

# ЗАКОНЫ РОССИИ

О П Ы Т • А Н А Л И З • П Р А К Т И К А

## 8

август 2022

Значение процессуального  
права и его место  
в системе права

Снос самовольной постройки  
в судебном порядке

Некоторые вопросы,  
возникающие в связи  
с нарушением  
авторских  
и смежных прав

О правовой  
характеристике  
обязательств вследствие  
причинения вреда



ISSN 1992-8041



9 771992 804778

6. Подвигина Н.Л. Очерки социально-экономической и политической истории Новгорода Великого в XII—XIII вв. М.: Высшая школа, 1976.
7. Тарасов И.Т. Акционерные компании // Сборник государственных знаний. 1878. № 6.
8. Шершеневич Г.Ф. Избранные труды по общей теории права, гражданскому и торговому праву: в 2 т. Том 1 / сост. В.А. Белов. М.: Юрайт, 2019.
9. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права / [соч.]. 4-е изд. СПб.: Тип. Т-ва печ. и изд. дела Труд, 1908–1912.

## НЕОБХОДИМЫЕ ПОЯСНЕНИЯ

# Кассовое устройство и бюджетно-правовой принцип единства кассы

**Роман Евгеньевич Артюхин\***

Кассовое устройство государства традиционно принадлежит к предмету бюджетно-правового регулирования и включает в себя вопросы организации приема средств в государственный бюджет и их выдачи (выплаты) из бюджета.

Описывая суть кассового устройства, профессор финансового права Московского университета И.Х. Озеров в начале XX в. отмечал, что «Разрешенные законодательной и собранные исполнительной властью суммы должны где-нибудь храниться и оттуда выдаваться по мере надобности для расходов»<sup>1</sup>. На важность организации государственных касс для государственного финансового строя указывал один из наиболее авторитетных исследователей финансового права XIX в. В.А. Лебедев, подчеркивая при этом, что «От того или другого устройства касс зависит правильность денежного хозяйства – правильное собирание и хранение сумм, порядок выдачи и, наконец, возможность правильного контроля»<sup>2</sup>.

До 60-х годов XIX в. кассовое устройство в России характеризовалось децентрализацией касс. Принцип единства кассы лежит в основе кассового устройства в России начиная с 1862–1868 гг., когда он был внедрен в практику в результате бюджетной реформы Александра II. Высочайше утвержденная комиссия для рассмотрения коренных начал госу-

дарственной отчетности на основании материалов, подготовленных В.А. Татариновым, разработала и предоставила Императору заключение, в котором была обоснована необходимость и сформулировано содержание этого важного системообразующего 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»<sup>3</sup>. С.И. Иловайский, профессор финансового права Новороссийского университета в Одессе, отмечал, что «начало единства кассы вошло в число коренных начал реформы ... и было относительно весьма последовательно и полно осуществлено на деле»<sup>4</sup>.

Практическую реализацию кассового устройства на основе нового принципа словарь Брокгауза и Ефрона описывает так: «В 1863 г. последовало преобразование кассового устройства по принципу “единства касс”, причем все Казначейства министерств были упразднены и обязанности их возложены исключительно на кассы Министерства финансов», при этом их обязанностью стало «собирание государственных доходов, хранение их, производство платежей и передвижение денежных сумм из одного Казначейства в другое или в государственный банк»<sup>5</sup>.

\*Кандидат юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

<sup>1</sup> Озеров И.Х. Финансовое право: Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). М., 1901. С. 22.

<sup>2</sup> Лебедев В.А. Финансовое право. Том 2 / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2000. С. 147.

<sup>3</sup> Цит. по: Озеров И.Х. Указ. соч. С. 69.

<sup>4</sup> Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 425.

<sup>5</sup> Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона: В 86 полотомах с иллюстрациями и допол-

В результате бюджетной реформы во время правления Александра II казначейство становится единственным «кассиром» государства. Установление единого кассового органа стало ключевым элементом нового принципа единства кассы. При этом в доктрине финансового права формулируется второй составной элемент принципа единства кассы, сохраняющий свое значение и в настоящее время: хранение и распоряжение денежными средствами должны быть разъединены. В.А. Лебедев так формулирует правила кассового устройства, основанного на принципе единства кассы: «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»<sup>6</sup>.

