

Научная статья

УДК 336.2; 347.73

DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.173.194

Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России



Дмитрий Львович Комягин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия
101000, Москва, Мясницкая ул., 20, dkomygin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7962-2974>



Аннотация

Статья содержит комплексную оценку последних изменений в российском бюджетном законодательстве. Эти изменения связаны с появлением норм о системе казначейских платежей, о казначейском обслуживании и о казначейском сопровождении. Указанные изменения оцениваются как реформа кассового устройства государства. Автор анализирует потенциальные возможности нового устройства, в том числе с точки зрения финансовой устойчивости, дает классификацию сложившемуся типу кассового устройства России, которое характеризуется им как смешанное (сочетающее компетенцию банковской системы и исполнительной власти) при соблюдении режима единства кассы. Вводится понятие кассовой монополии. Кроме того, в статье сделан вывод о целесообразности обновления определения принципа единства кассы, закрепленного в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Такой вывод связан, во-первых, с распространением контроля государства на новые виды уже не только публичных, но и частных финансов, а также на финансовые активы. Во-вторых, он связан с появлением особой платежной системы государства (системы казначейских платежей). Предлагается авторский вариант определения принципа единства кассы. Новое определение дает возможность установить системную связь единства кассы как правового принципа с иными правовыми принципами, в том числе конституционного уровня. Предлагаемые изменения законодательства, по мнению автора, с одной стороны, создают возможность сосредоточить в руках правительства значительные финансовые ресурсы, а, с другой — позволяют избежать введения чрезвычайных мер, одной из которых является кассовая монополия. Следующая часть статьи посвящена пределам расширения казначейского сопровождения и единства кассы, которые рассматриваются через ряд дихотомических пар. Такие пары образуются на стыке публичных и частных интересов, то есть там, где свобода участников договора ограничена нормами бюджетного законодательства. В частности, это ограничение денежных обязательств бюджета лимитами оплаты, а также переход права собственности на денежные средства, выделяемые из бюджета. Данный метод предлагается использовать для тестирования правового регулирования бюджетного процесса.



Ключевые слова

бюджет, бюджетный процесс, исполнение бюджета, единство кассы, кассовая монополия, система казначейских платежей, казначейское обслуживание, казначейское сопровождение.

Благодарности: статья подготовлена с использованием материалов справочно-поисковой системы «Консультант Плюс».

Для цитирования: Комягин Д. Л. Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 173–194. DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.173.194.

Research article

New Unity of Government Cash Desk and Reform of the Cash Register in Russia



Dmitry L. Komyagin

National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia, dkomyagin@hse.ru, <https://orcid.org./0000-0002-7962-2974>



Abstract

The article is devoted to the assessment of changes in Russian budget legislation in recent years. These changes are connected with norms on the treasury account system, treasury service and treasury support. Collectively, these changes are assessed as reforms of the cash structure of the state. The article analyzes the advantages and potential capabilities of the new cash register system, including from the point of view of financial stability. It gives a classification of the existing type of cash structure in Russia, which is characterized as mixed (combining the competence of the banking system and the government), subject to the regime of unity of the cash register. At the same time, the concept of cash monopoly is introduced, which corresponds to the state monopoly on banking activities. In addition, the author concluded that it is advisable to update the definition of the principle of the unity of budget account, enshrined in the Budget Code of the Russian Federation. This decision is associated with the actual extension of state control to new types financial assets, any private finances and the functioning of the state payment system (treasury payment system). The author's version of this definition is proposed. The new definition includes a feature that allows the cash register to be separated in compliance with the unity of the cash register from the cash monopoly mode. This feature makes it possible to establish a systematic connection between the unity of the cash register, as a legal principle, with other legal principles, including the constitutional level. The proposed changes, according to the author, on the one hand create an opportunity to concentrate significant financial resources in the hands of the government and provide new opportunities for analysis, management and control in the field of public finance, and on the other hand, avoid the introduction of emergency measures, in particular, in the form of a cash monopoly. The part of the article is devoted to the limits of the spread of treasury support and the unity of the cash register, which are considered through a number of dichotomous pairs

that arise at the junction of public and private interests, where the freedom of the parties to the contract is limited by the norms of budget legislation. In particular, this is a limitation of the payment obligations of the budget arising from concluded state (municipal) contracts and the problem of transferring ownership of funds allocated from the budget. This method is proposed to implement to test the legal regulation of the budget process.



Keywords

budget; budget process; budget execution; principle of unity of budget account; cash monopoly; treasury payment system; treasury service; treasury support.

Acknowledgements: the paper is prepared with using materials of system Consultant Plus.

For citation: Komyagin D.L. (2022) New Unity of Government Cash Desk and Reform of the Cash Register in Russia. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 3, pp. 173–194 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.173.194.

Введение

За последнее двухлетие в отечественном бюджетном законодательстве произошли значительные изменения, связанные с кассовым устройством государства. Речь идет о новых главах Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), посвященных системе казначейских платежей, казначейскому обслуживанию и казначейскому сопровождению¹, а также о принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных актах. Масштаб указанных изменений позволяет говорить, что произошла очередная реформа кассового устройства государства. При этом реформа прошла незаметно. Причиной следует назвать то, что новые нормы законодательства закрепили порядок, который уже существовал де-факто и создавался постепенно на протяжении ряда лет. По этой же причине в научном сообществе новой реформе кассового устройства уделено немного внимания. Например, казначейское обслуживание упоминалось в связи с рассмотрением субъектов бюджетного права [Леднева Ю.В., 2021] или с анализом расчетных правоотношений [Саттарова Н.А., 2021], казначейское сопровождение — в связи с вопросами контрактной системы [Пластинина Е.А., 2019].

Процесс реформирования российского кассового устройства стартовал еще в 2014 году с перевода на казначейское сопровождение отдельных крупных инвестиционных проектов. При этом первоначально ставилась цель ис-

¹ Были приняты федеральными законами от 27.12. 2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» и от 01.07.2021 N 244-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации” // СПС Консультант Плюс.

ключения нецелевого использования и иных злоупотреблений в отношении выделяемых бюджетных средств². С 2015 года казначейское сопровождение распространено на ряд категорий закупок в рамках контрактной системы. В тот момент казначейское сопровождение не имело даже легальной правовой основы, будучи основанным на поручениях Президента и Правительства Российской Федерации³, на методических документах Федерального казначейства. Затем нормы о казначейском сопровождении стали ежегодно появляться в законах о федеральном бюджете⁴.

