

## Система казначейских платежей в национальной платежной системе

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с правовым регулированием системы казначейских платежей, а также определением ее места в национальной платежной системе. Автором отмечаются особенности функционирования системы казначейских платежей, специфика ее организации, имеющиеся пробелы в правилах данной платежной системы.

**Ключевые слова:** система казначейских платежей, национальная платежная система, платежная система, Федеральное казначейство, Банк России, платежи, казначейские платежи, перевод денежных средств.



**Александр  
Александрович  
СИТНИК,**  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук  
**aasitnik@gmail.com**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.145-157

**A. A. SITNIK**

Professor of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law)  
**aasitnik@gmail.com**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### System of treasury payments in the national payment system

**Abstract.** This article is devoted to the consideration of issues related to the legal regulation of the system of treasury payments, as well as the determination of its place in the national payment system. The author notes the peculiarities of the functioning of the system of treasury payments, the specifics of its organization, the existing gaps in the rules of this payment system.

**Keywords:** treasury payment system, national payment system, payment system, Federal Treasury, Bank of Russia, payments, treasury payments, money transfer.

## Введение

Вопрос о создании платежной системы Федерального казначейства обсуждается с 2013 г.<sup>1</sup> Как было отмечено руководителем Федерального казначейства Р. Е. Артюхиным, данный федеральный орган исполнительной власти только в 2017 г. обеспечил выплату более 71 трлн рублей, обслуживание свыше 350 тыс. клиентов и

<sup>1</sup> См.: Регионы России получают 1,37 млрд рублей из единого казначейского счета // URL: <https://iz.ru/1145782/2021-04-02/regiony-rossii-poluchat-137-mlrd-rublei-iz-edinogo-kaznacheiskogo-scheta> (дата обращения: 01.06.2021); Рудь О. Н. О плане мероприятий по реализации новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части системы казначейских платежей (29 сентября 2015 г.) // URL: [https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/60e/rud\\_sentyabr.pptx](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/60e/rud_sentyabr.pptx) (дата обращения: 01.06.2021).

проведение порядка 10 млрд платежных операций. Приведенные показатели сопоставимы с объемами операций ведущих кредитных организаций<sup>2</sup>. В связи с этим Федеральным казначейством была поставлена задача по ускорению движения бюджетных платежей и совершенствованию процесса управления ликвидностью.

Это, в свою очередь, потребовало внесения существенных изменений в бюджетное законодательство, направленных на оптимизацию исполнения бюджетов. В этих целях Федеральным законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ<sup>3</sup> были расширены и уточнены полномочия Федерального казначейства в рамках бюджетного процесса, Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен рядом новых терминов («казначейское обслуживание», «единый казначейский счет», «казначейский счет», «единый счет бюджета», и т.д.), были заложены правовые основы функционирования принципиально новой платежной системы — системы казначейских платежей (далее — СКП).

На сегодняшний день основным источником правового регулирования платежных систем является Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — Закон о НПС)<sup>4</sup>. Между тем СКП функционирует в соответствии с положениями гл. 24.2 «Система казначейских платежей» БК РФ, которые значительным образом отличаются от правил, закрепленных в Законе о НПС. При этом последний вообще не содержит упоминания о системе казначейских платежей, а в тексте БК РФ система казначейских платежей не именуется собственно платежной системой.

Более того, п. 2 ст. 242.7 БК РФ закрепляет, что особенности взаимодействия *системы казначейских платежей с платежными системами* устанавливаются Министерством финансов РФ совместно с Центральным банком РФ. Буквальное прочтение данной нормы дает основание заключить, что СКП не является платежной системой. В то же время очевидно, что это не так. Правильнее говорить, что СКП не подпадает под определение платежной системы, закрепленное в п. 20 ст. 3 Закона о НПС (узкое понимание платежной системы), но является платежной системой в широком смысле — как набор инструментов, процедур и правил перевода средств между участниками<sup>5</sup>.