Таким образом, в последней четверти XIX в. принцип единства кассы занял свое место среди формирующихся принципов бюджетной системы России как в доктрине финансового права, так и в бюджетной практике.

Образованное после Октябрьской революции Советское государство уже в мае 1918 года приняло декрет «О соблюдении единства кассы», в котором говорилось, что «все денежные средства и ценности ... советских учреждений или должностных лиц должны вноситься в кассы Народного банка или Государственного казначейства». Для осуществления расходов декретом устанавливается правило, что «Все платежи кредиторам советских учреждений или должностных лиц производятся кассами Народного банка или Государственного казначейства»<sup>7</sup>.

Образованному в 1922 году Союзу Советских Социалистических Республик также потребовалось нормативное закрепление принципа единства кассы. Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» устанавливало, что

нительными материалами. Том XIIIА (26). С.-Петербург: Семеновская Типолитография (И.А. Ефрона). 1894. С. 935.

<sup>6</sup> Лебедев В.А. Указ. соч. С. 150.

<sup>7</sup> 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.

«исполнение единого государственного бюджета Союза ССР осуществляется на основе единства кассы Союза ССР при разделности бухгалтерских счетов по доходам и расходам общесоюзной росписи и росписей каждой из союзных республик»<sup>8</sup>. В этом же нормативном акте появляется термин «кассовое исполнение»<sup>9</sup>. 16 октября 1925 года было принято Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР и Совета Народных Комиссаров СССР «О единстве кассы Союза ССР», в котором говорилось: «Все общегосударственные (общесоюзные и республиканские) доходы... сосредоточиваются в приходно-расходных кассах Народного Комиссариата Финансов Союза ССР и народных комиссариатов финансов союзных республик (кассы НКФ) и в учреждениях Государственного банка Союза ССР»<sup>10</sup>. Согласно этому постановлению все учреждения и предприятия были обязаны сдавать поступающие к ним общегосударственные доходы в кассы НКФ или Госбанка по мере накопления установленной суммы, но не реже одного раза в две недели. Все расходы учреждений и предприятий, состоящих на общегосударственном бюджете, за некоторым исключением, также проводились из касс НКФ.

В этот период кассы Наркомфина и Госбанка функционировали параллельно.

После принятия советской Конституции в 1936 году завершилось в общих чертах формирование бюджетной системы СССР и ее кассового устройства. Единым кассовым органом (кассиром) всех бюджетов стал Госбанк СССР, кассовое устройство приняло форму **кассового исполнения** государственного бюджета СССР Госбанком СССР. При этом в советское время термин «кассовое устройство» уже широко не использовался, а М.И. Писко́тин, один из корифеев науки финансового права советского периода, кассовое исполнение считал «специальной областью исполнения государственного бюджета»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Часть I п. 3 Постановления Центрального исполнительного комитета СССР от 29 октября 1924 года «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» // СЗ СССР. 1924. № 19. Ст. 189.

<sup>9</sup> Часть II-Д Постановления ЦИК СССР от 29 октября 1924 года «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик».

<sup>10</sup> Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР, Совета Народных Комиссаров СССР от 16 октября 1925 года «О единстве кассы Союза ССР» // СЗ СССР. 1925. № 75. Ст. 559.

<sup>11</sup> Писко́тин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 292.

Возложение на Госбанк СССР функции кассира государственного бюджета было обусловлено подчинением Госбанка СССР Совету Министров СССР и финансированием расходов союзного бюджета через механизм «открытия кредитов» в Госбанке СССР на основании расходных расписаний, выдаваемых распорядителям кредитов союзного бюджета Минфином СССР. Как отмечал советский ученый Н.Н. Ровинский: «Поскольку в Госбанке концентрируются все расчетные и текущие счета хозяйственных, кооперативных и других общественных организаций, возложить на него функции государственного кассира весьма удобно для осуществления различного рода расчетов этих организаций с бюджетом»<sup>12</sup>.

