Особенности государственного финансового контроля в системе казначейских платежей

Моисеева Анастасия Вячеславовна
аспирант, кафедра финансового права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), nastyaonair_economy@mail.ru

Настоящая статья посвящена платежной системе Федерального казначейства, являющейся новейшим проектом названного федерального органа исполнительной власти, а также по праву составляющей, с одной стороны, основу модели исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а с другой - занимающей неотъемлемую часть национальной платежной системы государства. Автором обозначается специфика системы казначейских платежей, способствующая ее выделению из привычных нам платежных систем, что определяет наличие ее собственного нормативного правового регулирования, которое носит комплексный характер. Обозначены ключевые отличия системы казначейских платежей от «обычных» платежных систем Российской Федерации, обусловленные самим смыслом создания данной платежной системы, который заключается в ее публичном (общегосударственном) интересе. Проанализированы положительные и отрицательные стороны в нормативном правовом регулировании рассматриваемой платежной системы. Обозначена проблематика правового регулирования контроля в отношении казначейской платежной системы, а также предложены пути ее решения.

Ключевые слова: Федеральное казначейство, система казначейских платежей, национальная платежная система, Банк России, перевод денежных средств, платежи, платежная система, бюджетные правоотношения, стадия исполнения бюджета, казначейский платеж.

Эффективное управление публичными финансами оказывает значительное влияние на реализацию социально-экономических программ и обеспечение общегосударственных нужд. Одним из ключевых государственных органов, осуществляющих функции в финансовой сфере, является Федеральное казначейство, реализующее свои полномочия на основании статьи 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации[1] и Положения о Федеральном казначействе[5].

Несмотря на достаточно широкий объем полномочий Казначейства России в настоящее время, стоит отметить наличие заметной тенденции к их расширению. В 2019 году Федеральный закон № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»[2] в бюджетное законодательство были внесены качественные изменения, связанные с созданием в Российской Федерации системы казначейских платежей, представляющей собой совокупность ее участников и оператора - Федерального казначейства, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей[6] (далее - СКП).

Также, на основе существовавшего ранее правового института кассового обслуживания исполнения бюджетов вышеуказанными изменениями в бюджетное законодательство было введено понятие «казначейское обслуживание», под которым следует понимать процесс проведения оператором системы казначейских платежей операций ее участников с денежными средствами с последующим отражением данной информации на соответствующих казначейских счетах.

Следует отметить, что вопрос о целесообразности создания системы казначейских платежей начал обсуждаться еще с 2013 года. В частности, в своем выступлении на расширенной коллегии Федерального казначейства Р.Е. Артюхиным было отмечено, что только за 2017 год Казначейство России обеспечило выплаты в размере более чем 71 триллион рублей при обслуживании свыше 350 тысяч клиентов посредством проведения порядка 10 миллиардов платежных операций.

Вышеуказанные показатели позволили соотнести объемы операций, проводимых органами Федерального казначейства, с объемами операций, проводимых ведущими кредитными организациями, в связи с чем была поставлена задача по ускорению движения денежных потоков в процессе осуществления функций Казначейством России, а также обозначена необходимость по совершенствованию его деятельности по управлению ликвидностью.

Ключевым свойством развития системы казначейских платежей является моментальность проведения платежей в условиях казначейского обслуживания клиентов в 11 часовых поясах страны.

Полагаем возможным выделить ряд положительных моментов в функционировании системы казначейских платежей.

В первую очередь следует отметить повышение скорости перечисления денежных средств до одного рабочего дня. Ранее срок от момента формирования распоряжения до зачисления денежных средств на соответствующий счет мог составлять до трех рабочих дней.

Кроме того, вовлечение в рассматриваемый процесс денежных средств единых счетов субъектов Российской Федерации и единых счетов органов местного самоуправления позволило использовать потенциал действующих механизмов управления их свободными остатками. До 2021 года Казначейство России могло осуществлять управление свободными остатками средств исключительно федерального уровня. Иные временно свободные остатки средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при размещении избыточной ликвидности ранее использоваться не могли.

Следует отметить и иные качественные улучшения в процессе движения денежных средств - рассматриваемые нововведения позволили не только снизить операционные издержки, но и свели до минимума дублирование документооборота при осуществлении платежей между субъектами государственного сектора. До 2021

года в целях перечисления денежных средств между ними Казначейством России использовались банковские счета, что приводило к дублированию платежных документов с Банком России.

Все вышеизложенное позволило повысить уровень эффективности использования финансовых ресурсов в связи с более ускоренной «оборачиваемостью» бюджетных средств и сведением до минимальных показателей неоптимальных денежных потоков.