Исходя из этого можно заключить, что *СКП — неотъемлемая часть национальной платежной системы*. В этой связи можно сделать вывод о том, что в системе финансового права правовое регулирование общественных отношений,

<sup>2</sup> Тезисы выступления руководителя Казначейства России Р. Е. Артюхина на расширенной коллегии Федерального казначейства «Об итогах деятельности Казначейства России за 2017 год и задачах на 2018 год» (г. Москва, 21.03.2018) // URL: [https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/590/tezisy\\_artyukhin-re.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru&client=firefox-b-d](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/590/tezisy_artyukhin-re.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru&client=firefox-b-d) (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7797.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>5</sup> Принципы для инфраструктур финансового рынка. П. 1.10. См.: письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам “Принципы для инфраструктур финансового рынка”» // Вестник Банка России. 2012. № 38—39.

складывающихся в процессе осуществления казначейских платежей и функционирования СКП, носит комплексный характер: оно осуществляется нормами, входящими в подотрасль бюджетного права и институт национальной платежной системы.

Таким образом, нормы гл. 24.2. БК РФ, помимо всего прочего, можно рассматривать и в качестве части (*lex specialis*) законодательства о национальной платежной системе.

### Понятие и сущность системы казначейских платежей

Система казначейских платежей, наряду с Платежной системой Банка России и Национальной системой платежных карт, относится к особым видам платежных систем — они создаются на основании положений законов, а многие аспекты правового режима их функционирования закрепляются в подзаконных нормативных правовых актах. Так, СКП отличается от «обычных» платежных систем<sup>6</sup> тем, что:

- оператором платежной системы является федеральный орган исполнительной власти;
- функции оператора платежной системы возложены на Федеральное казначейство бюджетным законодательством;
- правила организации и функционирования платежной системы утверждены нормативным правовым актом Федерального казначейства<sup>7</sup>;
- платежная система функционирует в публичном интересе: целью ее создания является обеспечение исполнения бюджета;
- она опосредует проведение особых видов платежей (казначейских);
- участниками данной платежной системы являются участники бюджетного процесса, бюджетные и автономные учреждения, иные юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса;
- контроль за функционированием платежной системы осуществляется в рамках бюджетного контроля.

Очевидно, что с учетом цели организации, решаемых задач, круга участников, объема и количества проводимых операций, а также ряда иных факторов, СКП следует рассматривать в качестве *национально значимой платежной системы*. Полагаем, что по аналогии с Платежной системой Банка России и НСПК значимость СКП должна устанавливаться *непосредственно законом*.

Легальное определение системы казначейских платежей содержится в п. 1 ст. 242.7 БК РФ, согласно которому рассматриваемая платежная система определяется как совокупность участников и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей. При этом очевидно, что основную роль в обеспечении

<sup>6</sup> Здесь и далее под «обычной» платежной системой будет пониматься платежная система в соответствии с п. 20 ст. 3 Закона о НПС.

<sup>7</sup> Приказ Казначейства России от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 14.07.2020.



функционирования СКП играет ее оператор, поэтому считаем, что именно он должен быть указан на первом месте в приведенном определении (хотя, безусловно, «от перемены мест слагаемых сумма не меняется»).

Обращает на себя внимание и тот факт, что, в отличие от определения «обычной» платежной системы, в составе СКП не упоминаются такие субъекты, как операторы по переводу денежных средств и операторы услуг платежной инфраструктуры, не обозначена и цель функционирования платежной системы. Как будет показано ниже, в сравнении с «обычными» платежными системами СКП характеризуется трансформацией роли оператора платежной системы, иным составом участников и субъектов, опосредующих ее функционирование, спецификой проведения платежей и взаимодействия с иными платежными системами.

### Оператор системы казначейских платежей

Оператором СКП, согласно п. 3 ст. 242.7 БК РФ, является Федеральное казначейство. В соответствии с положениями Закона о НПС основной функцией оператора платежной системы является определение правил соответствующей платежной системы. Оператор платежной системы осуществляет и иные функции, закрепленные в ч. 5 ст. 15 Закона о НПС, в частности, осуществляет контроль за участниками платежной системы, организует систему управления рисками в платежной системе, обеспечивает возможность досудебного и (или) третейского рассмотрения споров с участниками платежной системы и т.д. В то же время оператор СКП на основании п. 3 ст. 242.7 БК РФ обеспечивает:

- функционирование системы казначейских платежей;
- прием и исполнение распоряжений;
- осуществление операций по казначейским счетам участников СКП на основании указанных распоряжений;
- взаимодействие участников системы казначейских платежей в порядке, установленном правилами организации и функционирования системы казначейских платежей.