Для комплексного правового регулирования казначейского сопровождения понадобилось внести в БК РФ также главы о системе казначейских платежей и о казначейском обслуживании; в результате система лицевого счетов Федерального казначейства окончательно преобразовалась в полноценную и уникальную платежную систему. Более того, после реформы (вступления в силу новых глав БК РФ) российское кассовое устройство получило значительный потенциал развития и возможности адаптации к современным вызовам.

Такие вызовы не заставили себя ждать. С конца февраля 2022 года произошли серьезные изменения во всех сферах общественной жизни, которые вызвали необходимость придания российской экономике мобилизационного характера. Внешнеполитическая и экономическая изоляция заставила многих специалистов в области публичных финансов и государственного управления, а также государственных деятелей всерьез вспомнить советский опыт введения монополии внешней торговли и валютной монополии как мер защитного характера — в частности довод, который приводил в свое время советский нарком Леонид Красин для защиты идеи монополии внешней торговли. Монополия внешней торговли им отстаивалась как способ преодоления искусственной политической, экономической и финансовой изоляции Советской республики. Он замечал (по опыту собственной коммерческой деятельности⁵), что государство как единый и очень крупный заказчик всегда добивается лучших условий, чем отдельные корпорации и лица [Красин Л., 1925: 19–20].

Такие решения, по мнению автора, являются радикальными и могут быть только вынужденными, а валютная монополия в сочетании с доминирова-

² В частности, речь идет о нарушениях при строительстве космодрома «Восточный» в Амурской области, в отношении которых было возбуждено несколько десятков уголовных дел.

³ Поручение Президента Российской Федерации от 2.01.2017 № Пр-18, План мероприятий по обеспечению поэтапного перехода к казначейскому сопровождению бюджетных средств вместе с поручением Правительства Российской Федерации от 25.05. 2017 № 3541п-П13.

⁴ Ст. 5 Федерального закона от 1.12. 2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.», ст. 5 Федерального закона от 14.12. 2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

⁵ В известном германском концерне «Сименс».

нием государственной собственности на деле исключает режим единства кассы (можно выразиться и так — это единство кассы, но доведенное до абсолюта).

В связи с этим потенциал своевременно прошедшей реформы кассового устройства в какой-то мере позволяет избежать возвращения советских монополий, а новая система казначейских платежей позволит избежать рисков, связанных с разносторонними рестрикциями и снизит бюджетные издержки. Пришла пора оценить совершившиеся изменения и также и с точки зрения теории финансового права, в частности, дать классификацию новым типам правоотношений и уточнить имеющиеся дефиниции и связи между ними.

1. Система казначейских платежей и казначейское обслуживание

Казначейское обслуживание пришло на смену кассовому обслуживанию, которое осуществляло Федеральное казначейство в рамках исполнения бюджета. Указанный переход стал итогом многолетней реализации Концепции развития Единого казначейского счета (далее — ЕКС)⁶.

В рамках кассового обслуживания Федеральное казначейство открывало в Банке России отдельные единые счета для каждого из бюджетов бюджетной системы, а также (в разное время и в разных случаях) ряд других банковских счетов. Например, для учета средств из внебюджетных источников, для средств, переданных во временное распоряжение, для обеспечения публичных учреждений средствами, для учета средств в иностранной валюте, а также некоторые иные. На единых (синтетических) счетах бюджетов участники бюджетного процесса открывали уже в органах Федерального казначейства лицевые (аналитические) счета различных видов. При этом до 2021 года оставалась возможность ограниченного кассового обслуживания, при котором ведение лицевых счетов на единых счетах бюджетов осуществлялось самостоятельно финансовыми органами субъектов федерации или муниципальных образований.

Начиная с 1.01.2021 денежные средства публично-правовых образований хранятся на казначейских счетах, открытых в органах Федерального казначейства, а органам казначейства открыт только один банковский счет. Этот новый балансовый счет в плане счетов Банка России именуется «Единым казначейским счетом» (далее — ЕКС). Он заменил 40 000 банковских счетов, использовавшихся ранее для функционирования бюджетных пла-

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01. 2000 N 107-р; Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 “Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года”.

тежей. Принят Порядок казначейского обслуживания, согласно которому для операций участники бюджетного процесса направляют в казначейство соответствующие распоряжения. Такие распоряжения проходят проверку на не превышение суммы платежа над остатком средств на лицевом счете, на законность операции и на соответствие платежа целевому назначению, на соблюдение конкурсных процедур, иные проверки, в целом именуемые санкционированием расходов бюджета⁷.

Казначейское обслуживание осуществляется внутри системы казначейских платежей — платежной системы государства, которая интегрирована в Национальную платежную систему (платежную систему Банка России) и в то же время обособлена.

Под системой казначейских платежей понимается совокупность оператора — Федерального казначейства⁸ — и участников системы казначейских платежей⁹. Выделяются прямые и косвенные участники системы казначейских платежей. К первым относятся финансовые органы субъектов федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, администраторы бюджетных средств, бюджетные и автономные учреждения, а также не участники бюджетного процесса — частные юридические лица, имеющие лицевые счета в Федеральном казначействе. Косвенными участниками системы казначейских платежей являются администраторы средств бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов, их бюджетные и автономные учреждения и не участники бюджетного процесса — это юридические лица, имеющие лицевые счета в финансовом органе субъекта федерации или муниципального образования. Разница между прямыми и косвенными участниками заключается в том, что прямые участники направляют распоряжения сразу в орган Федерального казначейства, а косвенные — через прямых участников. Возможности расширения системы казначейских платежей очень широки, так как круг потенциальных участников системы уже не ограничен формой собственности, все они могут полноценно функционировать в двух указанных режимах: казначейского обслуживания либо казначейского сопровождения.

Очевидно, система казначейских платежей приближается к охвату всего сектора государственного управления. Можно также заметить, что по функциям Федеральное казначейство приблизилось к Госбанку СССР, который аналогичным образом открывал кредиты для использования бюджетных средств. Точно так же и ныне Казначейство России перечисляет средства не

⁷ Ст. 219 БК РФ.

