды Уральской школы налогового и финансового права / ред. Совет серии: Д. В. Винницкий [и др.], том I). – 676 с.

491. Финансовое право на рубеже эпох: монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, К. В. Андриевский [и др.]; под ред. И. И. Кучерова. – М. : Проспект, 2024. – 336 с.

492. Финансовое право: учебник для юридических высших учебных заведений / [доцент Гурвич М. А. и др.] ; Всесоюзный ин-т юридических наук НКЮ Союза ССР. – М. : Юридическое изд-во, 1940. – 211 с.

493. Финансовое право: учебник / Л. К. Воронова, Л. А. Давыдова, М. В. Карасева [и др.]; руководитель авт. коллектива и отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1995. – 524 с.

494. Финансовое право. Учебник / Н. М. Артемов, О. Н. Горбунова, И. Г. Денисова, А.А. Жданов, В. Т. Коган, А. Н. Козырин, Н. А. Куфакова, Н. И. Химичева; отв. ред. О. Н. Горбунова. – М. : Юристъ, 1996. – 400 с.

495. Финансовое право: учебник / Т. Б. Головатая, Д. М. Дановская, Д. Н. Дружинин [и др.] ; ответственный редактор доктор юридических наук, профессор И. В. Рукавишникова.– 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 646 с.

496. Финансовое право: учебник и практикум для вузов / Г. Ф. Ручкина [и др.]; под ред. Г. Ф. Ручкиной. – М. : Юрайт, 2023. – 348 с.

497. Финансовое право: учебник/ Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова, А. Г. Гузнов, Е. Ю. Грачева, Д. М. Мошкова, Т. Э. Рождественская, Ю. К. Цареградская; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е издание, перераб. и доп. – М. : Проспект, 2021. – 624 с.

498. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М.: Проспект, 2025. – 624 с.

499. Финансовое право: учебник / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. – М. : Проспект, 2025. – 368 с.

500. Финансовое право России. Учебник / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, С. Г. Пепеляев. – М. : ТЕИС, 1995. – 232 с.

501. Финансовое право Российской Федерации : учебник / коллектив авторов под ред. М. В. Карасевой. – М. : КНОРУС, 2012. – 269 с.

502. Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина; редактор Е. Ю. Грачева ; рецензенты: Н. А. Шевелева [и др.]. – М. : Норма, 2024. – 344 с.

503. Финансы / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.]; Под ред. В. М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1994. – 430 с.

504. Финансы капиталистических государств / под ред. Б. Г. Болдырева. – 3-е изд. – М. : Финансы, 1980. – 352 с.

505. Финансы и налоги: очерки теории и политики. И. Т. Тарасов. А. А. Исаев. / И. Т. Тарасов, А. А. Исаев. – Серия: «Золотые страницы финансового права». Науч. ред. и автор вступительной статьи – А. Н. Козырин; составитель, автор статей – А. А. Ялбулганов. – Т. IV. — М. : Статут, 2004. – 615 с.

506. Финансовая система Китая: учебник для вузов / редакторы: В. В. Иванов, Н. В. Покровская. – М. : Проспект, 2020. – 350 с.

507. Фридман, М. И. Наша финансовая система. Опыт. Характеристики / М. И. Фридман – С.-Петербург, тип. т-ва «Общественная польза». 1905. – 108 с.

508. Хабриева, Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева; [Российская акад. наук]. – М. : Наука, 2016. – 318 с.

509. Хабриева, Т. Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Хабриева Т. Я., Клишас А. А. – М., 2020. – 240 с.

510. Хабриева, Т. Я. Право в реалиях технологической революции: монография / Т. Я. Хабриева – М. : Норма: ИНФРА-М, 2025. – 168 с.

511. Халипов, В. Ф. Власть: (Основы кратологии) / В. Ф. Халипов. – М. : Луч, 1995. – 300 с.

512. Халфина, Р. О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве / Р. О. Халфина; Акад. наук СССР. Ин-т права. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1954. – 240 с.

513. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении: монография / Р. О. Халфина; Ин-т государства и права АН СССР. – М. : Юридическая литература, 1974. – 351 с.

514. Халфина, Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина. В сборнике: Вопросы советского административного и финансового права – М., 1952. – С. 182 – 214.

515. Хикс, Дж. Р. Стоимость и капитал / Дж. Р. Хикс. Пер. с англ.; общ. ред. и вступ. ст. Р. М. Энтова. – М. : Прогресс, 1988. – 487 с.

516. Хикс, Дж. Р. Теория экономической истории / Дж. Р. Хикс. Вступительная статья: Р. М. Нуреева. – М.: Журнал «Вопросы экономики», 2003. – 223 с.

517. Химичева, Н. И. Субъекты советского бюджетного права: монография / Н. И. Химичева; под ред. В. М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 222 с.

518. Химичева, Н. И. Финансовое право / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова ; отв. ред. Н. И. Химичева. – Серия учебно-методических комплексов. – М. : Норма, 2005. – 462 с.

519. Ходский, Л. В. Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке / Л. В. Ходский. 2-ое издание пересмотренное и значительно дополненное. – СПб. : тип. Ю. М. Стасюлевича, 1901. – 580 с.

520. Хорн, Дж. К. Ван Основы управления финансами. Пер. с англ. / Дж. К. Ван Хорн. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 799 с.

521. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права/ В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. – 9-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2015. – 323 с.

522. Христенко, В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами Опыт. Проблемы. Перспективы / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 606 с.

523. Худяков, А. И. Избранные труды по финансовому праву / А. И. Худяков. – СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. – 465 с.

524. Цареградская, Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования. Монография / Ю. К. Цареградская; под ред. О. В. Болтиновой ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М. : Проспект, 2016. – 131 с.

525. Цвет, С. Н. По вопросам государственного хозяйства. По вопросам о промысловом налоге, налоге с городских недвижимостей и городском акцизе с трактирных заведений / С. Н. Цвет. – Ревель: Эстляндская. губ. тип., 1879. – 55 с.

526. Цвет, С. Н. По вопросам государственного хозяйства. IV. По вопросу об окончательной организации государственного счетоводства, по указаниям опыта единства кассы / С. Н. Цвет. – Ревель: Эстляндская. губ. тип., 1879. – 36 с.

527. Цифровое банковское право : учебник / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА); редактор Л. Г. Ефимова ; рецензенты: А. А. Вишневский, Е. Е. Богданова. – М. : Проспект, 2025. – 672 с.

528. Цифровые платформы – организационно-правовая форма взаимо действия в обществе: монография / Н. С. Волкова, А. С. Емельянов, А. А. Ефремов [и др.]; отв. ред. Л. К. Терещенко. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Инфотропик Медиа, 2025. – 244 с.

529. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н. Е. Абрамова, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева [и др.]: под ред. И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной. – М. : ИЗиСП, ИД «Юриспруденция», 2022. – 271 с.

530. Цифровые технологии в системе государственного и общественного контроля: теоретико-правовые аспекты : Монография / С. М. Зубарев, Е. А. Лебедева, С. В. Сабаева, А. В. Сладкова; под. ред. С. М. Зубарев – М. : Проспект, 2022. – 184 с.

531. Цыпкин, С. Д. Доходы государственного бюджета СССР : Правовые вопросы / С. Д. Цыпкин. – М. : Юрид. литература, 1973. – 222 с.

532. Цыпкин, С. Д. Финансово-правовые институты: их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. – М. : Изд-во МГУ, 1983. – 78 с.

533. Цыпкин, С. Д. Избранные труды по финансовому праву: монография / С. Д. Цыпкин; сост. М. Ф. Ивлиева; Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, Юрид. ф-т, Каф. фин. права. – М. : Статут, 2021. – 354 с.

534. Черданцев, А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография / А. Ф. Черданцев. – М. : Норма : Инфра-М, 2012. – 319 с.

535. Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин ; Ин-т государства и права Российской акад. наук. – М. : Норма, 2007. – 351 с.

536. Чиркин, В. Е. Публично-правовое образование/ В.Е. Чиркин ; Ин-т государства и права РАН. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 335 с.

537.Чиркин, В. Е. Сравнительное государствоведение: учебное пособие/ В.Е. Чиркин. – М., 2024. – 448 с.

538. Шагиев, Б. В. Юридическая деятельность и ее система: монография/ Б. В. Шагиев. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 190 с.

539. Шамшин, А. И. О контрольных учреждениях / А. И. Шамшин. – СПб. : печ. В. Головина, 1865. – 29 с.

540. Шамшин, А. И. О теории счетоводства / А. И. Шамшин. – Санкт-Петербург : тип. и лит. А. Траншеля, 1865. – 14 с.

