

Новое единство кассы

Комягин Дмитрий Львович, профессор Факультета права
НИУ Высшая школа экономики, д.ю.н.

«Тихая» реформа кассового устройства. 2021 год:

Федеральному казначейству открыт только один банковский счет (заменил более сорока тысяч банковских счетов)

Средства публично-правовых образований хранятся на *казначейских счетах*

Создана Система казначейских счетов

(Федеральные законы от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ и от 01.07.2021 N 244-ФЗ)

От кассового обслуживания к казначейскому обслуживанию и сопровождению

Единый счет для учета доходов всех бюджетов

Единый счет федерального бюджета

Расширение полномочий Казначейства России. На ЕКС учитываются:

- + *средства, выделенные федеральным бюджетным учреждениям старого типа (казенным учреждениям)*
- + *бюджеты субъектов РФ*
- + *местные бюджеты*
- + *государственные внебюджетные фонды (до ПФР)*
- + *средства из «внебюджетных источников»*
- + *средства, переданные во временное распоряжение*
- + *отдельные крупные инвестиционные проекты (с 2014 года)*
- + *Фонд содействия реформированию ЖКХ, некоторые акционерные общества с публичным участием*
- + *ряд категорий закупок в рамках контрактной системы*

2021 год – система казначейских платежей (оператор – Казначейство России)

Правовое регулирование казначейского сопровождения:

2014 год – без легальной правовой основы (поручения Президента и Правительства РФ)

2015 года – ежегодные нормы в законах о федеральном бюджете

2021 год – новые главы БК РФ:

- *система казначейских платежей*
- *казначейское обслуживание*
- *казначейское сопровождение*

Система казначейских платежей

- Имеются прямые и косвенные участники
- Прямые участники направляют распоряжения сразу в орган Федерального казначейства
- Косвенные участники (региональные и муниципальные) – через прямых участников
- В числе прямых и косвенных участников - неучастники бюджетного процесса
- Используется и для казначейского обслуживания и для казначейского сопровождения
- Участники бюджетного процесса (публичные учреждения) подчиняются правилам *казначейского обслуживания*,
- коммерческие и частные лица становятся участниками платежной системы в режиме *казначейского сопровождения* (неучастники)

Статья 242.8. Участники системы казначейских платежей

1. В системе казначейских платежей предусматривается прямое и косвенное участие в осуществлении операций по казначейским счетам участников системы казначейских платежей.
2. Прямыми участниками системы казначейских платежей являются:
 - 1) Федеральное казначейство;
 - 2) финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований), органы управления государственными внебюджетными фондами;
 - 3) администраторы доходов бюджетов, получатели средств федерального бюджета, получатели средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета, администраторы источников финансирования дефицита бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
 - 4) федеральные бюджетные и автономные учреждения;
 - 5) получатели средств из бюджета и участники казначейского сопровождения, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе.
3. Косвенными участниками системы казначейских платежей являются:
 - 1) получатели средств, администраторы источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда РФ;
 - 2) бюджетные и автономные учреждения субъекта РФ (муниципальные бюджетные и автономные учреждения);
 - 3) получатели средств из бюджета и участники казначейского сопровождения, лицевые счета которым открыты в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования).
4. Участники системы казначейских платежей в случае передачи Федеральному казначейству отдельных функций финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования), органа управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации являются прямыми участниками системы казначейских платежей.

После реформы: новые черты исполнения бюджета (кассового устройства)

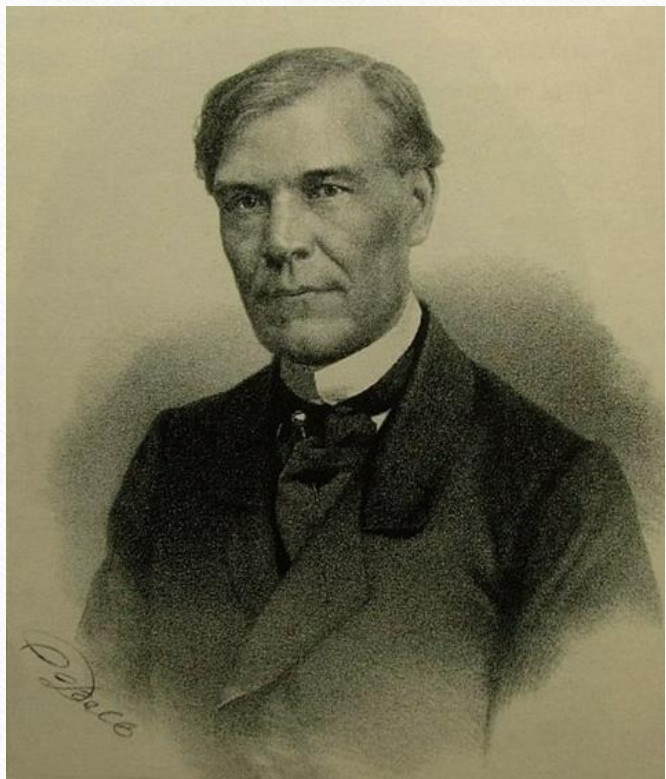
- новый вид финансового контроля – бюджетный мониторинг
- круг потенциальных участников системы уже не ограничен бюджетной сферой, приближается к охвату всего сектора государственного управления и даже государственного сектора (в терминах СНС)
- средства бюджета перечисляются не на основании заключения государственного (муниципального) контракта, а по факту подтвержденных поставок
- сформировалась полноценная и самодостаточная платежная система