В этих условиях создание отдельного казначейства, подчиненного Минфину СССР, представлялось излишним.

Содержание принципа единства кассы, который соблюдался при кассовом исполнении бюджета Госбанком СССР, М.И. Пискотин сформулировал следующим образом: «Он требует, чтобы доходы каждого бюджета полностью сосредоточивались 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»<sup>13</sup>. Н.Н. Ровинский обосновывал важность обособления «распорядительных функций расходования государственных средств от аппарата, сосредоточивающего и выдающего эти средства» тем, что при этом создается «механизм, автоматически затрудняющий осуществление незаконных распоряжений в области исполнения бюджета»<sup>14</sup>.

Как мы видим, содержание принципа единства кассы в советский период аналогично тому, которое формулировалось и в имперский период: наличие единого кассового органа бюджета и разграничение полномочий по распоряжению бюджетными средствами от полномочий по их хранению. Именно на кассовый орган возлагается обязанность по хранению бюджетных средств.

Кассовое исполнение государственного бюджета СССР включало в себя прием доходов, зачисление их на счета соответствующих бюджетов, выдачу средств из бюджета, учет кассовых доходов и рас-

ходов бюджета и составление отчетности. Инструкция Государственного банка СССР от 26 ноября 1984 г. № 27<sup>15</sup> содержала полный список операций учреждений Госбанка СССР по кассовому исполнению государственного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик.

В первые годы после прекращения существования Советского Союза система кассового исполнения бюджета учреждениями Госбанка СССР была разрушена. Вопросы кассового устройства до вступления в силу Бюджетного кодекса регулировались Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>16</sup>, в котором устанавливалась «банковская система кассового исполнения бюджета», а Центральный банк РСФСР указывался в качестве кассира «соответствующих органов исполнительной власти»<sup>17</sup>. Однако фактически Банк России самоустранился от исполнения этих полномочий. При этом в самом законе отсутствовало упоминание о принципе единства кассы. Кассирами бюджетов становились, помимо Банка России, создаваемые коммерческие банки, в которых открывались счета органам власти и организациям, получающим средства из бюджетов.

Необходимым шагом для восстановления принципа единства кассы стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе»<sup>18</sup>. Указ создал казначейство, возложив на органы федерального казначейства Минфина России задачи по организации, осуществлению и контролю за исполнением республиканского бюджета. Хотя принцип единства кассы в Указе не упоминался и казначейство не было напрямую наделено полномочием по кассовому исполнению республиканского бюджета Российской Федерации, в пункте 7 Указа было дано поручение о передаче этих функций от Банка России казначейству. Интересно, что первое упоминание принципа единства кассы в нормативном

<sup>15</sup> Инструкция Государственного банка СССР от 26 ноября 1984 г. № 27 по кассовому исполнению государственного бюджета СССР // <https://base.garant.ru/5365735/> (дата обращения: 16.06.2022).

<sup>16</sup> Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СССР и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>17</sup> Пункт 2 ст. 15 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2577> (дата обращения: 16.06.2022)

<sup>12</sup> Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР. Госфиниздат, 1944. С. 287.

<sup>13</sup> Пискотин М.И. Указ. соч.

<sup>14</sup> Ровинский Н.Н. Указ. соч.

акте современной России содержится в Положении о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864<sup>19</sup>, принятым во исполнение названного Указа Президента Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на продолжающееся действие нормы Закона о банковской системе кассового исполнения бюджета, которая прекратила свое действие только 1 января 2000 года, 8 декабря 1992 года стало точкой отсчета для казначейской системы кассового исполнения бюджета в современной России.