541. Шевелева, Н. А. Бюджетная система Росси: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ (монография) / Н. А. Шевелева. – СПб. : Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб.гос.ун-та, 2004. – 278 с.

542. Шепелев, Д. В. Правовое регулирование государственного финансового контроля/ Д. В. Шепелев, Д. В. Шепелева. –М. : Проспект, 2021. – 243 с.

543. Шершеневич, Г. Ф. Общее учение о праве и государстве : Лекции Г. Ф. Шершеневича / Г. Ф. Шершеневич; Московское общество народных университетов.– М. : типография товарищества И. Д. Сытина, 1911. – 163 с.

544. Шершеневич, Г. Ф. Курс торгового права / Г.Ф. Шершеневич. – Издание в в 4 т. – Т. 4.: Торговый процесс. Конкурсный процесс.– М. : Издательство Юрайт, 2025. – 453 с.

545. Шовский, А. А. Единство касс и бюджет губкомхозов / А.А. Шовский. – М: тип. МКХ им. Ф. Я. Лаврова, 1925. – 16 с.

546. Штурм, Р. Бюджет / Р. Штурм; пер. А. С. Изгоева. с 5-го изд., пересмотр. и приведенного в соответствие с новейшими данными. – Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1907. – 600 с.

547. Эеберг, К. Т. Курс финансовой науки / К. Т. ф.-Эеберг, проф. Эрланген. ун-та; пер. с 12-го нем. изд. под ред., [с предисл.] и с доп. по рус. фин. праву М. А.

Курчинского, пр.-доц. С.-Петерб. ун-та. – Санкт-Петербург : тип. А. Розена, 1913. – 592 с.

548. Экономико-правовой анализ эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Монография / С. Е. Прокофьев, А. И. Галкин, С. Г. Еремин ; Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет). – М. : Филинъ, 2018. – 236 с.

549. Эшби, У. Р. Введение в кибернетику / У. Р. Эшби. – М. : Иностранная литература, 1959. – 432 с.

550. Югов, А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. / А.А. Югов ; М-во образования Рос. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург : Издательство УрГЮА, 1999. – 121 с.

551. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский, Л. К. Терещенко; под ред. : В. П.Мозолина, А. В. Турбанова. – М., 2011. – 182 с.

552. Ялбулганов, А. А. Предмет и система финансового права: монография / А. А. Ялбулганов. – М. : ИППМ , 2015. – 191 с.

553. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. –3-е изд. – Санкт-Петербург : тип. И. Стасюлевича, 1899. – 510 с.

554. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. Серия: Золотые страницы финансового права. Под ред. А. Н. Козырина; Пепеляев, Гольцблат и партнеры (PG) [юрид. компания]. Т. 3. – М. : Статут, 2002. – 553 с.

555. Яснопольский, Л. Н. Очерки русского бюджетного права / Л. Н. Яснопольский. – М.: В. П. Рябушинский, 1912. – 27 с.

556. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории / О. А. Ястребов. – М. : Наука, 2010. – 382 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

557. Альжанова, А. Б. Субъекты финансовых правоотношений в области кассового исполнения бюджетов : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Альжанова Айгуль Борисовна. – Саратов, 2008. – 26 с.

558. Андриевский, К. В. Финансово-правовые режимы : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.04 /Андриевский Константин Витальевич. – М., 2022. – 503 с.

559. Андреева, Е. М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации : дис. … докт. юрид. наук: / Андреева Елена Михайловна. – М., 2018.– 476 с.

560. Арзуманова, Л. Л. Финансово-правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук:12.00.14 / Арзуманова Лана Львовна. – М., 2006. – 26 с.

561. Арзуманова, Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : автореф. дис. … докт. юрид. наук:12.00.04 / Арзуманова Лана Львовна. – М., 2014. – 43 с.

562. Асадов, А. М. Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование : автореф. дис. … докт. юрид. наук:12.00.14 / Асадов Али Мамедович. – Челябинск, 2010. – 57 с.

563. Ахмедов, С. К. Развитие казначейской системы как субъекта управления государственными финансами : автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Ахмедов Сефер Курбалиевич. – М., 2001. – 22 с.

564. Бакаева, О. Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Бакаева Ольга Юрьевна. – Саратов, 2005. – 50 с.

565. Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. … докт. юрид. наук:12.00.01 / Беляев Валерий Петрович.– Саратов. 2006. – 55 с.

566. Бесчревных, В. В. Развитие советского бюджетного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Бесчревных Виктор Васильевич – М., 1954. – 16 с.

567. Бехер, В. В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета : автореф. дис … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бехер Вероника Виссарионовна. – Саратов, 2007. – 26 с.

568. Болтинова, О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Болтинова Ольга Викторовна. – М., 2008. – 43 с.

569. Бородай, О. Е. Политико-правовые основы становления и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации (1990-2003 г. г.) : дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Бородай Ольга Евгеньевна. – М., 2004. – 242 с.

570. Бочкарева, Е. А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / Бочкарева Екатерина Александровна. – М., 2014. – 401 с.

571. Герасимов, А. В. Развитие инновационного потенциала экономики регионов Российской Федерации (методология, механизмы и инструменты) : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.05 / Герасимов Алексній Вячеславович. – СПб., 2012. – 45 с.

572. Гогричиани, М. Г. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Гогричиани Майя Георгиевна. – М., 2007. – 27 с.

573. Голубев, С. А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Голубев Сергей Александрович. – М., 2004. – 50 с.

574. Горбунова, О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук в виде науч. доклада, выполняющего также функции автореф.: 12.00.12 / Горбунова Ольга Николаевна – М., 1996. – 56 с. – Библиогр.: с. 51-56.

575. Горохова, Д. В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Горохова Дарья Викторовна. – М., 2013. – 24 с.

576. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. – М., 2000. – 378 с.

577. Гузнов, А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Гузнов Алексей Геннадьевич. – М., 2016. – 47 с.

578. Гусев, С. И. Развитие федерального казначейства в системе управления государственными финансами *:* автореф .... дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Гусев Сергей Иванович. – Иркутск, 2005. – 34 с.

579. Древаль, Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Древаль Людмила Николаевна. – Хабаровск, 2009. – 469 с.

580. Древаль, Л. Н. Субъекты российского финансового права : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Древаль Людмила Николаевна. – М., 2009. – 60 с.

581. Дубровская, Ю. В. Развитие институтов местного самоуправления как фактор гармонизации интересов субъектов экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Дубровская Юлия Владимировна. – СПб., 2011. – 25 с.

582. Егорова, М. В. Теоретико-методологические основы оптимизации трансформации бюджетного процесса : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Егорова Марина Витальевна. – Донецк, 2022. – 43 с.

583. Ермоленко, А. В. Казначейский контроль в управлении бюджетным процессом субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 5.2. 4 / Ермоленко Анна Владимировна. – СПб., 2022. – 21 с.

584. Епифанова, В. И. Формирование экономико-функциональной модели казначейской системы : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10/Епфанова Валентина Ивановна. – Орел, 2012. – 24 с.

585. Ефремов, М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ефремов Максим Олегович. – М., 2005. – 203 с.

586. Загиров, Р. З. Договор банковского счета: проблемы правовой квалификации и регулирования : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Загиров Расим Загирович. – М., 2002. – 29 с.

587. Елизаров, А. Б. Контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Елизаров Александр Борисович. – Владимир, 2005. – 21 с.

588. Емельянов, А. С. Реализация охранительной функции финансового права : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Емельянов Александр Сергеевич. – М.,2005. – 42 с.

589. Ермоленко, А.В. Казначейский контроль в управлении бюджетным процессом субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 5.2.4 / Ермоленко Анна Владимировна. – СПб., 2022. – 21 с.

590. Епифанова, В. И. Формирование экономико-функциональной модели казначейской системы : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Епифанова Валентина Ивановна. – Орел, 2012. – 24 с.

591. Ильин, А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / Ильин Антон Валерьевич. – СПб., 2016. – 358 с.

592. Иманшапиева, М. Г. Казначейская система финансового регулирования бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Иманшапиева Марина Гаджиевна. – Махачкала, 2002. – 20 с.

593. Исайчева, А. А. Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях цифровой экономики : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 5.1.2 / Исайчева Анастасия Александровна. – Саратов, 2024. – 28 с.

594. Исайчева, А. А. Трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях цифровой экономики : дис. … канд. юрид. наук: 5.1.2 / Исайчева Анастасия Александровна. – Саратов, 2024. – 234 с.

595. Казимирова, Е. Е. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Казимирова Елена Евгеньевна. – М., 2000. – 22 с.