⁸ Федеральное казначейство выступает также как участник национальной платежной системы.

⁹ Ст. 242.7 БК РФ.

на основании заключения государственного (муниципального) контракта, а только по факту подтвержденных поставок товаров, работ и услуг во исполнение таких контрактов. Режим казначейского сопровождения и возможность открытия лицевых счетов не участникам бюджетного процесса позволяют держать под контролем использование бюджетных средств по всей цепочке платежа — от государственного заказчика до финального субподрядчика. Такой порядок, наконец, позволил получить потенциальное средство управления многолетним конфликтом, вызванным коллизией между гражданско-правовой свободой договора и нормами БК РФ об ограничении лимитами оплаты денежных (договорных) обязательств бюджета. Такое ограничение было поставлено под сомнение судебной практикой, которая в итоге все-таки отдала приоритет обязательствам, возникающим из контракта, даже если они превышали выделяемые лимиты бюджетных обязательств¹⁰. В условиях казначейского обслуживания потенциальный конфликт может быть урегулирован задолго до платежа.

2. Казначейское сопровождение

Нормы о системе казначейских платежей и о казначейском обслуживании создали возможность нормативного закрепления казначейского сопровождения, под которым понимается проведение Федеральным казначейством операций для частных юридических и физических лиц, которым передаются публичные средства. Использование выделенных средств возможно только после подтверждения условий и целей их использования (по факту поставки товаров, работ и услуг). По своей сути казначейское сопровождение означает санкционирование Федеральным казначейством платежа из бюджета, но уже с лицевых счетов, открытых частным субъектам.

Казначейское сопровождение является крупным этапом расширения системы казначейских платежей. Если традиционные участники бюджетного процесса (главным образом — публичные учреждения) в рамках данной системы подчиняются правилам казначейского обслуживания, то коммерческие и частные лица становятся участниками этой платежной системы в режиме казначейского сопровождения.

Утверждены Правила казначейского сопровождения и целый ряд иных документов¹¹. В отношении участников казначейского сопровождения орга-

¹⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.02. 2022 № 308-ЭС21-20570.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровожде-

ны Федерального казначейства осуществляют новый вид финансового контроля — бюджетный мониторинг, который имеет целью предотвращение (минимизацию) нарушений бюджетного законодательства.

Вспомним для сравнения предыдущие этапы расширения сферы использования казначейских платежей. Первоначально на едином счете федерального бюджета учитывались только средства, выделенные федеральным бюджетным учреждениям старого типа (позже они стали именоваться казенными учреждениями) в соответствии с бюджетной росписью. Бюджетные субсидии, выделяемые автономным и бюджетным учреждениям нового типа (после реформы государственных учреждений)¹² также стали учитываться на лицевых счетах, открытых на едином счете. Затем к ним прибавились средства государственных внебюджетных фондов, последним из которых стал Пенсионный фонд.

Следующим этапом стало «кассовое обслуживание исполнения» (ранее использовался этот термин) бюджетов субъектов федерации, а за ними — местных бюджетов. Далее на единых счетах бюджетов стали учитываться так называемые «средства из внебюджетных источников» казенных учреждений, средства, переданные им во временное распоряжение (например: судебные депозиты, суммы, взыскиваемые судебными приставами, иные средства, находящиеся в частной собственности). Наконец, на ЕКС в целом стали учитывать средства всех организаций, так или иначе получающих средства бюджета, что явилось началом казначейского сопровождения.

Первоначальной идеей введения казначейского сопровождения было исключение возможности нецелевого использования бюджетных средств. Однако по мере распространения казначейского сопровождения на новые виды контрактов открылись иные многочисленные преимущества такого сопровождения и новые возможности совершенствования бюджетного процесса.

Вторым по счету преимуществом введения и расширения казначейского сопровождения стало увеличение на ЕКС неснижаемого (прогнозируемого) остатка средств. Иначе говоря, государство в лице Минфина получило в свое распоряжение колоссальный фонд денежных средств, который может быть направлен на кредитование инвестиционных проектов и (или) размещен в ликвидных активах для получения дополнительных доходов бюджета. Извлечение из указанных доходов в бюджетном законодательстве называется управлением ликвидностью. В рамках управления ликвидностью ЕКС сегодня уже осуществляется не только размещение свободных средств на

ния». Available at: URL: <https://roskazna.gov.ru/dokumenty/kaznacheyское-soprovozhdenie/normativnye-pravovye-akty/> (дата обращения: 28.06.2022)

¹² Реформа госучреждений связана с Федеральным законом от 8.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

банковских депозитах, но использование их в сделках прямого и обратного РЕПО, при валютных свопах, при выделении бюджетных кредитов. Получаемые из управления ликвидностью ЕКС доходы относятся к доходам федерального бюджета.

В-третьих, у Правительства появилась возможность анализа рентабельности проектов и, как следствие, снижение их себестоимости, особенно в области государственного оборонного заказа, капитального строительства и жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ). Аналитические возможности расширились также в силу появления обратной связи по платежам, ранее не попадавшим в поле зрения публичной власти.

В-четвертых, новое кассовое устройство породило новый вид государственного финансового контроля, который именуется бюджетным мониторингом в системе казначейских платежей. Данный мониторинг заключается в деятельности по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей¹³. Соответствующими контрольными полномочиями наделено Федеральное казначейство.

Пятым преимуществом произошедших преобразований можно назвать многочисленные технологические возможности. Например, прямые расчеты между участниками системы казначейских платежей, переход на более современные информационные технологии, рост скорости операций в платежной системе государства и ее эффективности в целом. Как следствие — расширились возможности пользователей системы, увеличилось количество доступных им сервисов¹⁴. Сегодня система казначейских платежей как платежная система не уступает иным корпоративным и частным платежным системам, интегрированным в Национальную платежную систему, а по некоторым параметрам превосходит их. И возможности реформы кассового устройства еще не исчерпаны¹⁵.

Новая конструкция кассового устройства имеет и перспективы, выходящие за рамки публичных правоотношений. Во-первых, в системе казначейских платежей (здесь она также именуется платежной системой государства) в силу ее относительной обособленности и самостоятельности появилась возможность без рисков учитывать любые финансовые активы и даже создавать новые финансовые инструменты¹⁶. Во-вторых, в указанной системе стало возможно с высоким качеством учитывать и обрабатывать платежи

¹³ Ст. 242.13-1 БК РФ.