Поэтапный переход от декларируемой банковской к реальной казначейской системе кассового исполнения бюджета на основе принципа единства кассы занял все 90-е годы XX века. Так, только в 1997 году предполагалось «осуществить централизацию доходов и средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации»<sup>20</sup>. В июле 1998 года был утвержден График мероприятий по переходу на казначейское исполнение федерального бюджета<sup>21</sup>, который предусматривал поэтапный перевод на казначейскую систему исполнения бюджета распорядителей и получателей бюджетных ассигнований. Этот процесс занял не один год, особенно сложным и продолжительным оказался перевод на казначейское исполнение бюджета Министерства обороны Российской Федерации. В Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1999 году указывалось, что «Бюджетополучатели, входящие в систему Министерства обороны Российской Федерации, будут переведены на обслуживание через систему федерального казначейства к 30 июня 2000 года»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 35. Ст. 3520.

<sup>20</sup> Пункт 1 постановления Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4170.

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 970-р // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4197.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июля 1999 г. № 829 «О Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1999 году, письме Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о политике развития для целей третьего займа на структурную

В этот отрезок времени соблюдение принципа единства кассы без правового закрепления было ограниченным. В современном российском законодательстве легальная дефиниция принципа единства кассы появилась со вступлением в силу Бюджетного кодекса в 2000 г. «Казначейское исполнение бюджетов» на основе принципа единства кассы<sup>23</sup> устанавливалось в первоначальной редакции статей 215 и 216 Бюджетного кодекса. Тогда же впервые на законодательном уровне было закреплено требование о наличии единого счета бюджета у каждого из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Сам принцип единства кассы, таким образом, получил свое развитие и новое содержательное наполнение – признаком единства кассы стал не только единый кассовый орган и разграничение прав хранения от прав по распоряжению средствами, но и единый счет бюджета.

Реализация новых норм бюджетного законодательства потребовала вначале реализовать новое содержание принципа единства кассы в отношении исполнения федерального бюджета.

Раскрывая содержание понятия «единый счет бюджета», Правительство России в начале 2000 года утвердило Концепцию функционирования единого счета федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета<sup>24</sup>. Концепция в качестве главной цели создания единого счета обозначила централизацию учета и оптимизацию потоков движения доходов и средств федерального бюджета.

На тот момент доходные и расходные счета федерального бюджета органов федерального казначейства были сосредоточены в учреждениях Банка России на 60 процентов от общего количества органов федерального казначейства, в кредитных организациях на 40 процентов.

В Концепции были обозначены недостатки существовавшей системы сбора средств федерального бюджета и доведения их до получателей бюджетных средств: риск потерь средств федерального бюджета на счетах, открытых в кредитных организациях; замедление прохождения средств из-за большого количества счетов; отсутствие возмож-

перестройку экономики и плане мероприятий по их реализации» (п. 25) // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3829.

<sup>23</sup> Статьи 215 и 216 БК РФ утратили силу с 1 января 2008 г., тогда же принцип единства кассы был включен в Перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации.

<sup>24</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 января 2000 г. № 107-р // СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 576.

ности оперативного управления остатками средств федерального бюджета, находящимися на многочисленных лицевых счетах органов федерального казначейства.

Для решения этих проблем, а также «в целях эффективного управления средствами федерального бюджета и сокращения срока их прохождения до получателя бюджетных средств, сохранности, обеспечения централизованного учета поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и получения оперативной информации о ходе исполнения федерального бюджета»<sup>25</sup> и был создан единый казначейский счет федерального бюджета.

Т.Г. Нестеренко и Е.В. Бушмин отмечали, что при едином счете федерального бюджета все поступившие в федеральный бюджет средства «тут же становятся доступными для проведения операций по исполнению расходных обязательств бюджета». При этом специально было подчеркнuto, что технология единого счета возможна только при казначейском обслуживании исполнения бюджета<sup>26</sup>.

После успешной реализации норм бюджетного законодательства о казначейском исполнении федерального бюджета с использованием единого счета бюджета законодатель с 1 января 2006 г. установил требование о кассовом обслуживании исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований только Федеральным казначейством<sup>27</sup>.

Под кассовым обслуживанием исполнения бюджетов стало подразумеваться «проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета»<sup>28</sup>. Оно предполагало открытие единого счета каждого бюджета Казначейству России, в то время как до 2006 года в Банке России единые счета бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований открывались соответствующим финансовым органам. При этом единый счет бюджета как до 2006 года, так и после него оставался именно банковским счетом, открываемым в Банке России.