Как отметил Р.Е. Артюхин, появление системы казначейских платежей представляет собой этап эволюции кассового устройства бюджетной системы, основанного на принципе единства кассы[7].

Несомненно, Казначейству России отведена особая роль в национальной платежной системе, заключающаяся в том, что на него в соответствии с бюджетным законодательством, как уже было сказано ранее, возложены полномочия оператора системы казначейских платежей. При этом обращает на себя внимание тот факт, что оператором СКП выступает федеральный орган исполнительной власти (федеральная служба), которая в соответствии с Указом Президента Российской Федерации создается и функционирует в целях осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности.

Исходя из вышесказанного, полагаем возможным согласиться с позицией А.А. Ситника о том, что рассматриваемые изменения привели к качественной трансформации правового статуса Федерального казначейства, позволив российскому казначейству сочетать в себя функции органа государственной власти и финансовой организации.

Реализуя функцию оператора системы казначейских платежей, Федеральное казначейство обеспечивает ее функционирование, а также прием и исполнение распоряжений, осуществление операций по казначейским счетам ее участников.

Однако следует отметить, что ни в правовых положениях, закрепленных главой 24.2 БК РФ, ни в правилах организации и функционирования системы казначейских платежей не содержится указания на обязанность Федерального казначейства как оператора обеспечить контроль, а не просто факт функционирования СКП. При этом значимость указанной системы, объем денежных средств, перемещаемых посредством казначейских счетов, количество ее участников, а также специфика клиентов Казначейства России определяют очевидную необходимость осуществления подобного контроля.

На сегодняшний день единственным органом надзора и наблюдения в отношении платежных систем является Центральный банк Российской Федерации. Данное положение позволяет Банку России независимо от иных субъектов финансовых правоотношений осуществлять названные функции, вмешиваться в деятельность подконтрольных и поднадзорных субъектов и своевременно реагировать в целях устранения допущенных нарушений.

При этом ни БК РФ, как основным нормативным правовым актов в бюджетной сфере, ни основным законом о национальной платежной системе, как главным источником регулирования института национальных платежных систем, не обозначены полномочия Центрального банка Российской Федерации по осуществлению надзора и наблюдения в отношении системы казначейских платежей, хотя именно на Банк России возложены полномочия по осуществлению надзора в целях обеспечения соблюдения операторами платежных систем положений законодательства о национальной платежной системе. Однако возможность осуществления подобного надзора в отношении системы казначейских платежей на сегодня вызывает сомнения по следующему ряду оснований.

Во-первых, Федеральное казначейство не является оператором платежной системы в «обычном» смысле. Кроме того, оно не входит в круг лиц, осуществляющих данные полномочия в соответствии с законодательством о национальной платежной системе.

Во-вторых, система казначейских платежей функционирует на основе правовых положений, установленных бюджетным законодательством, которые качественно отличаются от правил, регламентирующих деятельность «обычных» платежных систем в соответствии с их специальным законодательством.

Таким образом, исходя из того, что контрольно-надзорные полномочия Банка России реализуются в соответствии именно с названным источником правового регулирования, а также с учетом установленного статуса Казначейства России, считаем обоснованным вывод о том, что в отношении системы казначейских платежей Центральный банк России контрольно-надзорными функциями не наделен. Федеральное казначейство в рамках своих полномочий самостоятельно осуществляет соответствующие мероприятия по предварительному и текущему контролю в результате проведения операций со средствами федерального бюджета главными распорядителя, распорядителями и получателя данных средств.

Несомненным положительным фактором здесь является то, что Федеральное казначейство, самостоятельно и независимо осуществляя контроль за системой казначейских платежей, имеет возможность оперативно влиять на все процессы при ее функционировании, что, безусловно, является необходимым для достижения целей быстрого зачисления и моментального списания денежных средств. Кроме того, отсутствие вмешательства иных субъектов в СКП обеспечивает ей дополнительную безопасность и конфиденциальность данных клиентов - участников системы казначейских платежей.

Однако следует отметить, что качество обнаружения нарушений норм законодательства при подобного рода «самоконтроле», как правило, ниже, нежели при привычном нам контроле. Кроме того, возможность внесудебного разрешения конфликтных ситуаций между участниками СКП в отсутствие независимого контролирующего органа так же вызывает вопросы.

В качестве возможного способа устранения вышеуказанного правового пробела, на наш взгляд, представляется целесообразным внесение законодательных изменений, направленных на наделение Федерального казначейства обязанностью по предоставлению органу внешнего государственного финансового контроля (далее - ВГФК) материалов, необходимых для осуществления соответствующих контрольных мероприятий.