¹⁴ Например, обсуждалась функция казначейских аккредитивов.

¹⁵ См. стратегическую карту на сайте Федерального казначейства. Available at: URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/strategicheskie-celi-i-zadachi/> (дата обращения: 31.05.2022)

¹⁶ К таковым может быть отнесено казначейское обеспечение обязательств.

и операции не только с участием публичных субъектов, но и частных субъектов между собой. Насколько эти опции будут реализованы в будущем, зависит от принятой финансовой политики.

3. Классификация кассового устройства

С точки зрения науки финансового права казначейское сопровождение означает не только качественный скачок в расширении системы казначейских платежей, но также является крупным этапом развития идеи единства кассы. Ведь казначейское сопровождение распространяется теперь не только на организации и средства, которые могут быть маркированы как публичные (государственные и муниципальные), но и на такие средства, которые этим статусом не обладают. Например, неоднозначным является вопрос о собственнике средств, функционирующих в системе ЖКХ. Однако сегодня казначейское сопровождение охватывает средства Фонда содействия реформированию ЖКХ, некоторых акционерных обществ с публичным участием. Расширение сферы казначейского сопровождения стало сегодня почти неограниченным, однако выделен перечень средств, не подлежащих казначейскому сопровождению, который, впрочем, может корректироваться¹⁷.

Иначе говоря, единство кассы распространяется уже не только на бюджетные средства, но и на средства, которые формально являются частными, но так или иначе попадают в сферу публичного интереса. Выше было сказано, что система казначейских платежей потенциально способна вести учет любых финансовых активов, а это означает, что формулировка принципа единства кассы должна быть скорректирована.

Прежде чем дать новое определение принципа единства кассы и чтобы объективно классифицировать сложившийся на сегодня в России тип кассового устройства, нужно вкратце вспомнить этапы его развития. Хронология нормативного закрепления принципа единства кассы в России имеет более чем 100-летнюю историю.

Существует несколько характерных черт российского кассового устройства, одна из которых связана с сочетанием компетенции банковской системы и исполнительной власти, а другая — с разделением распорядительных и кассовых (контрольных) полномочий между участниками соответствующей деятельности. Также нужно заметить, что свойство системности, присущее праву в целом, распространяется и на принцип единства кассы, который имеет тесную связь с иными правовыми принципами как отраслевого, так и конституционного уровней.

¹⁷ Ст. 242.27 БК РФ.

В Западной Европе единство кассы как принцип организации публичных финансов был сформулирован во времена Великой французской революции, то есть в конце XVIII в., и тогда же стал известен и в России. В первой четверти XIX в. сформировались две модели кассового устройства, в равной степени реализующие единство кассы: континентальная (французская), где кассы были государственными, и английская, где роль кассира исполнял Банк Англии¹⁸.

Однако фактическое внедрение единства кассы в России произошло только во второй половине XIX в. в русле Великих реформ Александра Второго и было связано с именем Валериана Алексеевича Татаринова, который в 1856 г. был командирован в Западную Европу для изучения государственного контроля кассового устройства в Бельгии, Франции, Австрии и Пруссии¹⁹. На основании отчетов Татаринова специальная комиссия пришла к решению о введении единства кассы, которое было установлено с 1864 г. в Санкт-Петербургской губернии, с 1865 г. — в 12 губерниях, а с 1866 г. — по всей России [Лагутин И.Б., 2021: 5]. При деятельном участии В.А. Татаринова (уже как государственного контролера) были выработаны «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений» от 22.05.1862 (так называемые Сметные правила), которые действовали вплоть до конца 1917 г., последнее десятилетие — с учетом «Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных» от 08.03.1906 (Правила 8-го марта). Указанные Правила нормативно закрепили единство кассы.

Тогда единство кассы означало централизацию всех государственных касс по приходам и расходам в едином ведомстве (кассах Департамента Государственного казначейства Министерства финансов) и создание единой отчетности с переходом от формальной проверки ведомственных отчетов к проверке первичных документов²⁰.

Следующий этап развития единства кассы был обусловлен становлением банковской системы и частичной передачей функций Государственного казначейства отделениям Государственного банка²¹ [Озеров И.Х., 1908: 111]. Казначейства стали платежными агентами Госбанка, от имени которого они совершали все свои банковские операции. В некоторых случаях было и на-

¹⁸ В то время Банк Англии был частным банком, его национализация произошла только в 1940-х годах.

¹⁹ Еще в должности генерал-контролера Департамента гражданских отчетов.

²⁰ Следует подчеркнуть, что указанные меры, как и большинство Великих реформ, в небольшой степени были реализацией планов и замыслов М.М. Сперанского.

²¹ Государственный банк Российской Империи так и не получил самостоятельности, хотя с 1897 г. выполнял функции эмиссионного центра.

оборот. Этот порядок был ненадолго прерван в конце 1910-х годов и постепенно возродился уже в СССР. Как замечено выше, сочетание полномочий банковской системы и исполнительной власти является характерной чертой кассового устройства.

Учеными замечена еще одна его характерная черта. Она заключалась в строгом разделении лиц и учреждений, которым дано право расходов, от тех, кто хранит и выдает денежные суммы. В.А. Лебедев также указывает: «... чтобы не было соединения в одном лице хранения и распоряжения деньгами... 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 ... 3. кто имеет право распоряжаться деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их» [Лебедев В.А., 2000: 149]. Точно так же и сегодня Федеральное казначейство (Казначейство России) является кассиром государства (оператором системы казначейских платежей), а многочисленные администраторы бюджетных средств (участники системы казначейских платежей) обладают распорядительными полномочиями.

Еще одним компонентом кассового устройства Российской Империи являлось «кассы специальных сборщиков», т.е. система отдельных касс для сбора доходов при различных учреждениях (таможня, почта, пробирная палата, иные). Эти кассы не были подчинены Департаменту Государственного казначейства, но они аккумулировали публичные доходы. Целесообразно заметить, что казначейское сопровождение и сегодня еще не охватывает того сегмента публичных финансов, который до 1917 г. управлялся через кассы специальных сборщиков.