В отношении указанного перечня функций оператора СКП следует сказать следующее. Во-первых, согласно п. 3 ч. 5 ст. 15 Закона о НПС «обычный» оператор платежной системы обязан обеспечивать *бесперебойность* функционирования платежной системы. Между тем ни в положениях гл. 24.2 БК РФ, ни в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей не содержится указания на обязанность оператора СКП обеспечивать именно бесперебойность, а не просто факт функционирования данной платежной системы.

Во-вторых, функции, связанные с приемом и исполнением распоряжений, а также с осуществлением операций по счетам, в соответствии с законодательством о национальной платежной системе осуществляются операторами по переводу денежных средств и операторами платежной инфраструктуры. Порядок приема и исполнения распоряжений о совершении казначейских платежей регулируется разделом V Правил организации и функционирования СКП.

При этом Федеральное казначейство осуществляет те же самые процедуры приема к исполнению распоряжения, что и банки, в частности удостоверение

права распоряжения денежными средствами<sup>8</sup>, контроль целостности распоряжений и их структурный контроль, контроль реквизитов распоряжений, контроль достаточности денежных средств.

Таким образом, оператор СКП сочетает функции собственно оператора платежной системы, оператора по переводу денежных средств и оператора платежной инфраструктуры<sup>9</sup>.

В-третьих, обращает на себя внимание тот факт, что оператором СКП выступает федеральный орган исполнительной власти (федеральная служба). Согласно пп. «а» п. 4 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>10</sup> федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

В то же время Федеральное казначейство значительным образом отличается от иных федеральных служб — помимо функций по контролю и надзору, на него возложена обязанность по осуществлению правоприменительных функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы<sup>11</sup>.

Более того, обеспечение исполнения федерального бюджета следует рассматривать в качестве основной его функции. Именно в рамках ее выполнения на Федеральное казначейство возложены обязанности по осуществлению функций оператора СКП. Между тем изменения, внесенные в бюджетное законодательство Федеральным законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ, на наш взгляд, привели к коренной, качественной трансформации правового статуса Федерального казначейства.

Более того, считаем, что новые полномочия Федерального казначейства в определенной степени входят в противоречие с основным смыслом и назначением института федеральной службы, которые были заложены в модель системы федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время Федеральное казначейство сочетает в себе правовые статусы:

- органа контроля и надзора — является органом внутреннего государственного финансового контроля, осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- органа организации исполнения бюджета — осуществляет бюджетные полномочия по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

<sup>8</sup> При этом в СКП осуществляются процедуры удостоверения права распоряжения денежными средствами на казначейском счете и удостоверения прав лиц, совершающих от имени прямого участника операцию по казначейскому счету.

<sup>9</sup> Федеральное казначейство, безусловно, не является оператором по переводу денежных средств и оператором платежной инфраструктуры в смысле Закона о НПС.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>11</sup> См.: Положение о Федеральном казначействе, утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе». П. 1. В то же время в свете упомянутых выше изменений, представляется необходимым заменить термин «кассовое обслуживание» на «казначейское обслуживание».



- оператора платежной системы — устанавливает правила функционирования СКП<sup>12</sup>;
- квазикредитной организации — проводит казначейские платежи и осуществляет управление средствами единого казначейского счета.

Полагаем, что в настоящее время Федеральное казначейство переросло статус федеральной службы — оно сочетает функции органа государственной власти и финансовой организации. По статистическим данным, приведенным руководителем Федерального казначейства, на начало 2020 г. рассматриваемый орган получил доход в 181,4 млрд рублей (в том числе от размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах — 123 млрд рублей, от сделок РЕПО — 29,4 млрд рублей, по валютному свопу — 2,03 млрд рублей). Помимо этого, Казначейство рассматривает вопрос о расширении линейки используемых финансовых инструментов<sup>13</sup>. С конца 2017 г. Федеральное казначейство получило право покупать валюту напрямую на организованных торгах, а не у Банка России<sup>14</sup>.