596. Калыгина, А. А. Правовой режим банковского счета : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Калыгина Александра Александровна. – М., 2006. – 24 с.

597. Карандина, Е. А. Федеральное казначейство в системе государственного контроля Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Карандина Елена Алексеевна. – Саратов, 2007. – 22 с.

598. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.12/ Карасева Марина Валентиновна. – М., 1998. – 41 с.

599. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.12 / Карасева Марина Валентиновна. – Воронеж, 1998. – 304 с.

600. Караулова, Ю. В. Совершенствование бюджетного процесса в регионе – основа эффективности общественных финансов : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Караулова Юлия Викторовна. – Самара, 2022. – 26 с.

601. Качанова, Е. А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Качанова Елена Анатольевна. – М., 2013. – 45 с.

602. Кацюба, И. А. Управление финансами муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кацюба Ирина Александровна. – СПб., 2007. – 22 с.

603. Клишина, М. А. Становление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Клишина Марина Александровна. – М., 2009. – 29 с.

604. Клюкова, И. Н. Совершенствование казначейской системы как инструмента исполнения бюджета в регионе : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 /Клюкова Ирина Николаевна. – М., 2004. – 18 с.

605. Кованева, Н. Е. Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кованева Наталья Евгеньевна.– Саратов, 1999.– 20 с.

606. Комягин, Д. Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Комягин Дмитрий Львович. – М., 2005. – 22 с.

607. Кононов, В. С. Правосубъектность органов публичной власти (теоретико-правовое исследование) : дис. … канд. юрид. наук: 5.1.1 / Кононов Виталий Сергеевич. – М., 2025. – 302 с.

608. Конюхова, Т. В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Конюхова Таисия Владимировна. – М., 2012. – 36 с.

609. Костюченко, В. Ф. Комплексное развитие казначейского исполнения бюджетов разных уровней : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Костюченко Владимир Федорович. – Ростов – на – Дону, 2005. – 50 с.

610. Крохина, Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве : аврореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Крохина Юлия Александровна. – Саратов, 2001. – 50 с.

611. Кузьмина, С. Н. Казначейская система исполнения бюджетов в условиях реформирования бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кузьмина Светлана Николаевна. – Волгоград, 2005. – 23 с.

612. Курбатов, А. Я. Банковские счета в российском праве: понятие, виды, правовые режимы : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Курбатов Алексей Янович. – М., 2006. – 171 с.

613. Курбатов, А. Я. Банковские счета в российском праве: понятие, виды, правовые режимы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Курбатов Алексей Янович. – М., 2006. – 20 с.

614. Лавренюк, А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лавренюк Антон Владиленович. – М., 2007. – 23 с.

615. Лагутин, И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Лагутин Игорь Борисович. – М., 2014. – 38 с.

616. Лазарева, Н. В. Управление региональными финансами : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Лазарева Наталья Владимировна. – СПб., 2000. – 28 с.

617. Лалаев, С. Г. Моделирование механизмов управления государственными финансами : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.13 / Лалаев Сергей Грантович. – М., 2010. – 22 с.

618. Лалаев, Г. Г. Развитие инструментально-методологического обеспечения управления государственными финансами : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.13 / Лалаев Грант Григорьевич. – М., 2006. – 23 с.

619. Лисицын, Д. А. Финансовая деятельность государства: содержания, методы осуществления : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лисицын Денис Анатольевич. – Челябинск, 2004. – 23 с.

620. Логвенчева, А. О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности Федерального казначейства : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 5.1.2 / Логвенчева Анастасия Олеговна. – М., 2024. – 22 с.

621. Лукьянова, Т. Г. Финансовая деятельность государства, как правовая категория : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лукьянова Татьяна Геннадьевна. – М., 2008. – 23 с.

622. Ляскало, А. Н. Финансовые преступления в российском уголовном праве: современная концепция и проблемы квалификации : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.08 / Ляскало Алексей Николаевич. – М., 2022. – 650 с.

623. Макаров, В. О. Трансформация юридических процедур под влиянием сети Интернет : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Макаров Владислав Олегович; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т, 2019]. – Волгоград, 2018. – 434 с.

624. Маркварт, Э. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований (вопросы теории и практики) : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00. 05 / Маркварт Эмиль. – М., 2012. – 36 с.

625. Матвиенко, К. В. Стратегия экономической безопасности в системе управления государственной долговой политикой России : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.05 / Матвиенко Карина Вячеславовна. – Йошкар–Ола, 2020. – 46 с.

626. Махина, С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Махина Светлана Николаевна. – Воронеж, 1998. – 223 с.

627. Миронова, С. М. Доктрина финансово–правового статуса муниципального образования в Российской Федерации и его реализация : автореф. дис … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Миронова Светлана Михайловна. – Саратов, 2021. – 73 с.

628. Морозова, Е. А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. экон. наук: 08.00.14, 08.00.10 / Морозова Елена Александровна. – М., 2009. – 49с.

629. Морозов, В. А. Казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Морозов Владимир Анатольевич. – Волгоград, 2004. – 24 с.

630. Морунова, Г. В. Муниципальные финансы в трансформационной экономике : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Морунова Галина Владимировна. – СПб., 2019. – 32 с.

631. Никоненко, А. В. Финансово-правовое регулирование деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) России : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Никоненко Александр Викторович. – М., 2006. – 26 с.

632. Нуртдинов, А. А. Государственная казна как государственно-правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Нуртдинов Азат Ахатович. – М., 2008. – 25 с.

633. Орлова, Е. В. Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Орлова Екатерина Владимировна. – Владикавказ, 2018. – 26 с.

634. Палозян, О. А. Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04 / Палозян Оксана Арамоисовна. – М., 2017. – 25 с.

635. Панкратова, В. И. Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04 / Панкратова виктория Игоревна. – М., 2014. – 24 с.

636. Пауль, А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Пауль Алексей Георгиевич. – Воронеж, 2014. – 48 с.

637. Петраченко, Т. Р. Особенности правового регулирования договора банковского счета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Петраченко Тимур Рамазанович. – М., 2005. – 22 с.

638. Пиликин, Г. Г. Становление финансового права как особой формы регулирования экономических отношений : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.00 / Пиликин Георгий Геннадьевич. – М., 2014. – 56 с.

639. Пискотин, М. И. Закон о государственном бюджете СССР : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Пискотин Михаил Иванович. – М., 1953. – 20 с.

640. Поветкина, Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Поветкина Наталья Алексеевна. – М., 2004. – 203 с.

641. Поветкина, Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Поветкина Наталья Алексеевна. – М., 2004. – 24 с.

642. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Поветкина Наталья Алексеевна. – М., 2016. – 42 с.

643. Покачалова, Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Покачалова Елена Вячеславовна. – Саратов, 2007. – 66 с.

644. Пономарева, Е. В. Субъекты и квазисубъекты права: теоретико-правовые проблемы разграничения : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пономарева Елена Владимировна. – Екатеринбург, 2019. – 32 с.

645. Прокофьев, С. Е. Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Прокофьев Станислав Евгеньевич. – Саратов, 2004. – 290 с.

646. Прокофьев, С. Е. Методологические и организационные основы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Прокофьев Станислав Евгеньевич. – Саратов, 2004. – 32 с.

647. Прохоренкова, Л. Ю. Совершенствование казначейской системы исполнения бюджета на региональном уровне (на материалах Ставропольского края) : автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Прохоренкова Людмила Юрьевна. – Ставрополь, 2007. – 25 с.

648. Пятковская, Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / Пятковская Юлия Валерьевна. – М., 2017. – 51 с.

649. Рачинский, В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. …. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рачинский Вячеслав Владимирович. – Екатеринбург, 2003. – 25 с.

650. Резинкин, М. А. Развитие казначейской системы исполнения бюджета в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Резинкин Максим Алексеевич. – Саратов, 2013. – 19 с.

651. Родионов, Л. А. Казна и казначейство по гражданскому праву Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Родионов Леонид Александрович. – М, 2001. – 21 с.

652. Рудовол, И. П. Финансово-правовое регулирование казначейского исполнения бюджета : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рудовол Иван Павлович. – Омск, 2003. – 25 с.

653. Рыбакова, С. В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Рыбакова Светлана Викторовна. – Саратов, 2010. – 46 с.

654. Сазонов, А. С. Совершенствование кассового обслуживания исполнения бюджетов органами федерального казначейства : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Сазонов Александр Сергеевич. – Волгоград, 2010. – 24 с.

655. Силуанов, А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России : дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Силуанов Антон Германович. – М., 2012. – 410 с.

656. Силуанов, А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России : автореф. дис. … докт. экон. наук: 08.00.10 / Силуанов Антон Германович. – М., 2012. – 42 с.