Наконец, исследователи того времени отмечали важную и сегодня необходимость разделения приходных и расходных касс при условии беспрепятственной передачи собранных доходов для покрытия расходов [Ходский Л.В., 2016]. На первый взгляд, данное правило противоречит принципу единства кассы, умножая количество счетов бюджета. Однако идея заключается в том, чтобы избежать специализации доходов, т.е. ситуации, когда некоторые источники доходов резервируются за отдельными расходами. Иначе говоря, речь идет о соблюдении принципа, который сегодня именуется общим (совокупным) покрытием расходов бюджета и, как можно увидеть, непосредственно связан с единством кассы²².

Этими характеристиками можно подвести итог развитию кассового устройства в России до октября 1917 г. Следует вновь заметить, что все перечисленные характерные черты в полном мере актуальны и для современного кассового устройства. Важным выводом здесь будет необходимость учета

²² Ст. 35 БК РФ.

указанных особенностей при регулировании кассового устройства и поисков баланса в полномочиях его участников.

В советскую эпоху, после нескольких лет Гражданской войны и общего беспорядка рассматривалось несколько вариантов устройства касс, в том числе с сохранением касс Наркомфина РСФСР, отдельные кассы которого действительно функционировали вплоть до 1950-х годов. В итоге ответственность за исполнение госбюджета СССР как по доходам, так по расходам была возложена на Министерство финансов СССР, но при этом кассовое исполнение бюджетов осуществлялось соответствующими учреждениями Госбанка СССР. В составе центрального аппарата Госбанка было образовано Управление кассового исполнения госбюджета, а в составе территориальных отделений — отделы, занимающиеся его кассовым исполнением.

В данном случае органы исполнительной власти (Минфин СССР) и банковская система (Госбанк СССР) слились воедино. Полномочия организации исполнения бюджетов, в том числе обеспечение мобилизации государственных доходов, ведение учета и отчетности осуществлялось финансовыми органами²³. Полномочия по кассовому исполнению бюджета, в том числе текущий и предварительный контроль за операциями со средствами бюджета осуществлялись Госбанком. При этом Госбанк входил в систему органов власти и до 1990 года был подчинен Минфину СССР²⁴.

В литературе отмечается, что при постановке работы по кассовому исполнению госбюджета в Госбанке был соблюден принцип единства кассы. Учреждения Госбанка в любой местности принимали доходы, принадлежащие госбюджету, а также осуществляли расходы по госбюджету, для чего в учреждениях Госбанка были открыты: пассивный балансовый счет для доходов и активный балансовый счет для расходов. Выдача средств на оплату расходов по союзному и республиканским бюджетам производилась вне зависимости от состояния в данном учреждении Госбанка счета доходов. Превышение в отдельных учреждениях Госбанка расходов над доходами покрывалось за счет свободного остатка средств по счету доходов госбюджета в других учреждениях [Ровинский Е.А., 1960: 176]; [Глезин С.С., 1952: 8]; [Пискотин М.И., 1971: 290–292].

Однако статус Госбанка СССР (органа государственной власти, подчиненного Минфину СССР), по мнению автора, позволяет говорить о том, что здесь имеет место не единство кассы, а другой режим кассового устройства. Единство кассы государства предполагает многообразие форм собственно-

²³ См., напр.: Положение о Министерстве финансов СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16.02.1971 № 105; Положение о Министерстве финансов РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 29.02.1972 № 128.

²⁴ До принятия Закона СССР от 11.12.1990 № 1828-1 «О Государственном банке СССР».

сти и наличие иных, помимо публичных, фондов денежных средств, от которых обособляется касса государства. В данном случае, в условиях отсутствия частной собственности, абсолютного доминирования государственной (социалистической) собственности, монополии внешней торговли и валютной монополии следует говорить и о возникновении кассовой монополии государства. Такая монополия является оборотной стороной монополии государства на банковскую деятельность. Заметим, что такой режим является экстремальным и нежелательным, как и вообще все крайние состояния.

Новейшая история России знает и другое крайнее состояние устройства касс, которое можно именовать отсутствием единства кассы. В 1991 г. одновременно с упразднением Госбанка СССР было принято беспрецедентное решение об наделении бюджетных учреждений правом самостоятельного открытия банковских счетов²⁵. Единство кассы было разрушено, и масштабные негативные последствия этого решения долго давали о себе знать.

Тем не менее в 1998 г. был принят БК РФ²⁶, возродивший принцип единства кассы [Артюхин Р.Е., 2003: 75]²⁷. Его формулировка за прошедшие годы мало изменилась и звучит следующим образом: принцип единства кассы означает зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета и осуществление всех перечислений из бюджета с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами территории России.

С этого момента в кассовом устройстве проявляется дуализм в сочетании полномочий банков и исполнительной власти при исполнении бюджета. Этот момент нужно подчеркнуть, так как ранее Государственный банк Российской Империи и Госбанк СССР (в отличие от Банка России) были подчинены Минфину, т.е. не обладали независимостью от исполнительной власти.

Первоначально единство кассы соблюдалось для каждого бюджета в отдельности, сначала — только по доходам, затем — по доходам и расходам. В настоящее время в системе казначейских платежей²⁸ реализуется единство кассы для всех бюджетов бюджетной системы, а также, в рамках казначейского сопровождения, по многим иным публичным фондам. Появилась тех-

²⁵ Например, письмо Госбанка СССР от 31.08.1990 № 320 «О внесении изменений в нормативные акты Госбанка и их отмене» было разрешено открытие расчетных, текущих и бюджетных счетов предприятий и кооперативов в любом банке по месту их регистрации или в другом банке с согласия последнего. Законом СССР от 11.12. 1990 № 1828-1 «О Государственном банке СССР» было установлено, что Госбанк и центральные банки республик осуществляют кассовое исполнение союзного бюджета и бюджетов республик через свои учреждения и коммерческие банки».

²⁶ Вступил в силу в 2000 г.

²⁷ Первоначально — ст. 215 БК РФ, сейчас — ст. 38.2 БК РФ.

²⁸ Можно сказать, с использованием единственного банковского (казначейского) счета.

ническая возможность частично отказаться от услуг Банка России по обслуживанию ЕКС.

Итак, кратко рассмотрев исторические состояния российского кассового устройства, и перед тем, как заглянуть в его будущее, классифицируем сегодняшний тип кассового устройства.