В Российской Федерации полномочиями по осуществлению ВГФК в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» наделена, соответственно, Счётная палата России, обладающая необходимой институциональной независимостью, методологической базой и положительным опытом аудита публичных финансов. Все указанные обстоятельства делают её оптимальным субъектом для осуществления внешнего контроля в отношении системы казначейских платежей.

Предлагаемый подход обладает рядом следующих преимуществ перед альтернативными вариантами устранения указанного пробела, включая распространение надзорных полномочий Банка России на СКП:

- учитывается бюджетно-правовая природа системы казначейских платежей: СКП функционирует на основании правовых положений БК РФ, а не законодательства о национальной платёжной системе, в силу чего Счётная палата Российской Федерации как орган бюджетно-финансового контроля в полной мере органично встраивается в рассматриваемые правоотношения;

- Счётная палата Российской Федерации институционально и функционально независима от Федерального казначейства, что позволяет устранить проблему «самоконтроля» и создаёт предпосылки для объективных выводов по результатам контрольных мероприятий;

- разграничение внутреннего контроля, осуществляемого Федеральным казначейством, и внешнего контроля, реализуемого Счётной палатой Российской Федерации, в полной мере соответствует классической модели бюджетного процесса.

В качестве положительных результатов реализации предлагаемых изменений можно отметить:

- усиление контроля за правомерным использованием публичных денежных средств при функционировании СКП;

- повышение качества выявления нарушений бюджетного законодательства за счёт осуществления независимого внешнего аудита;

- создание механизма внесудебного разрешения разногласий между участниками СКП посредством принятия Счётной палатой Российской Федерации соответствующих решений;

- сохранение оперативности СКП в силу того, что внешний контроль, реализуемый Счётной палатой Российской Федерации, не будет вторгаться в текущее управление платежами, осуществляемое Федеральным казначейством;

- обеспечение прозрачности расходования бюджетных средств, что будет способствовать повышению доверия к Федеральному казначейству со стороны законодательной (представительной) власти и общества.

При этом полагаем необходимым обратить внимание на то, что реализация вышеуказанного предложения предполагает внесение корреспондирующих изменения как в БК РФ, так и в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823.
2. 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». Собрание законодательства Российской Федерации, 2019, № 52, ст. 7797.
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 14, 1649.
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» / Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 11, ст. 945.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 49, ст. 4908.
6. Приказ Казначейства России от 13 мая 2020 г. № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей». Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.
7. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей / Финансовое право, 2022, № 12.
8. Ситник А.А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе. Вестник МГЮА, 2021, № 9.

Specifics of State Financial Control within the Treasury Payment System

Moiseeva A.V.

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

This article examines the Federal Treasury's payment system—a cutting-edge project of this federal executive body. This system serves as the foundation for the budget execution model within the Russian Federation's budgetary system while simultaneously constituting an integral part of the state's national payment system. The author highlights the specific characteristics that distinguish the treasury payment system from conventional payment systems, noting that this distinctiveness necessitates a comprehensive regulatory framework. Key differences between the treasury payment system and "standard" Russian payment systems are identified, rooted in the system's fundamental purpose: serving the public (state-wide) interest. The article analyzes the strengths and weaknesses of the regulatory framework governing this payment system, outlines issues regarding the legal regulation of control mechanisms within the system, and proposes solutions to these challenges.

Keywords: Federal Treasury, treasury payment system, national payment system, Bank of Russia, funds transfer, payments, payment system, budgetary legal relations, budget execution stage, treasury payment.

References

1. Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated July 31, 1998. *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 1998, No. 31, Art. 3823.
2. Federal Law No. 479-FZ dated December 27, 2019, "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation Regarding Treasury Servicing and the Treasury Payment System." *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2019, No. 52, Art. 7797.
3. Federal Law No. 41-FZ dated April 5, 2013, "On the Accounts Chamber of the Russian Federation." *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2013, No. 14, Art. 1649.
4. Decree of the President of the Russian Federation No. 314 dated March 9, 2004, "On the System and Structure of Federal Executive Bodies." *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2004, No. 11, Art. 945.
5. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 703 dated December 1, 2004, "On the Federal Treasury." *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2004, No. 49, Art. 4908.
6. Order of the Treasury of Russia No. 20n dated May 13, 2020, "On Approving the Rules for the Organization and Functioning of the Treasury Payment System." Official Internet Portal of Legal Information http://www.pravo.gov.ru.
7. Artyukhin R.E. Budgetary and Legal Regulation of the Treasury Payment System. *Financial Law*, 2022, No. 12.
8. Sitnik A.A. The Treasury Payment System within the National Payment System. Bulletin of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2021, No. 9.