657. Смирникова, Ю. Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореферат дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Смирникова Юлия Леонтьевна. – М., 2012. – 41 с.

658. Соколова, Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Соколова Эльвира Дмитриевна. – М., 2008. – 46 с.

659. Соловьева, Е. А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации (проблема асимметрии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соловьева Елена Алексеевна. – М., 2006. – 30 с.

660. Тарло, А. Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Тарло Антон Евгеньевич. – М., 2013. – 31 с.

661. Ткаченко, Р. В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 5.1.2 / Ткаченко Роман Владимирович. – М., 2022. – 60 с.

662. Хоменко, Е. Г. Финансово–правовое регулирование создания и функционирования национальной платежной системы России : автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Хоменко Елена Георгиевна. М., 2017. – 56 с.

663. Чениб, Б. Р. Управление денежными потоками в казначейской системе исполнения бюджетов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Чениб Бэлла Руслановна. – Владикавказ, 2018. – 26 с.

664. Шагиев, Б. В. Юридическая деятельность в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шагиев Булат Василович. – М., 2003. – 21 с.

665. Шевелева, Н. А. Бюджетная система России : Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Шевелева Наталья Александровна – С.-Петерб., 2005. – 64 с.

666. Шмелев, К. В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862 -1904 годы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шмелев Константин Викторович. – Н. Новгород, 2004. – 22 с.

667. Шмелев, К. В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862 -1904 годы) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шмелев Константин Викторович. – Н. Новгород, 2004. – 176 с.

668. Яковлев, Д. И. Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджета в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Яковлев Дмитрий Иванович. – Саратов, 2005. – 26 с.

669. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно–правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Ястребов Олег Александрович. – М., 2010.– 49 с.

670. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Ястребов Олег Александрович. – М., 2010.– 451 с.

Статьи, опубликованные в периодических изданиях

671. Авакьян, С. А. Государственно правовые институты: понятие и формирование (применительно к деятельности Советов) / С. А. Авакьян // Советское государство и право. –1977. – № 2. – С. 19-27.

672. Агамагомедова, С. А. Теория контрольно-надзорного правоотношения: эволюция подходов и современное содержание / С. А. Агамагомедова // Журнал российского права. – 2025. – № 3. – С. 105-116.

673. Агамагомедова, С. А. Таможенный контроль как цифровая экосистема / С. А. Агамагомедова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2025. – Т. 25, вып. 4. – С. 409-415.

674. Анисифоров, Т. С. Современное состояние российской финансовой системы: новые векторы правового регулирования финансового рынка / Т. С. Анисифоров // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2024. – № 7. – С. 52-57.

675. Анциферов, С. А. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. / С. А. Анциферов, С. А. Андреев, Т. Ю. Шидловская // Финансовое право. – 2016. – № 3. – С. 22-27.

676. Артюхин, Р. Е. Реформирование отчетности публично-правовых образований / Р. Е. Артюхин // Реформы и право. – 2007. – № 1. – С. 17-21.

677. Артюхин, Р. Е. Отдельные вопросы регулирования бюджетных отношений / Р. Е. Артюхин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 21. – С. 6-8.

678. Артюхин, Р. Е. Казначейство России: стратегическое управление и информационные технологии / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2010. – № 3. – С. 3-9.

679. Артюхин, Р. Е. Казначейство России: по пути развития / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2012. – № 2. – С. 3-9.

680. Артюхин, Р. Е. Роль Казначейства России в реализации стратегических задач государства / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2018. – № 6. – С. 3-6.

681. Артюхин, Р. Е. Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства / Р.Е. Артюхин // Государственная служба. – 2020. – Т. 22. – № 1 (123). – С. 70-72.

682. Артюхин, Р. Е. От кассового к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2022. –№ 1. – С. 3-6.

683. Артюхин, Р. Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей / Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2022. – № 12. – С. 2-6.

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

685. Артюхин, Р. Е. Развитие российской казначейской системы в конце XX и первой четверти XXI века / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2022. – № 11. – С. 3-13.

686. Артюхин, Р. Е. Эволюция государственного финансового контроля и контрольно-ревизионных органов Минфина России / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2023. – № 5. – С. 3-12.

687. Артюхин, Р. Е. Бюджетный кодекс – гарант бюджетного правопорядка / Т. Г. Нестеренко, Р. Е. Артюхин // Журнал Бюджет. – 2023. – № 7 (247). – С. 32-35.

688. Артюхин, Р. Е. Бюджетно-правовое регулирование казначейского обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / Р. Е. Артюхин // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 12 (157). – С. 52-61.

689. Артюхин, Р. Е. Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права / Р. Е. Артюхин // Журнал российского права. – 2024. – № 2. – С. 91-103.

690. Артюхин, Р. Е. Бюджетный кодекс России: 25-летний рубеж / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2024. – № 1. – С. 3-5.

691. Артюхин, Р. Е. Система казначейских платежей как новый институт бюджетного права / Р. Е. Артюхин // Журнал российского права. – 2024. – № 2. – С. 91-103.

692. Артюхин, Р. Е. Развитие системы казначейских платежей / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2024. – № 12. – С. 3-6.

693. Артюхин, Р. Е. Правовой режим единого счета бюджета / Р. Е. Артюхин // Актуальные проблемы российского права. – 2025. – Т. 20. – № 1 (170) январь. – С. 57-65.

694. Артюхин, Р. Е. Казначейское сопровождение как правовой механизм обеспечения результативности бюджетных расходов / Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2025. – № 12. – С. 9-14.

695. Артюхин, Р. Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе/ Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2025. – № 6. – С. 14-18.

696. Артюхин, Р. Е. Казначейская система: проекты и результаты / Р. Е. Артюхин // Финансы. – 2025 – № 4. – С. 3-6.

697. Артюхин, Р. Е. Казначейский мониторинг – новый правовой инструмент реализации государственной бюджетной политики / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов // Финансы. – 2025. – № 12. – С. 3-9.

698. Артюхин, Р. Е. Правовое регулирование единого казначейского счета / Р. Е. Артюхин // Банковское право. – 2025. – № 2. – С. 15-25.

699. Артюхин, Р. Е. Казначейские платежи как объект бюджетно-правового регулирования / Р. Е. Артюхин // Хозяйство и право. – 2025. – № 4. – С. 60-74.

700. Артюхин, Р. Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе / Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2025. – № 6. – С. 14-18.

701. Артюхин, Р. Е. Системность бюджетного права / Р. Е. Артюхин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2025. – № 6. – С. 63-74.

702. Артюхин, Р. Е. Федеративное государство и публично-правовые образования как субъекты финансового права / Р. Е. Артюхин // Труды Института государства и права РАН. – 2025. – Том 20. – № 5. – С. 159-179.

703. Артюхин Р. Е. Санкционирование операций как казначейская контрольная процедура / Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2025. – № 10. – С. 6-11.

704. Артюхин, Р. Е. Принцип единства кассы в бюджетном праве России: ретроспективный подход к осмыслению / Р. Е. Артюхин, А. Н. Козырин // Государство и право. – 2025. – № 10. – С. 184-195.

705. Артюхин, Р. Е. Государственный финансовый контроль: от институционального подхода к исследованию процедур / Р. Е. Артюхин, А. Н. Козырин // Журнал российского права. – 2025.– №12. – С. 105-123.

706. Артюхин, Р. Е. Казначейское сопровождение как правовой механизм обеспечения результативности бюджетных расходов / Р. Е. Артюхин // Финансовое право. – 2025. – № 12. – С. 9-14.

707. Артюхин, Р. Е. Небюджетные средства публично-правовых образований как объект регулирования бюджетным законодательством / Р. Е. Артюхин // Юрист. – 2025. – № 12. – С. 18-26.

708. Артюхин, Р. Е. Правовая природа привлечения средств при управлении остатками средств на едином счете бюджета / Р. Е. Артюхин // Хозяйство и право. – 2026. – № 2. – С. 63-79.

709. Артюхин, Р. Е. Бюджетно-правовое регулирование совершения операций с цифровым рублем / Р. Е. Артюхин // Актуальные проблемы российского права. – 2026. – № 21 (1). – С. 61-67.

710. Баракина, Е. Ю. Цифровые платформы: конституционно-правовые основы функционирования / Е. Ю. Баракина // Конституционное и муниципальное право. – 2025. – № 5. – С. 25-28.

711. Беляева, Г. С. К вопросу о понятии и признаках юридических институтов / Г. С. Беляева, В. И. Кузьменко, А. А. Умарова // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 4. – С. 101-104.

712. Бельский, К. С. Видный отечественный ученый-правовед профессор М. И. Пискотин (к 90-летию со дня рождения) / К. С. Бельский // Государство и право. – 2014. – № 8. – С. 51-58.