Нужно подчеркнуть и тот факт, что соответствующие изменения бюджетного законодательства привели к наделению Федерального казначейства частью полномочий, традиционно осуществляемых Банком России. Так, если обратиться к Правилам организации функционирования СКП, можно увидеть, что данным документом утверждены правила совершения казначейских платежей, составления и представления распоряжений о перечислении, приема и исполнения распоряжений о совершении казначейских платежей и т.д.

Таким образом, Федеральное казначейство своим нормативным правовым актом регламентирует правила проведения расчетов в системе казначейских платежей.

При этом согласно п. 4 ст. 4 Закона о Банке России правила осуществления расчетов в Российской Федерации устанавливаются Центральным банком РФ. В связи с этим необходимо отметить, что, во-первых, Федеральное казначейство наделено соответствующими правами на основании федерального закона, т.е. нормативного правового акта, принятого высшим законодательным органом Российской Федерации; во-вторых, Правила организации функционирования СКП утверждены по согласованию с Банком России, т.е. мегарегулятор признал соответствие указанных правил нормативным правовым актам Банка России; в-третьих, полномочия Федерального казначейства касаются лишь регулирования порядка совершения казначейских платежей, и Банк России продолжает

<sup>12</sup> По согласованию с Банком России.

<sup>13</sup> В частности, предлагается проводить операции РЕПО с еврооблигациями (а не только с ОФЗ). См.: Интервью Романа Артюхина информационному агентству ТАСС // URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobsheniya/novosti/1418324/> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 30.11.2017 № 1449 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7610.



оставаться основным органом, регламентирующим правила осуществления расчетов в Российской Федерации.

Тем не менее нельзя не отметить определенную конкуренцию полномочий Федерального казначейства и Банка России, который существенно ограничен в регулировании порядка функционирования СКП, в том числе в возможности осуществления контроля за указанной платежной системой.

Таким образом, все вышесказанное позволяет заключить, что в настоящее время Федеральное казначейство можно рассматривать в качестве правительственной финансовой организации. Это, с одной стороны, приводит к возможности возникновения дискуссии о правовом статусе Федерального казначейства (сходной со спором о правовом положении Банка России), а с другой — может нести угрозу нарушения баланса между двумя центрами финансовой власти — Правительством РФ (в лице Минфина РФ и Федерального казначейства) и Банком России.

В то же время необходимо иметь в виду, что Федеральное казначейство осуществляет соответствующие полномочия при прямом и непосредственном участии Банка России: ЦБ РФ хранит на своих счетах средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов, обслуживает единый казначейский счет в валюте РФ, согласует нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования СКП, особенности приема к исполнению распоряжений о переводе денежных средств на единый казначейский счет при использовании электронных средств платежа и т.д.

Все перечисленное можно рассматривать в качестве системы сдержек и противовесов, направленных на обеспечение независимости Центрального банка РФ.

### Казначейские платежи и казначейские счета

Порядок функционирования СКП значительно отличается от «обычных» платежных систем. Так, традиционные платежные системы в первую очередь обеспечивают движение денежных средств по банковским счетам клиентов кредитных организаций посредством оказания им услуги по переводу денежных средств<sup>15</sup>. СКП опосредует осуществление *особых видов платежей по специальным счетам*.

В целях организации казначейского обслуживания создана целая система казначейских счетов. Основным в данной системе является единый казначейский счет (ЕКС), представляющий собой банковский счет (совокупность счетов) Федерального казначейства в Банке России в валюте РФ (или в кредитных организациях — в иностранной валюте). Банк России открывает банковские счета, входящие в ЕКС, на балансовом счете № 40102 «Единый казначейский счет».

Территориальным органам Федерального казначейства (ТОФК) может быть открыто несколько счетов, которые также входят в состав ЕКС. Как было отмечено в пояснительной записке к проекту федерального закона № 750959-7,

<sup>15</sup> Платежные системы также опосредуют движение электронных денежных средств по электронным кошелькам.