Классификация кассового устройства связана с упомянутым сочетанием полномочий исполнительной власти и банковской системы. По этому признаку выделяется банковское (с участием только банков) и небанковское (без участия банков), а также смешанное кассовое устройство. Небанковское кассовое устройство иногда именуют также казначейским исполнением бюджета, так как исторически банки появились позднее, чем возник бюджетный процесс. На сегодняшний день Россия, без сомнения, имеет смешанное кассовое устройство, которое сохранится таковым даже если Федеральное казначейство откажется от услуг Банка России по обслуживанию ЕКС. Ведь система казначейских платежей является частью Национальной платежной системы (платежной системы Банка России). Это значит, что пока Банк России сохраняет независимый от исполнительной власти статус, банковская система сохраняет особые полномочия в рамках исполнения бюджетов.

Другое основание классификации кассового устройства связано с конституционным порядком, который выражается в единстве государства. Принципа единства кассы означает проявление государственного единства в бюджетном процессе. В то же время в Конституции Российской Федерации закреплена свобода экономической деятельности и защита частной собственности. Поэтому кассовое устройство может быть в трех состояниях: кассовая монополия (при монополии государства на банковскую деятельность), режим единства кассы и состояние несоблюдения единства кассы.

Состояние кассовой монополии имело место в советский период. Единство кассы соблюдается сегодня, и это означает отделение публичных финансов от частных. Несоблюдение единства кассы — негативное состояние, было характерно, например, для 1990–1998 годов.

4. Новое единство кассы и его пределы

Повторим, что сегодня можно говорить о новом прочтении принципа единства кассы. Новый принцип единства кассы с учетом перспектив развития публичных финансов можно сформулировать следующим образом: это осуществление всех операций с общественными финансовыми ресурсами через систему казначейских платежей, за исключением операций, осуществляемых за пределами территории России²⁹.

²⁹ Такое определение, как более компактное, подойдет для нормативного закрепления.

При этом термин «общественные финансовые ресурсы» используется не как синоним публичных финансовых ресурсов, а в более широком смысле. Ведь после изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.³⁰, для термина «публичный» (в связи с конституционным понятием публичной власти) установилось содержание, охватывающее государственный и муниципальный уровни. Но в качестве общественных могут рассматриваться и многие иные финансовые ресурсы как некоммерческого характера (благотворительные и иные фонды), так и хозяйственного предназначения (упомянутые средства ЖКХ). Разумеется, федеральное правительство должно быть наделено широкой компетенцией по реализации принципа единства кассы исходя из социально-экономических реалий.

Далее, вспоминая системные связи права, правильно «конституционализировать» понятие принципа единства кассы, придав ему еще один признак, связанный с необходимостью отделить единство кассы от кассовой монополии. Таким образом, получается, что принцип единства кассы — это осуществление всех операций с общественными финансовыми ресурсами через систему казначейских платежей, за исключением операций, осуществляемых за пределами отечественной территории, при условиях конституционно закрепленного разнообразия форм собственности и свободы экономической деятельности³¹.

Предлагаемые изменения актуальны в ситуации растущих международных рестрикций. Расширение единства кассы может послужить толчком к развитию российской экономики, так как, с одной стороны, сосредоточит (без ущерба для свободы собственников) в руках Правительства значительные финансовые ресурсы, создаст дополнительные возможности анализа, управления и контроля, а, с другой — позволит избежать введения чрезвычайных мер в форме кассовой монополии. Такая монополия всегда следует либо предшествует монополии внешней торговли и валютной монополии, которые, по наблюдению автора, неотделимы друг от друга. Данный вопрос следует рассмотреть подробнее.

Вновь повторим, что политическая и экономическая ситуация, сложившаяся после февраля 2022 года, вызывает заявления политических деятелей о применении советского опыта государственного управления. В их числе заслуживает внимания заявление секретаря Совета Безопасности России, что эксперты прорабатывают предложенный научным сообществом проект создания двухконтурной валютно-финансовой системы³². Эта идея

³⁰ Конституционным законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс

³¹ Это более широкое определение имеет скорее доктринальный характер.

³² Available at: URL: <https://www.mk.ru/economics/2022/04/28/patrushev-poobeshhal-rossii-dvukhkonturnuyu-valyutnuyu-sistemu-chto-eto-znachit.html> (дата обращения: 21.06.2022)

упоминалось и ранее в доктрине [Дойников И.В., 2013: 736]. Она вызывает ассоциации с кредитной реформой СССР 1930–1931 гг., которая компактно уместилась между постановлением ВЦИК и СНК СССР от 30.01.1930 «О проведении кредитной реформы» и постановлением СНК от 20.03.1931 «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» и происходила параллельно с реализацией первого пятилетнего плана [Уразова С.А., 2011: 58]. В ходе реформы были ликвидированы коммерческие банки и сложилась денежно-кредитная система, состоящая из Госбанка СССР, четырех государственных банков долгосрочных вложений, сберегательных касс, а также Внешторгбанка СССР, которая по сути означала государственную монополию на банковскую деятельность.

То, что именуется двухконтурной денежной системой, следует считать проявлением режима валютной монополии³³. С правовой точки зрения валютная монополия в СССР была реализована в форме двух денежных единиц, одновременно функционирующих в качестве законного платежного средства: рубля для внутреннего обращения с участием граждан и предприятий и переводного рубля для внешнеэкономических расчетов с участием государства. Иначе говоря — контуры внутренних расчетов и международных расчетов. Имеются также мнения, что существовали обособленные контуры расчетов между предприятиями и расчетов с участием граждан³⁴. С этим не вполне можно согласиться, так как речь идет о единой денежной единице — советском рубле. Тем не менее учет в Госбанке и в его подчиненных банках действительно был построен так, что расчеты между предприятиями происходили в закрытой системе. Отмечалось, что создание такой двухконтурной системы было бы хорошей перспективой для ЕАЭС, но затруднением для ее функционирования является привязка цен на мировых товарных рынках к курсу доллара США и смешанная (с иностранным участием) форма собственности некоторых предприятий [Звонова Е.А, Кузнецов А.В. и др., 2020: 29] Сегодня эти затруднения исчезают на глазах.

Итак, установление двухконтурной системы денежных расчетов на деле означает введение валютной монополии, вместе с которой вводится и кассовая монополия. Сама по себе валютная монополия выступает как условие монополии внешней торговли.