713. Бобкова, Л. Л. Динамика развития субъектов бюджетного права: проблемы научного и законодательного определения / Л. Л. Бобкова, Е. А. Ильющенко // Журнал юридических исследований. – 2016. – №. 4. – С. 6-6.

714. Болтинова, О. В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 810-815.

715. Болтинова, О. В. К вопросу о предмете бюджетного права Российской Федерации / О.В. Болтинова // Российское право: образование, практика, наука. – 2014. – № 1 (82). – С. 38-46.

716. Болтинова, О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – №3. – С. 342-350.

717. Болтинова, О. В. Бюджет – основополагающая категория бюджетного права / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 10 (83). – С. 51-57.

718. Болтинова, О. В. Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 11. – С. 65-72.

719. Бондарь, Е. О. Актуальные тенденции развития системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации с учетом изменения международных стандартов / Е. О. Бондарь, С. В. Изутина // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 97-100.

720. Борисова, Л. Н. Юридический процесс и юридическая процедура / Л. Н. Борисова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 2. – С. 163-168.

721. Бриль, Д. В. Система государственного управления: история развития теории и совершенствования практики управления эффективностью исполнительных органов государственной власти Российской Федерации / Д. В. Бриль // Управление большими системами. – 2020. – № 85. – С. 6-22.

722. Бурмейстер, В. А. Публично-правовое образование: законодательство и доктрина (сравнительно-правовые аспекты) / В. А. Бурмейстер // Сибирский юридический вестник. – 2016. – №1. – С. 126-132.

723. Бухвальд, Е. М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России / Е. М. Бухвальд // Вестник ИЭ РАН. – 2016. – № 5. – С.25-42.

724. Васильева, Т. А. Изменение конституции: современные тенденции / Т. А. Васильева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 9. – С. 80-86.

725. Васянина, Е. Л. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии / Е. Л.Васянина, М. Д. Шапсугова // Банковское право. – 2021. – № 5. – С. 28-37.

726. Вершило, Т. А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств / Т. А. Вершило // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 21-25.

727. Вершило, Т. А. К вопросу о формировании бюджета / Т. А. Вершило // Публичное право сегодня. – 2017. – № 1. – С. 24-28.

728. Воронова, Л. К. Некоторые вопросы бюджетных прав союзных республик / Л. К. Воронова // Вопросы советского финансового права. – Труды ВЮЗИ. –1967. – Т. 9. – С. 99-120.

729. Воронова, И. В. Юридическая процедура обеспечения прав и свобод человека и гражданина / И. В. Воронова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 1. – С. 8-10.

730. Воронцов, О. Г. Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств / О. Г. Воронцов // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 110-119.

731. Гейвандов, Я. А. Государственное регулирование денежной и кредитной сферы в России / Я. А. Гейвандов // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 38-48.

732. Глазунова, И. В. Развитие казначейского сопровождения бюджетных средств: проблемы и перспективы / И. В. Глазунова // Правоприменение. – 2021. – № 3. – С. 120-134.

733. Гойхер, О. Л. Экономическая система: понятие, виды, свойства / О. Л. Гойхер, А. А. Ларюшкина // Вестник ГУУ. – 2013. – № 16. – С. 246-250.

734. Горбунова, О. Н. Роль финансового права в выполнении планов экономического и социального развития / О. Н. Горбунова // Советское государство и право. –1982. – № 6. – С. 12-20.

735. Горбунова О. Н. Финансовое право в системе российского права: актуальные проблемы / О. Н. Горбунова // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 14-21.

736. Горбунова, О. Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового кризиса / О.Н. Горбунова // Проблемы экономики и юридической практики. – 2009. – № 4. – С.128-136.

737. Горбунова, О. Н. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации / О. Н. Горбунова, Н. А. Поветкина, Ю. В. Леднева // Финансовое право. – 2023. – № 11. – С. 3-11.

738. Грачева, Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в Российской Федерации / Е. Ю. Грачева // Финансовое право и управление. –2013. – № 2. – С. 4-38.

739. Грачева, Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2014. – № 4. – С. 23-24.

740. Грачева, Е. Ю. История финансового права / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2015. – № 3. – С. 28-45.

741. Грачева, Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2016. – № 6 (22). – С. 10-20.

742. Грачева, Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е. Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9. – С. 57-66.

743. Грачева, Е. Ю. Доктрина науки финансового права: эволюционное развитие и современность / Е. Ю. Грачева, Л. Л. Арзуманова // Журнал российского права. – 2023. – № 5. – С. 171-186.

744. Грачева, Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. –2024. – № 7 (119). – С.17-27.

745. Грачева, Е. Ю. Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2025. – № 6. – С. 22-32.

746. Громова, З. Е. Счетная палата в системе органов государственного контроля: административно-правовые аспекты / З. Е. Громова // Административное право и процесс. – 2022. – № 12. – С. 38-44.

747. Груздев, В. В. Волевая природа юридического лица / В. В. Груздев // Юрист. – 2013. – № 16. – С. 27-30.

748. Гурвич, М. А. К вопросу о бюджетных правах союзных республик / М. А. Гурвич // Советское государство и право. – 1950. – № 1. – С. 28-36.

749. Долганова, О. И. Зарубежный опыт цифровизации превентивного государственного финансового контроля (на примере США, Китая, Канады, Индии и Австралии) / О. И. Долганова, Д. А. Козырев // Государственное управление. Электронный вестник. – 2024. – № 104. – С. 141-161.

750. Долматова, Н. Г. Угрозы и риски бюджетной безопасности в контексте развития цифровой экономики / Н. Г. Долматова // Финансовое право. – 2021. – № 1. – С. 37-39.

751. Дроздов, О. И. Опыт казначейского исполнения бюджета в Великобритании / О. И. Дроздов // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 68-71.

752. Емельянов, А. С. Функции финансового права и механизм финансово-правового регулирования / А. С. Емельянов // Реформы и право. – 2009. – № 4. – С. 16-35.

753. Емельянов, А. С. К вопросу о предмете административного и финансового права / А. С. Емельянов // Право и политика. – 2012. – № 12. – С. 2061-2067.

754. Ефимова, Л. Г. О правовой природе безналичных денег, цифровой валюты и цифрового рубля / Л. Г. Ефимова // Цивилист. – 2022. – № 4. – С. 6-15.

755. Жадобина, Н. Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и его структура Н. Н. Жадобина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 135-141.

756. Загиров, Р. З. Юридическая природа договора банковского счета / Р. З. Загиров // Банковское право. – 2002. – № 2. – С. 17–27.

757. Зеленцов, А. Б. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. – 2022. – № 3. – С. 96-130.

758. Землянская, Н. И. Публично-правовая компания как субъект финансового права / Н. И. Землянская // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11. – С. 133-139.

759. Зенкин, С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика / С. А. Зенкин // Lex Russica. –2018. – № 11. – С. 40-61.

760. Зернов, И. В. Публично-правовое образование – новая конституционная парадигма / И. В. Зернов // Электронный журнал. Наука. Общество. Государство. – 2021. – №2 (34). – С. 124-133. – http://esj.pnzgu.ru ISSN 2307-9525 (Online)

761. Зернов, И. В. О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» / И. В. Зернов// Электронный научный журнал. Наука. Общество. Государство. – 2017. – № 4 (20). – http://esj.pnzgu.ru ISSN 2307-9525 (Online)

762. Зорькин, В. Д. Providetia или о праве будущего в эпоху цифровизации / В. Д. Зорькин // Государство и право. – 2020. – № 6. – С. 7-19.

763. Зубарев, С. М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении / С. М. Зубарев // Вестник МГЮА. – 2016. – № 5. – С. 118-127.

764. Зубарев, С. М. О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти / С. М. Зубарев //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № (6). – С.36-48.

765. Зубарев, С. М. О единой системе правового регулирования цифровых технологий государственного и общественного контроля / С. М. Зубарев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 11. – С. 29-37.

766. Игонина, Л. Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности / Л. Л. Игонина // Финансы и кредит. – 2015. – № 35. – С. 12-24.

767. Иоффе, О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) / О. С. Иоффе // Учёные записки ВНИИСЗ. – Вып. 14. – М., 1968. – С. 45-60.

768. Иоффе О. С. Логические пределы понятий юридического лица, оперативного управления, хозяйственного обязательства / О. С. Иоффе // Правоведение. – 1972. – № 6. – С.103-115.

769. Камардина, Ю. В. Отдельные направления совершенствования функциональной деятельности органов Федерального казначейства / Ю. В. Камардина // Бюджетный учет. – 2012. – № 6. – С. 12-15.