ЕКС — «аналог корреспондентского счета»<sup>16</sup>. По информации, приведенной Р. Е. Артюхиным, «в настоящее время в Центральном банке открыт отдельный счет каждому субъекту РФ, каждому муниципалитету, а их у нас 24 тыс., в совокупности — 50 тыс. счетов в ЦБ. А будет в Центральном банке один счет открыт Казначейству»<sup>17</sup>.

Вместо банковских счетов для каждого отдельного субъекта Федеральным казначейством в разрезе ЕКС участникам СКП открываются отдельные казначейские счета для осуществления и отражения операций с денежными средствами. В соответствии с п. 1 ст. 242.14 БК РФ может быть открыто семь видов казначейских счетов. При этом подчеркнем еще раз, что казначейский счет не является банковским счетом. Проводя аналогию с системой счетов бухгалтерского учета, можно сказать, что ЕКС — это счет синтетического учета, казначейские счета — счета аналитического учета. Таким образом, если операции проводятся исключительно между участниками СКП, то платежи не предполагают движения денежных средств по банковским счетам, что значительно ускоряет их проведение.

В свою очередь, казначейский платеж определяется в п. 1 ст. 242.9 БК РФ как осуществление операции по казначейскому счету (казначейским счетам) участника (участников) системы казначейских платежей. Полагаем, что данное определение не вполне удачное, так как не отражает сути определяемого явления. Во-первых, непонятно, о каких операциях идет речь, в связи с чем неясно содержание соответствующих действий. Во-вторых, данное определение пересекается с таким, как «казначейское обслуживание», которое также содержит указание на операции участников СКП. При соотношении легальных определений казначейского платежа и казначейского обслуживания, можно сделать вывод, что первое понятие является более широким и включает в свой состав вторую категорию.

Между тем очевидно, что указанные термины используются для обозначения различных явлений. Платеж — это операция, связанная с движением денежных средств. Применительно к казначейскому платежу движение может происходить только между казначейскими счетами, без их списания с банковского счета. Казначейское обслуживание — это деятельность Федерального казначейства по отражению операций участников СКП по их казначейским счетам.

Особенности проведения казначейских платежей, о которых было сказано выше, не позволяют квалифицировать их в качестве перевода денежных средств в том смысле, в каком данное понятие употребляется для целей инструкции Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных

<sup>16</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/c0689a14-937b-484e-96e6-3130a6c70546> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>17</sup> Интервью Романа Артюхина информационному агентству ТАСС.

В пояснительной записке к проекту федерального закона № 750959-7 отмечалось, что функционирование системы казначейских платежей позволит сократить количество счетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России, с более чем 50 000 до 5—10 банковских счетов.



средств»<sup>18</sup>. В то же время осуществление казначейских платежей участниками (участникам) СКП может влечь за собой перевод денежных средств<sup>19</sup>.

Следует также отметить, что казначейский платеж осуществляется в пределах остатка денежных средств на соответствующем казначейском счете.

### **Субъектный состав и порядок проведения платежей в системе казначейских платежей**

Так же, как и в «обычных» платежных системах, в СКП предусмотрено прямое и косвенное участие. Участниками СКП являются субъекты, задействованные в процессе исполнения бюджета, — участники бюджетного процесса, бюджетные и автономные учреждения, а также юридические лица, не являющиеся таковыми.

Согласно п. 2 и 3 ст. 242.8 БК РФ прямыми участниками системы казначейских платежей являются: 1) Федеральное казначейство; 2) финансовые органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органы управления государственными внебюджетными фондами; 3) администраторы доходов бюджетов, получатели средств федерального бюджета, получатели средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета, администраторы источников финансирования дефицита бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; 4) федеральные бюджетные и автономные учреждения; 5) юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе.

Косвенными участниками системы казначейских платежей являются: 1) получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, администраторы источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации; 2) бюджетные и автономные учреждения субъекта РФ (муниципальные бюджетные и автономные учреждения); 3) юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, лицевые счета которым открыты в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования).