Таким образом, с 2006 года кассовое устройство приняло вид кассового обслуживания исполнения всех бюджетов Казначейством России. При этом открытие единых счетов бюджета знаменовало переход от децентрализованной к полностью централизованной, без многочисленных бюджетных счетов, модели казначейского исполнения бюджетов. Эта модель кассового устройства постепенно привела к вытеснению из употребления понятия «казначейское исполнение бюджетов», которое из Бюджетного кодекса было исключено с 2008 года. Необходимость замены этого понятия была обусловлена тем, что ответственность за исполнение бюджета лежит не на Казначействе России, а на главных распорядителях средств соответствующего бюджета.

Что касается кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, то, несмотря на то, что Бюджетный кодекс устанавливал этот механизм с 2006 года, реально он стал применяться только с 1 января 2014 года, что отражено в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах<sup>29</sup>.

Перевод на кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации не был безболезненным и даже стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации<sup>30</sup>. В запросе Правительства Москвы в Конституционный Суд Российской Федерации подвергалась сомнению конституционность статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>31</sup> в части, касающейся установления требований к порядку исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации Федеральным казначейством – по мнению заявителя, «оспариваемые законоположения несоразмерно ограничивают право субъекта Российской Федерации самостоятельно исполнять свой бюджет, поскольку неотъемлемая часть бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, а именно самостоятельное кассовое обслуживание исполнения своих бюджетов, пере-

<sup>25</sup> Концепция функционирования единого счета федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета.

<sup>26</sup> Нестеренко Т.Г., Бушмин Е.В. Технология единого счета бюджета: необходимость и преимущества // Финансы 2004. № 5.

<sup>27</sup> Статья 215<sup>1</sup> БК РФ.

<sup>28</sup> Статья 6 БК РФ, ред. от 1 января 2005 г., действующая.

<sup>29</sup> Пункт 4 Бюджетного Послания Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годах // <http://www.kremlin.ru/acts/news/18332> по состоянию на 13 июня 2013 г. (дата обращения: 16.06.2022).

<sup>30</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-п по делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации // Российская газета. 2006 г. 21 дек.

<sup>31</sup> Части 4, 5 и 6 ст. 215<sup>1</sup> БК РФ.

дается федеральному органу исполнительной власти». Конституционный Суд признал оспариваемые положения статьи 215.1 Бюджетного кодекса не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации было указано, что часть 4 статьи 215.1<sup>32</sup> «ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, не допускает, что Федеральное казначейство вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации, ... при том, что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию».

Сформированная в Российской Федерации с 2000 года модель кассового устройства с учетом ее изменений в 2005 году сохранялась до 2021 года.

С 1 января 2021 г. кассовое устройство в Российской Федерации претерпело значительные изменения: на смену термину «кассовое обслуживание исполнения бюджетов» пришел термин «казначейское обслуживание» – проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах<sup>33</sup>. При этом казначейское обслуживание включило в себя не только обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы, но и казначейское обслуживание операций с иными публичными ресурсами – со средствами бюджетных и автономных учреждений, со средствами получателей средств из бюджета, со средствами участников казначейского сопровождения и средствами, поступающими во временное распоряжение<sup>34</sup>.

При этом появился принципиально новый институт бюджетного права, формирующий архитектуру нового кассового устройства – система казначейских платежей.

По своему содержанию система казначейских платежей во многом схожа с механизмами ведения

и обслуживания банками банковских счетов и осуществления безналичных расчетов.

Основным новаторским изменением в системе казначейских платежей стало формирование совершенно новых понятий – «казначейский счет» и «казначейский платеж», при этом значительно изменилось содержание понятия «единый казначейский счет».

Понятие единого казначейского счета ранее использовалось только как обозначение единого счета бюджета, открытого Казначейству России. Новая дефиниция единого казначейского счета, содержащаяся в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>35</sup>, определяет, что он открывается только Казначейству России и, являясь банковским счетом, предназначен «для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения осуществления и отражения операций на казначейских счетах».