770. Каплина, А. В. Приоритетные направления реформирования муниципальных финансов // А. В. Каплина / Финансовые исследования. – 2009. – № 1. – С. 53-60.

771. Карасева (Сенцова), М. В. Предмет бюджетного права / М. В. Карасева (Сенцова) // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2008. – № 2. – С. 204-212.

772. Карасева, М. В. О предмете финансового права в современных условиях / М. В. Карасева // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2019. – №4 (39). – С. 187-199.

773. Карасева, М. В. Децентрализованные финансы: вопросы финансово-правовой теории / М. В. Карасева // Российский журнал правовых исследований. – 2023. – № 4. – С. 47-49.

774. Карасева (Сенцова), М. В. Госкорпорации и публично-правовые компании как субъекты финансового права / М. В. Карасева (Сенцова) // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 11-15.

775. Карасева, М. В. Правовые институты общей части науки финансового права: вопросы теории / М. В. Карасева // Финансовое право. – 2024. – №4. – С. 2-7.

776. Карчевский, С. П. Договор корреспондентского счета как разновидность договора банковского счета / С. П. Карчевский // Банковское право. – 2002. –№ 1. – С. 26-36.

777. Кикавец, В. В. Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок / В. В. Кикавец, Т. А. Вершило // Финансовое право. – 2020. – № 5. – С. 14-17.

778. Кириякова, Н. И. Функциональные экономические системы как формы адаптации экономики в институциональной среде / Н. И. Кириякова // Проблемы науки. – 2016. – № 39 (81). – С. 46-51.

779. Кобзарь-Фролова, М. Н. Видные ученые института государства и права РАН Пискотин Михаил Иванович (21 ноября 1924 г – 15 июня 2003 г) / М. Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 255-261.

780. Козырин, А. Н. Сравнительно-правовой метод в финансовом праве / А. Н. Козырин // Финансовое право. – 2009. – № 9. – С. 2-6.

781. Козырин, А. Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации / А. Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 25-36.

782. Колесников, Ю. А. Финансово-правовой статус субъектов расходных обязательств и механизм управления бюджетными ресурсами / Ю. А. Колесников // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 340-347.

783. Комбарова, В. С. Правовое регулирование цифровых платформ/ В. С. Комбарова // ИС. Авторское право и смежные права. – 2025. – № 3. – С. 65-72.

784. Комягин, Д. Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Д. Л. Комягин // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – 2006. –Т. 1. – С.87-105.

785. Комягин, Д. Л. Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России / Д. Л. Комягин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2022. – № 3. – С. 173-194.

786. Красинский, В. В. Криминологические исследования блокчейнов криптовалют в российской антиотмывочной системе / В. В. Красинский, А. Н. Норкина // Современное право. – 2024. – № 8. – С. 88-93.

787. Крестинский, Н. Н. Наша финансовая политика (тезисы для докладов) / Н. Н. Крестинский // Известия Народного комиссариата финансов. – 1921. – № 18. – С. 1-8.

788. Крохина, Ю. А. О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации / Ю. А. Крохина // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 44-50.

789. Крохина, Ю. А. Вопросы бюджетно-правового статуса Российской Федерации / Ю.А. Крохина // Право и политика. - 2001. – № 6. – С. 20-26.

790. Кулаков, В. В. Межкредиторское соглашение как новый вид гражданско-правового договора / В.В. Кулаков // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 2. – С. 45-50.

791. Кучеров И. И. Сущность, функции и правовые формы денежных средств / И.И. Кучеров // Журнал российского права. – 2016. – Том 4. – № 9 (237). – С. 66-78.

792. Лагутин, И. Б. Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма / И. Б. Лагутин // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 15-18.

793. Лапшина, Л. П. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке / Л. П. Лапшина, Т. Ф Салеев // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2015. – Т. 25. – № 2. – С. 119-125.

794. Ларионова, Е. С. К вопросу о совершенствовании финансово-правовой ответственности операторов платежных систем / Е. С. Ларионова // Финансовое право. – 2024. – № 4. – С. 23-26.

795. Лафитский, В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права / В. И. Лафитский //Журнал российского права. – 2011. – № 3. – С. 103-108.

796. Лебедев, В. А. Рецензия на работу М. М. Ковалевского «Опыты по истории юрисдикции налогов во Франции с XIV века до смерти Людовика XIV»

(М., 1876) / В. А. Лебедев // Сборник государственных знаний. – Т. VI. – СПб.,1878. – С. 48-49.

797. Леднева, Ю. В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации / Ю. В. Леднева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 8. – С. 85-93.

798. Леднева, Ю. В. Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства / Ю. В. Леднева // Финансовое право. – 2021. – № 4. – С. 30-34.

799. Леднева, Ю. В. Модернизация финансового законодательства в контексте конституционной реформы 2020 года / Ю. В. Леднева // Журнал российского права. – 2023. – № 9. – С. 76–-9.

800. Леднева, Ю. В. Цифровой рубль в финансово-правовом пространстве / Ю. В. Леднева // Финансовое право. – 2024.– № 9. – С. 21-24.

801. Логвенчева, А. О. Правовое регулирование санкционирования операций/ А. О. Логвенчева // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 1. – С. 82-89.

802. Лукашев, А. А. Подотраслевая природа финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения / А. А. Лукашев // Финансовое право и управление. – 2013. – № 2. – С. 77-101.

803. Лукичев, К. Е. К вопросу об использовании искусственного интеллекта при проведении государственного (муниципального) финансового контроля / К. Е. Лукичев // Финансовое право. – 2022. – № 9. – С. 21-25.

804. Макаров, В. В. Современные экосистемы как результат эволюции концепции экосистем и цифровой трансформации экономики / В. В. Макаров, А. С. Шишкова // Экономика и качество систем связи. – 2025. – № 4. – С. 4-16.

805. Макушкин, В. О. Виды специальных банковских счетов и основания их классификации / В. О. Макушкин // Юридические исследования. – 2018. – №7. – С. 48-55.

806. Малый, А. Ф. Институты права и правовые институты в современном российском праве и особенности их формирования / А. Ф. Малый, С. О. Логунова // Образование и право. – 2021. – № 2. – С. 91-96.

807. Мананкова, Р. П. Современные представления о легальных межотраслевых понятиях субъектов / Р. П. Мананкова, Г. Г. Пашкова // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2024. – № 54. – С. 149-165.

808. Матненко, А. С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования / А. С. Матненко // Финансовое право. – 2008. – № 11. С. 19-22.

809. Мигущенко, О. Н. Единая система публичной власти как фактор национальной безопасности Российской Федерации / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – №1. – С. 3-7.

810. Миронова, С. М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации / С. М. Миронова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 1. – С. 85-95.

811. Миронова, С. М. Финансовое обеспечение проектов инициативного бюджетирования / С. М. Миронова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2024. – № 2. – С. 14-18.

812. Миронова, С. М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) / С. М. Миронова // Финансовое право. – 2020. – № 2. – С. 16-25.

813. Миронова, С. М. Передача отдельных бюджетных полномочий муниципальных образований: теория и практика / С. М. Миронова // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2011. – № 2 (15). – С. 23-34.

814. Молодыко, К. Ю. Критика концепции договора банковского счета как самостоятельного вида гражданских договоров / К. Ю. Молодыко // Вестник СПбГУ. Право. – 2014. – Сер. 14. – Вып. 4. – С. 72-116.

815. Нестеренко, Т. Г. Федеральное казначейство: пять лет работы / Т. Г. Нестеренко, Т. Г. Бюджетным деньгам гарантию казначейства / Т. Г. Нестеренко // Финансы. – 2002. – № 7. – С. 54-59.

816. Нестеренко, Т. Г. Реформирование бюджетного процесса: место и роль Федерального казначейства / Т. Г. Нестеренко // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2006. – № 21. – С. 8-16.

817. Нестеренко, Т. Г. Роль Федерального казначейства в реформировании бюджетного процесса / Т. Г. Нестеренко // Вопросы местного самоуправления. – 2007. – № 1. – С. 111-113.

818. Нестеренко, Т. Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации / Т. Г. Нестеренко // Реформы и право. – 2007. – № 1. – Размещено: СПС «Консультант Плюс».

819. Нестеренко, Т. Г. Этапы бюджетной реформы / Т. Г. Нестеренко // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 9. – С. 13-17.

820. Нещадим, Е. Г. О содержании бюджетной реформы В. А. Татаринова 1862–1868 гг. / Е. Г. Нещадим // Общество и право. – 2011. – №1 (33). – С. 43-45.

821. Омаров, Ш. М. Управление временно свободными финансовыми средствами на счетах Федерального казначейства // Финансы. – 2014. – № 5. – С. 23-28.