Подобная перспектива является одним из нескольких прогнозов, при этом не самым вероятным из них. Тем не менее нужно говорить о преде-

³³ Валютная монополия сама по себе вводится радикальным средством защиты национальной валюты.

³⁴ Часто утверждают, что расчеты с участием граждан существовали только в наличной форме, что не точно — существовали и безналичные вклады.

лах расширения единства кассы, которые в целом совпадают с возможными пределами казначейского сопровождения. Более предметно такие пределы полезно рассмотреть путем анализа дихотомических ситуаций, которые свойственны кассовому устройству России и возникают на стыке публичных и частных правоотношений. Данный метод может быть использован для тестирования правового регулирования бюджетного процесса.

Первой из дихотомий является упомянутая коллизия между гражданско-правовой свободой договора и нормами бюджетного законодательства об ограничении лимитами оплаты денежных обязательств бюджета, вытекающего из заключенных государственных (муниципальных) контрактов³⁵. Это противоречие по сути является объективным, но его острота и степень конфликтности зависят, во-первых, от позиции высших судов и, во-вторых, от результатов исполнения бюджета, так как при отсутствии неисполненных бюджетных обязательств споров не возникает. Тревожным сигналом здесь может быть появление формальной возможности неоплаты публичной властью исполненных контрагентами контрактов.

По общему правилу купли-продажи покупатель обязуется принять товар и уплатить за него определенную денежную сумму. При казначейском сопровождении передача денежных средств по исполненному договору поставки или подряда является не только отложенной, что ставит стороны в неравное положение, но возможна только при условии успешного прохождения процедуры санкционирования и (или) бюджетного мониторинга. Конечно, данные риски существуют всегда в рамках поставок для публичных нужд, но при казначейском сопровождении речь идет уже не о государственном контракте, где одной из сторон выступает публично-правовое образование, а о договорах между хозяйствующими субъектами.

При этом не решен вопрос: что представляет собой санкционирование операций, которое осуществляется Федеральным казначейством. Сутью данной процедуры является предварительный контроль перед платежной транзакцией из бюджета по широкому ряду позиций, которые сводятся к проверке правомерности операции и банковским проверкам по ряду справочников. Однако в бюджетное законодательство не так давно внесены изменения, которые исключили санкционирование операций из перечня методов контроля и определили его в качестве этапа исполнения бюджета.

В итоге решения, принимаемые в рамках санкционирования операций бюджета, не могут быть обжалованы в суде в качестве решения контролирующего органа, а также подвергнуты внешнему аудиту, что кажется автору нарушением баланса публичных и частных интересов.

³⁵ П. 3 Ст. 219 БК РФ.

Еще одним тестом кассового устройства является вопрос перехода права собственности на денежные средства, выделяемые из бюджета. В случае кассовой монополии (двухконтурной системы) собственник попросту не меняется.

Второй дихотомией кассового устройства является сосредоточение всех касс в банках (банковское исполнение бюджета) и противоположное ему небанковское исполнение бюджета. Нетрудно заметить, что вся история кассового устройства России — движение между этими моделями кассового устройства. Иначе это можно изобразить как постоянное перераспределение полномочий при исполнении бюджета между Банком России (банковской системой) и Федеральным казначейством (исполнительной властью).

Что может произойти при радикальных воплощениях указанных моделей? При абсолютном доминировании банков имеются риски несоблюдения публичного интереса и потери финансовой устойчивости государства, при полном казначейском исполнении бюджета — несоблюдение частных интересов и снижение эффективности экономической деятельности. Умеренное привлечение банков к участию в исполнении бюджета не следует считать негативным явлением, но оно должно быть продиктовано прагматическими соображениями и потребностями специализации некоторых операций³⁶.

Решением может быть сочетание расширяющегося сегодня казначейского сопровождения с одновременным сохранением банковского сопровождения по ряду контрактов и видов платежей.

Заключение

Изменения бюджетного законодательства, связанные с закреплением понятий системы казначейских платежей, казначейского обслуживания и казначейского сопровождения, завершили многолетнюю реформу кассового устройства государства. Такая реформа сопровождалась последовательным соблюдением принципа единства кассы и распространением контроля государства на новые виды публичных финансов. Казначейское сопровождение как режим, позволяющий использовать систему казначейских платежей для частных субъектов, имеет многочисленные преимущества и значительный потенциал для развития.

³⁶ Специализация может проявляться, например, в области сельского хозяйства, гособоронзаказа. Даже в советский период наряду с Госбанком СССР существовала система специализированных банковских учреждений — Внешэкономбанк СССР; Промстройбанк СССР; Агропромбанк СССР; Жилсоцбанк СССР; Сберегательный банк СССР. Они изменяли названия, но так или иначе функционировали все годы существования СССР, сохраняя свою специализацию.

Сложившийся на сегодня в России тип кассового устройства, несмотря на расширение казначейского сопровождения и на возможность отказа от услуг Банка России при обслуживании ЕКС, может быть characterized как смешанный (сочетаются полномочия исполнительной власти и банковской системы) с соблюдением принципа (режима) единства кассы. При этом единство кассы следует отделить от кассовой монополии государства, которая выступает, как отдельная модель кассового устройства.

Изменившиеся правоотношения, появление системы казначейских платежей и новых финансовых технологий, использование производных финансовых инструментов позволяют говорить, что должна быть пересмотрена формулировка принципа единства кассы бюджета.

С учетом исторического опыта и современных тенденций данный принцип следует также «конституционализировать». Единство кассы государства как правовой принцип существует только в системной связи с иными правовыми принципами, как и все прочие правовые явления. Принцип единства кассы в публичных правоотношениях имеет приоритет, будучи одним из выражений конституционного принципа единства государства. Но должны сохраняться принципы баланса публичных, групповых и частных интересов, приоритета экономических методов регулирования хозяйственной деятельности. Следует помнить и о принципе эффективности публичных расходов. Доминирование единства кассы существенно снижает издержки финансовой деятельности, оно может повысить экономность публичных расходов, дает иные многочисленные преимущества, но может снизить результативность публичных расходов, закрывая возможности творческого подхода при реализации пионерских и инновационных научно-технических проектов.