Таким образом, с 2021 года единый казначейский счет стал аккумулировать в себе средства не какого-либо одного бюджета, а средства всех (!) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Централизованная модель кассового устройства государства получила свое логическое развитие – от аккумулирования средств на едином счете каждого бюджета до аккумулирования средств всех бюджетов на едином казначейском счете.

Система казначейских платежей, оператором которой выступает Казначейство России, стала представлять собой новый уровень реализации принципа единства кассы.

По нашему мнению, принцип единства кассы с внедрением системы казначейских платежей наполнился новым содержанием – все средства, поступающие в бюджеты, подлежат зачислению на единый казначейский счет с их отражением на соответствующем едином счете бюджета, а осуществление всех перечислений из бюджетов должно осуществляться с единого казначейского счета с отражением на едином счете бюджета. При этом единым кассиром всех публично-правовых образований остается Казначейство России.

В то же время действующая формулировка принципа единства кассы не претерпела изменений в ст. 38<sup>2</sup> Бюджетного кодекса, его выражение в норме права соответствует предыдущему этапу развития кассового устройства, как института бюджетного права: все поступления в бюджет должны зачисляться на единый счет бюджета, а все

<sup>32</sup> В соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством.

<sup>33</sup> Статья 6 БК РФ.

<sup>34</sup> Глава 24<sup>3</sup> БК РФ.

<sup>35</sup> Статья 6 БК РФ.

перечисления из бюджета должны производиться с единого счета бюджета. Появление единого казначейского счета не отражено в этой формулировке.

Интересно, что И.Х. Озеров в начале XX века выделял три этапа развития кассового устройства, признавая наиболее рациональным банковское: «При банковской системе государственных касс достигается сокращение суммы денег, потребной для производства платежей: все денежные расчеты между отдельными ведомствами и учреждениями могут делаться простым переводом по книгам банка»<sup>36</sup>. Кстати, как отмечал Озеров, В.А. Татариновым еще в 60-х годах XIX в. предлагалось создание касс на основе банков, «Татаринов предлагал даже банковую систему кассы, но она у него не была достаточно разработана»<sup>37</sup>. С.И. Иловайский также отмечал, что «Средством достижения дальнейшего в указанном направлении успеха является сочетание кассовой службы с банковским делом»<sup>38</sup>.

Эти ученые были по-своему правы. Банковские технологии в сфере осуществления платежей являлись наиболее проработанными, тем более это применимо сегодня к безналичным платежам. И именно с созданием системы казначейских платежей в России устранено видимое противоречие между банковским и казначейским способами кассового исполнения бюджета. Система казначейских платежей стала современной формой кассового устройства, при которой казначейство стало по факту «банковским учреждением».

<sup>36</sup> Озеров И.Х. Указ. соч. С. 75.

<sup>37</sup> Там же. С. 70.

<sup>38</sup> Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 409.

Последовательно пройдя определенные этапы развития, с учетом опыта прошлых лет, кассовое устройство в России соединило в одном субъекте Казначействе России, казначейские и банковские функции, при этом принцип единства кассы, неизменно лежащий в основе кассового устройства, получил свое максимальное развитие.

#### Библиографический список

1. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона: В 86 полутомах с иллюстрациями и дополнительными материалами. Том XIIIА (26). С.-Петербург: Семеновская Типолиитография (И.А. Ефрона), 1894.
2. *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.
3. *Козырин А.Н.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса РФ // Реформы и право. № 3. 2012.
4. *Лебедев В.А.* Финансовое право. Том 2 / под ред. А.Н. Козырина. М: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000.
5. *Озеров И.Х.* Финансовое право : Конспект лекций прив.-доц. И.Х. Озерова: (Бюджет, формы взимания и мест. финансы). М., 1901.
6. *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971.
7. *Ровинский Н.Н.* Государственный бюджет СССР. М.: Госфиниздат, 1944.
8. *Нестеренко Т.Г., Бушмин Е.В.* Технология единого счета бюджета: необходимость и преимущества // Финансы № 5. 2004.