822. Омаров, Ш. М. Повышение эффективности управления единым казначейским счетом / Ш. М. Омаров, В. В. Назаров // Финансы и кредит. – 2014. – № 24 (600). – С. 30-35.

823. Омелехина, Н. В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений / Н. В. Омелехина // Журнал российского права. – 2022. – № 7. – С. 115-124.

824. Останина, Е. А. Имущественная обособленность физического лица и последствия, с нею связанные / Е. А. Останина // Вестник экономического правосудия российской федерации. – 2024. – № 12. – С. 48-74.

825. Пауль, А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права / А. Г. Пауль // Финансовое право. – 2013. – № 6. – С. 14-18.

826. Пауль, А. Г. О юридической природе закона (решения) о бюджете / А. Г. Пауль // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2018. – № 3. – С. 273-286.

827. Пауль, А. Г. Влияние введения механизма единого налогового платежа и казначейского обслуживания на правовое регулирование отношений по формированию доходов бюджетов / А. Г. Пауль // Финансовое право. – 2023. – № 12. – С. 2-5.

828. Петрова, И. В. Мониторинг в бюджетной сфере как инструмент обеспечения финансового суверенитета / И. В. Петрова // Финансовое право. – 2024. – № 2. – С. 22-25.

829. Петрова, И. В. Процедурная составляющая как основа разграничения бюджетных правовых норм / И. В. Петрова, А. Д. Мищукова // Налоги. – 2014. – № 5. – С. 23-27.

830. Пешкова, Х. В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений /Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 10-14.

831. Пешкова, Х. В. Исторические аспекты межбюджетных субвенций / Х. В. Пешкова // Финансовое право. – 2008. – № 6. – С. 6-10.

832. Пешкова, Х. В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства / Х. В. Пешкова // Вестник СПб ГУ. – Серия 14. Право. – 2010. – № 4. – С. 3-12.

833. Пешкова, Х. В. Бюджетный метод ведения государственного хозяйства как фундаментальная категория науки финансового права / Х. В. Пешкова // Государство и право. – 2014. – № 6. – С. 44-55.

834. Пешкова, Х. В. Реализация принципа разделения властей в сфере бюджетного устройства государства / Х. В. Пешкова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2015. – № 6. – С. 63-78.

835. Пешкова (Белогорцева), Х. В. Научное наследие профессора Михаила Ивановича Пискотина: бюджетный метод ведения государственного хозяйства и бюджетное устройство / Х. В. Пешкова (Белогорцева) // Журнал юридических исследований. – 2016. – Том 1. – № 3. – С. 12-12.

836. Пешкова, Х. В. Управленческие процедуры: инструментарий бюджетного устройства государства / Х. В. Пешкова // Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 6 (58). – С. 166-190.

837. Пешкова (Белогорцева), Х. В. Имущественно-правовые аспекты категории «бюджет государства» / Х. В. Пешкова (Белогорцева) // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2025. – № 1. – С. 53-62.

838. Поварова, А. И. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения / А. И. Поварова, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 1 (9). – С. 45-61.

839. Поветкина, Н. А. Правовые основы бюджетной компетенции субъектов РФ // Н. А. Поветкина / Финансовое право. – 2002. – № 4. – С. 16-21.

840. Поветкина, Н. А. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина, Е. В. Хазова // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 11-17.

841. Поветкина, Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации / Н. А. Поветкина // Финансовое право. – 2015. – № 3. – С. 16-22.

842. Поветкина, Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права / Н. А. Поветкина // Финансовое право. – 2020. – № 9. – С. 21-24.

843. Поветкина, Н. А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права / Н. А. Поветкина // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2020. – № 9 (73). – С. 89-97.

844. Покачалова, Е. В. «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике / Е. В. Покачалова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 138-151.

845. Пономарева, К. А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии / К. А. Пономарева // Юрист. – 2013. – № 13. – С. 43-46.

846. Попов, Л. Л. Проблемы административных реформ в России / Л. Л. Попов// Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1. С. 24-30.

847. Потапов, М. Г. Субъект федерации – государство? / М. Г. Потапов // Право и политика. – 2010. – № 2. – С. 322-326.

848. Прокофьев, С. Е. Казначейство: становление и развитие / С. Е. Прокофьев // Финансы. – № 5. – 2020. – С. 5-7.

849. Прошунин, М. М. Государственный цифровой финансовый контроль: правовая сущность / М. М. Прошунин // Финансовое право. – 2021. – № 5. – С. 3-7.

850. Радько, Т. Н. Понятие и признаки функций права / Т. Н. Радько // Вестник Академии права и управления. – 2016. – № 3 (44). – С. 22 -30.

851. Ровинский, Е. А. Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период (фрагменты) / Е. А. Ровинский // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2016. – № 6 (22). – С. 238-248.

852. Рождественская, Т. Э. Правовое регулирование цифрового рубля / Т. Э Рождественская, А. Г. Гузнов // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – Т. 19. – № 1. – С. 48-55.

853. Россинский, Б. В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2024. – № 2. – С. 3-9.

854. Рыбакова, С. В. Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) / С. В. Рыбакова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 179-185.

855. Рыбакова, С. В. Платформенная экосистема как финансово-правовой феномен / С. В. Рыбакова // Российский юридический журнал. – 2024. – № 1 (154). – С. 133-140.

856. Рыбакова, С. В. Изменение социального облика финансового права на рубеже XX–XXI веков / С. В. Рыбакова // Актуальные проблемы государства и права. 2024. – Т. 8. – № 1. – С. 32-40.

857. Рыбакова, С. В. Исторический метод в изучении финансово-правовых явлений / С. В. Рыбакова // Актуальные проблемы государства и права. – 2025. – Т. 9. – № 1 (33). – С. 7-15.

858. Рыжкова, Е. А. Феномен публичных финансов в западной и восточной правовых традициях / Е. А. Рыжкова // Финансовое право. – 2022. – № 9. – С. 16-20.

859. Рябова, Е. В. Финансовая система государства и предмет финансового права / Е. В. Рябова // Финансовое право. – 2018. – № 4. – С. 11-14.

860. Рябова, Е. В. Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации / Е. В. Рябова // Финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 15-19.

861. Савина, А. В. Финансово-правовые аспекты развития креативной экономики в России / А. В. Савина // Финансовое право. – 2024. – № 4. – С. 8-11.

862. Садчиков, М. Н. Правосубъектность публично-правовых образований в аспекте налогового суверенитета Российского государства / М. Н. Садчиков // Налоги. – 2021. – № 5. – С. 13-17.

863. Самаруха, В. И. Развитие финансового и налогового механизмов в Советской России и СССР / В. И. Самаруха, А. В. Самаруха // Известия Байкальского Государственного Университета. – 2020. – Т. 30. – № 1. – С. 100-112.

864. Саттарова, Н. А. Об эффективности использования бюджетных средств / Н. А. Саттарова // Финансовое право. – 2022. – № 5. – С. 19-22.

865. Седельникова, Р. И. Финансы публично-правовых образований как средства осуществления общественного интереса / Р. И. Седельникова // Известия Байкальского государственного университета. – 2016. – № 1. – С. 134-140.

866. Селюков, А. Д. Принцип системности в бюджетном праве / А. Д. Селюков // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 19-24.

867. Селюков, А. Д. Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) / А. Д. Селюков // Финансовое право. – 2018. – № 10. – С. 17-22.

868. Сергеев, Д. Б. Публично-правовое образование как юридическая категория / Д. Б. Сергеев // Социодинамика. – 2014. – № 7. – С. 42-49.

869. Ситник, А. А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе / А. А. Ситник // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 9. – С. 145-157.

870. Ситник, А. А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права / А. А. Ситник // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 8 (96). – С. 103-115.

871. Ситник, А. А. Цифровой рубль как объект финансово-правового регулирования / А. А. Ситник // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 18 (8). – С. 20-36.

872. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) / Э. Д. Соколова // Финансовое право и управление. – 2013. – № 2. – С. 119-135.

873. Спиридонов, П. Е. Регулятивно-охранительный характер административно-процессуальных правоотношений / П. Е. Спиридонов // Правоприменение. – 2024. – Т. 8. – № 3. – С. 102-111.

874. Стародубова, О. Е. Роль цифровых платформ в государственном управлении / О. Е. Стародубова // Юридические исследования. – 2024. – № 12.– С. 13-22.

875. Степаненко, Ю. В. Логика преобразований в исполнительной власти / Ю.В. Степаненко // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2019. – № 6 (58). – С. 73-80.

876. Сыропятова, Н. В. Правовые режимы банковских счетов в России / Н. В. Сыропятова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 48. – С. 348-363.