Обновленное понятие единства кассы может звучать следующим образом: единство кассы — это осуществление всех операций с общественными финансовыми ресурсами через систему казначейских платежей, за исключением операций, осуществляемых за пределами территории страны, и при условиях конституционно закрепленного разнообразия форм собственности и свободы экономической деятельности.

Произошедшие изменения кассового устройства могут быть characterized как позитивные, при этом они настолько успешны, что заставляют беспокоиться и о пределах расширения казначейского сопровождения. Такие пределы могут быть связаны с необходимостью соблюдения баланса публичных и частных интересов. Следует отметить нежелательность крайних состояний (полностью банковское кассовое устройство или кассовая монополия). Такие состояния не могут быть стабильными, они несут различные риски. Нормален поиск баланса полномочий и интересов участников экономической деятельности. Постоянное движение к балансу связано с влиянием множества факторов, в том числе с потребностями развития.

Наличие необходимого баланса публичных и частных интересов можно тестировать в точках соприкосновения публичных и частных правоотношений, там, где свобода участников договора ограничена нормами бюджетного законодательства. В частности, это ограничение лимитами оплаты денежных обязательств бюджета, вытекающего из заключенных государственных (муниципальных) контрактов, и переход права собственности на денежные средства, выделяемые из бюджета.



Список источников

1. Артюхин Р.Е. О принципе единства кассы. БиНО: силовые ведомства. 2003. № 1. С. 75–79.
2. Глезин С.С. Кассовое исполнение государственного бюджета СССР. М.: Госфиниздат, 1952. 116 с.
3. Дойников И.В. Российская система хозяйствования: проблемы правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 731–742.
4. Красин Л. Плановое хозяйство и монополия внешней торговли. М.: Госплан СССР, 1925. 39 с.
5. Звонова Е.А., Кузнецов А.В. и др. Особенности и перспективы построения двухконтурной валютно-финансовой системы на национальном и региональном уровне. Мир новой экономики. 2020. № 1. С. 26–33.
6. Лагутин И.Б. Организационно-правовые особенности деятельности региональных контрольно-счетных органов России–участников Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов: к вопросу об эффективности членства в ЕВРОРАИ // Финансовое право. 2021. № 1. С. 3–9.
7. Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. М.: Статут, 2000. 461 с.
8. Леднева Ю.В. Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // Финансовое право. 2021. № 4. С. 30–34.
9. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. М.: Тип. И.Д. Сытина, 1908. 336 с.
10. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971. 312 с.
11. Пластинина Е.А. На особом счету: казначейское сопровождение контрактов в 2019 году. Про госзаказ. рф., 2019. № 2. С. 58–63.
12. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. 193 с.
13. Саттарова Н.А. Финансово-правовые особенности расчетных отношений. Финансовое право. 2021. № 9. С. 17–19.
14. Сафина С.Д. Казначейское сопровождение контрактов: правовое регулирование и практика финансового контроля. Финансовое право. 2017. № 12. С. 12–15.
15. Уразова С.А. Особенности и значение кредитной реформы 1930–1932 годов. Деньги и кредит. 2011. № 4. С. 58–63.
16. Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Публично-правовые исследования. 2016. № 1. Available at: URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26040277> (дата обращения: 28.06.2022)



References

1. Artiukhin R.E. (2003) On cash desk unity principle. *BiNO journal*, no.1, pp. 75–79 (in Russ.)
2. Doinikov I.V. (2013) Russian managerial system: issues of legal regulation. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*=Administrative and Municipal Law, no. 7, pp. 731–742 (in Russ.)
3. Glezin C.C. (1952) Execution of state budget in the USSR. Moscow: Gosfinizdat, 116 p. (in Russ.)
4. Hodskiy L.V. (2016) State economy and financial science. *Publichno-pravovye issledovaniya*=Public Law Studies, no.1. Available at: URL: <https://www.elibrary.ru./item.asp?id=26040277> (accessed: 28.06.2022)
5. Krasin L. (1925) Planning economy and external trade monopoly. Moscow: Gosplan Press, 39 p. (in Russ.)
6. Lagutin I.B. (2021) Organizational and legal specifics of the Russian regional control and cash bodies operations: to the issue of membership in the EURORAI efficiency. *Finansovoe pravo*=Financial Law, no.1, pp. 3–9 (in Russ.)
7. Lebedev V.A. (2000) The financial law. Moscow: Statut, 461 p. (in Russ.)
8. Ledneva Yu. V. (2021) The subjects of finance law: contemporary transformation of its status. *Finansovoe pravo*=Financial Law, no. 4, pp. 30–34 (in Russ.)
9. Ozerov I.H. (1908) The basics of financial science. Moscow: Sytin Publishers, 336 p. (in Russ.)
10. Piscotin M.I. (1971) *The Soviet budgetary law*. Moscow: Juridicheskaya literatura, 312 p. (in Russ.)
11. Plastinina E.A. (2019) On the special account: exchequer control over contracts in 2019. *Pro goszakaz.rf*=State Request, no. 2, pp. 58–63 (in Russ.)
12. Rovinskiy E.A. (1960) Main aspects of the Soviet financial law theory. Moscow: Gosjurizdat, 193 p. (in Russ.)
13. Sattarova N.A. (2021) Financial and legal specifics of the calculation. *Finansovoe pravo*=Financial Law, no. 9, pp. 17–19 (in Russ.)
13. Safina S.D. (2017) Exchequer maintaining of contracts: legal regulations and financial control practice. *Finansovoe pravo*=Financial Law, no.12, pp. 12–15 (in Russ.)
15. Urazova S.A. (2011) Special features and meaning of the credit reform of 1930–1932. *Den'gi i kredit*=Money and Credit, no. 4, pp. 58–63 (in Russ.)
16. Zvonova E.A., Kuznetsov A.B. et al. (2020) Special features and prospects of two-tier financial system at national and regional levels. *Mir novoy ekonomiki*=World of Modern Economics, no.1, pp. 26–33 (in Russ.)

Информация об авторе:

Д.Л. Комягин — доктор юридических наук, профессор.

Information about the author:

D.L. Komyagin — Doctor of Science (Law), Professor.

Статья поступила в редакцию 31.05.2022; одобрена после рецензирования 30.06.2022 ; принята к публикации 17.07.2022.

The article was submitted to the editorial office 31.05.2022; approved after reviewing 30.06.2022; accepted for publication 17.07.2022.