После реформы: преимущества и новые возможности

- исключение нецелевого использования и иных злоупотреблений
- контроль использование бюджетных средств по всей цепочке платежа – от государственного заказчика до финального субподрядчика
- устраняется конфликт между гражданско-правовой свободой договора и нормами БК РФ об ограничении лимитами оплаты денежных (договорных) обязательств бюджета
- увеличен неснижаемый (прогнозируемый) остаток средств на ЕКС, повышен эффект от управления ликвидностью ЕКС
- возможность анализа рентабельности проектов и снижения их себестоимости (в т. ч. в сфере гособоронзаказа, ЖКХ, капстроительства и т.д.).
- новые технологические возможности (прямые расчеты в системе, ускорение операций и т.д.)
- возможность без рисков учитывать любые финансовые активы и даже создавать новые финансовые инструменты
- возможность учитывать и обрабатывать платежи и операции не только с участием публичных субъектов, но и частных субъектов между собой (квазибанк)

Крупный этап развития единства кассы.

ЧТО ДАЛЬШЕ?



Возможные сценарии

Кассовое устройство может быть в трех состояниях:

А. Кассовой монополии

Б. В режиме единства кассы (без монополии)

С. В состоянии несоблюдения единства кассы.



Кассовая монополия:

Опыт СССР: опыт введения монополии внешней торговли и валютной монополии, как мер защитного характера

- Кассовая монополия – в СССР синоним монополии государства на банковскую деятельность;
- Минфин СССР поглотил банковскую систему, включая Госбанк СССР
- Монополии на банковскую деятельности неизбежно ведет к валютной монополии
- Валютная монополия выступает как условие монополии внешней торговли
- Валютная монополия в сочетании с доминированием государственной собственности - единство кассы, доведенное до абсолюта
- Идея двухконтурной денежной системой (контур для внутренних расчетов и контур для международных расчетов) представляет собой проявление режима трех монополий
- https://www.rbc.ru/crypto/news/637f84b09a7947730d1b70ad?from=from_main_13

«...государство, как единый и очень крупный заказчик, всегда добивается лучших условий, чем отдельные корпорации и лица [А. Красин]

Актуальные риски: несоблюдение частных интересов и снижение эффективности экономической деятельности.

Отсутствие единства кассы.

В 1991 году, одновременно с упразднением Госбанка СССР, было принято беспрецедентное решение об наделении бюджетных учреждений правом самостоятельного открытия банковских счетов (письмо Банка России)

Негативные последствия:

- Невозможность финансового контроля
- Масштабная коррупция и нецелевое использование бюджетных средств
- Задержки бюджетных транзакций (до нескольких месяцев)
- Отсутствие у Правительства кассового ресурса,
- Займы у международных организаций, Банке России, коммерческих банках
-

Актуальные риски: несоблюдения публичного интереса и потери финансовой устойчивости государства

Режим единства кассы

Дуализм в кассовом устройстве: сочетание полномочий банков и исполнительной власти при исполнении бюджета

Где баланс?

Предложение:

Единство кассы следует «конституализировать»

Новый принцип единства кассы - осуществление всех операций с общественными финансовыми ресурсами через систему казначейских платежей, за исключением операций, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации, при условиях конституционно закрепленного разнообразия форм собственности и свободы экономической деятельности

Пределы единства кассы

Гражданско-правовая свобода договора процедура санкционирования ставит стороны в неравное положение, контракт «под условием»

Единство кассы, как правовой принцип, существует в системной связи с принципами баланса публичных, групповых и частных интересов, приоритета экономических методов регулирования хозяйственной деятельности, эффективности публичных расходов.

Тест: переход права собственности на денежные средства, выделяемые из бюджета. В случае кассовой монополии (двухконтурной системы) собственник не меняется.

Решение: сочетание расширяющегося сегодня казначейского сопровождения с одновременным сохранением банковского сопровождения по ряду контрактов и видов платежей.

Публикации:

Комягин Д.Л. Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 173–194

Артюхин Р.Е. Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы // Законы России. 2022. № 8 с. 95-101

Благодарю за внимание!