877. Тимушев, Е. Н. Правовое регулирование и особенности резервирования бюджетных средств в регионах России / Е. Н. Тимушев, В. А. Яговкина // Регионология. – 2024. – Т. 32. – № 4. – С. 618-634.

878. Тихомиров, Ю. А. Административные процедуры и право /Ю.А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 4-17.

879. Тихомиров, Ю. А. Право и цифровая трансформация / Ю. А. Тихомиров, Ф. М. Цомартова, Н. В. Кичигин, С. Б. Бальхаева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – № 2. – С. 4–23.

880. Ткаченко, Р. В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности / Р. В. Ткаченко // Lex russica. – 2021. – Т. 74. – № 6. – С. 68-78.

881. Турбанов, А. В. Цифровой рубль как объект правоотношений / А. В. Турбанов // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 18 (9). – С. 79-94.

882. Тургель, И. Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ / И. Д. Тургель // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 2 (281). – С. 18-29.

883. Федоров, В. В. Переход на казначейскую систему исполнения обязательств местного бюджета / В. В. Федоров // БиНО: Бюджетные учреждения. – 2001. – № 4. – С. 5-13.

884. Хабриева, Т. Я. Современные подходы к классификации юридических лиц (к 90-летнему юбилею В. Е. Чиркина) / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 5-11.

885. Хабриева, Т. Я. Право и экономическая деятельность / Т. Я. Хабриева, В. Ю. Лукьянова // Общественные науки и современность. – 2016. – № 3. – С. 5-21.

886. Химичева Н. И. Предмет бюджетного права / Н. И. Химичева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2017. – №8 (36). – С. 222-229.

887. Цареградская, Ю. К. Публично-правовые образования как субъекты финансового права / Ю. К. Цареградская, Ю. М. Штерн // Юридическое образование и наука. – 2023. – № 11. – С. 39-45.

888. Цыганков, А. А. Правовой режим корреспондентского счета как разновидности банковских счетов / А. А. Цыганков // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2014. – № 15 (137). – С. 174-179.

889. Чабан, Е. А. Понятие и сущность процесса государственного управления и административное усмотрение / Е. А. Чабан // Общество и право. – 2013. – № 2. – С. 236-240.

890. Чиркин, В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 5-12.

891. Чиркин, В. Е. Публичная власть в современном обществе / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2009. – № 7. – С. 3-13.

892. Чиркин, В. Е. Заметки к дискуссии о юридическом лице публичного права / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2010. – №7. – С. 23-30.

893. Чиркин, В. Е. Публичное право и юридические лица / В.Е. Чиркин // Право и политика. – 2015. – № 1. – С. 6-18.

894. Шагиева, Р. В. Принципы финансовой деятельности / Р. В. Шагиева // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 11-13.

895. Шагиева, Р. В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Р. В. Шагиева / Юридическая наука. – 2012. – № 1. – С.27-33.

896. Шевелева, Н. А. Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации / Н. А. Шевелева // Финансовое право и управление. – 2014. – № 1 (3). – С. 45-53.

897. Шевелько, Д. А. Особенности правового регулирования бюджетной политики в Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Экономика. Право, Общество. – 2021. – № 3. – С. 13-18.

898. Шишмарев, А. Н. Денежная система как объект правового регулирования / А.Н. Шишмарев // Образование и право. – 2024. – № 8. – С. 192-198.

899. Шкундин, З. И. О юридической природе расчетного счета / З. И. Шкудин // Советское государство и право. – 1950. – № 5. – С. 33-45.

900. Шорин, С. А. Финансово-правовое обеспечение государственного управления бюджетными расходами / С. А. Шорин // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 2 (182). – С.198-206.

901. Эдиев, С. А. Механизм правового регулирования бюджетных отношений: постановка проблемы / С. А. Эдиев // Финансовое право. – 2013. – № 11. – С. 22-26.

902. Яговкина, В. А. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации / В. А. Яговкина // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – №9. – С. 66-70.

903. Яковлев, В. Ф. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса / В. Ф. Яковлев, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2016. – № 8 (236). – С. 125-140.

904. Ялбулганов, А. А. Государственный контролер В. А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850-1860-е гг.) / А. А. Ялбулганов // Финансы. – 2000. – № 1. – С. 69-70.

905. Ялбулганов, А. А. Учение о бюджете в доктрине российского финансового права / А. А. Ялбулганов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С.71-88.

906. Ялбулганов, А. А. Реформирование внутреннего государственного финансового контроля: цели, задачи и правовые вызовы / А. А. Ялбулганов // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11 (120). – С. 76-94.

907. Ялбулганов, А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII – XVIII в.в. (историко-правовое исследование) / А. А. Ялбулганов // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 89-97.

5. Энциклопедии и словари

908. Ефремова, Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. / Т. Ф. Ефремова. В 2-х томах. – М. : Русский язык, 2000.

909. Ефремов, Е. Новый полный словарь иностранных слов, вошедших в русский язык с указанием происхождения их, ударений, отраслей знания и с расширенной энциклопедической частью // Сост. по рус. и иностр. источникам Е.

Ефремов; под ред. проф. И.А. Бодуэна-де-Куртене. – М. : т-во скоропеч. А.А. Левенсон, [1911]. – 605 с.

910. Толковый словарь русского языка: в 4 т. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1939.

911. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : АСТ: Мир и образование, 2015. – 896 с.

912. Финансовая энциклопедия. / Под. общ. ред. Г. Я. Сокольникова, Д. П. Боголепова, А. И. Буковецкого, Н. Н. Деревенко, Д. Г. Тарасова. – 2-ое изд.– М., 1927. – 580 с.

913. Финансово-кредитный словарь / под ред. В. Ф. Гарбузова. В 3-х томах. – М. : Финансы и статистика, 1984-1988.

914. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М. : Проспект, 2024. – 928 с.

915. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона в 82 тт. и 4 доп. тт., М, 1890-1907.

6. Интернет-источники

916. Агапов, А. Б. Публичные вещи : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — М. : Издательство Юрайт, 2026. – 243 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-15402-3. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: https://urait.ru/bcode/589106

917. Комментарий к федеральному закону от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (постатейный) / Л. Л. Арзуманова, Т. Э. Рождественская, И. В. Костюк, З. А. Малунова, А. В. Пушкин [и др.]. – «КонсультантПлюс», 2017.

918. Комментарий к федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (постатейный). / Д. Г. Алексеева, Х. В. Пешкова (Белогорцева), Т. Э. Рождественская, М. В. Демьянец, А. В. Пушкин [и др.]. – СПС «КонсультантПлюс», 2022.

919. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под редакцией Л. Л. Попова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2026. – 474 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-18018-3. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: https://urait.ru/bcode/582506

920. Пятковская, Ю. В. Финансовая система России как базовая категория финансовой науки и науки финансового права: подходы к определению / Ю. В. Пятковская // Baikal Research Journal. – 2016. – Т. 7.– № 2. – DOI : 10.17150/2411–6262.2016.7(2).20. https://cyberleninka.ru/article/n/finansovaya-sistema-rossii-kak-bazovaya-kategoriya-finansovoy-nauki-i-nauki-finansovogo-prava-podhody-k-opredeleniyu

921. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики [сборник методических материалов] — М., 2017. Сайт: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=122551-sbornik_metodicheskikh_materialov_upravlenie_obshchestvennymi_finansami_mezhdunarodnyi_opyt_realizatsii_printsipov_luchshei_praktiki

922. Ястребов, О.А. К вопросу о персонификации субъектов публичного права /В сборнике: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А. Куфаковой. Москва, 4 апреля 2014 г. – М.: РУДН, 2014. Сайт: https://repository.rudn.ru/ru/recordsources/recordsource/9305/

923. Arête du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000022113616

924. MThe Bureau of the Fiscal Service (Fiscal Service)./ Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация – URL: https://www.fiscal.treasury.gov

925. HM Treasury /Gov. UK. – URL: https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury

926. The Bureau of the Fiscal Service (Fiscal Service). – URL: https://www.fiscal.treasury.gov

927. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – URL: https://www.bmj.de

7. Официальные сайты

928. Официальный сайт Президента России: www.kremlin.ru.

929. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: www.gov.ru.

930. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации: // www.minfin.ru.

931. Официальный сайт Казначейства России: www.roskazna.gov.ru.

932. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации: https://ach.gov.ru.

933. Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации: http://duma.gov.ru/

934. Официальный интернет-портал правовой информации: www.pravo.gov.ru.

935. Официальный сайт справочно-консультационной системы Гарант: www.garant.ru

936. Официальный сайт справочно-консультационной системы Консультант Плюс: www.consultant.ru