Прямые участники осуществляют казначейские платежи посредством представления распоряжения Федеральному казначейству, косвенные участники передают такое распоряжение через прямого участника.

<sup>18</sup> Вестник Банка России. 2012. № 34.

<sup>19</sup> Так, в соответствии с п. 6 положения Минфина России № 63н, Банка России № 717-П от 10.04.2020 «Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами» в договоры, заключаемые в целях обеспечения взаимодействия системы казначейских платежей со значимыми платежными системами, помимо всего прочего, включаются условия о порядке и сроках осуществления переводов денежных средств, связанных с осуществлением казначейских платежей участниками (участникам) системы казначейских платежей.



Вследствие особенностей проведения казначейских платежей и функционирования системы казначейских счетов бюджетное законодательство предусматривает иной субъектный состав СКП. Как уже было отмечено, бюджетное законодательство не выделяет в составе СКП операторов по переводу денежных средств и операторов услуг платежной инфраструктуры. В то же время их функции фактически возлагаются на ТОФК, которые могут выступать в качестве:

- а) платежного центра, который осуществляет:
  - исполнение распоряжений о перечислении участников СКП;
  - составление и представление в Банк России (или кредитные организации) распоряжений о переводе денежных средств с банковских счетов;
  - взаимодействие с операторами платежной инфраструктуры платежных систем;
- б) центра специализации, который отвечает за прием к исполнению распоряжений о перечислении участников СКП в электронной форме;
- в) обслуживающего центра — осуществляет прием названных выше распоряжений, составленных на бумажном носителе.

Порядок проведения платежей будет отличаться в зависимости от того, проводятся ли они между участниками СКП или же в них задействованы лица, не являющиеся участниками СКП. В случае если и плательщик, и получатель денежных средств являются клиентами ТОФК, казначейский платеж осуществляется «внутри» СКП.

Так, плательщик составляет *распоряжение о совершении казначейского платежа* и направляет его в свой ТОФК, который принимает данное распоряжение к исполнению, составляет и исполняет такое распоряжение посредством составления и исполнения поручения о перечислении на счет, передает данное поручение в ТОФК получателя денежных средств, который, в свою очередь, обрабатывает и отражает информацию о зачислении денежных средств по счету получателя.

Если же плательщиком выступает лицо, не являющееся клиентом ТОФК, то такое лицо составляет стандартное *распоряжение о переводе денежных средств*, которое направляется в обслуживающий его банк. После зачисления денежных средств на банковский счет в Банке России платежное поручение направляется в ТОФК получателя для обработки такой информации и отражения операции по зачислению денежных средств по казначейскому счету получателя. Перевод денежных средств плательщику, не являющемуся участником СКП, осуществляется с банковского счета Федерального казначейства, открытого в Банке России<sup>20</sup>. Данная операция проводится на основании распоряжения о переводе денежных средств, которое составляется платежным центром в соответствии с Положением Центрального банка Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 383-П и предоставляется в Банк России.

Заметим также, что Федеральное казначейство является прямым участником платежной системы Банка России, которая, помимо всего прочего, обеспечивает

<sup>20</sup> Участником системы казначейских платежей может быть представлено распоряжение, являющееся основанием для совершения перевода денежных средств на счета, открытые в Центральном банке Российской Федерации, кредитных организациях и иностранных банках.

перевод денежных средств с единого казначейского счета или перевод денежных средств на единый казначейский счет<sup>21</sup>.

Таким образом, СКП полностью не заменяет платежную систему Банка России, которая в определенном смысле обеспечивает СКП связь с внешним платежным пространством. Кроме того, СКП может взаимодействовать и с другими (исключительно значимыми) платежными системами. Правила такого взаимодействия устанавливаются Министерством финансов РФ совместно с Центральным банком РФ<sup>22</sup>.

### Контроль в системе казначейских платежей

Важный вопрос правового регулирования системы казначейских платежей связан с осуществлением финансового контроля в процессе ее функционирования. Так, на сегодняшний день органом надзора и наблюдения в национальной платежной системе является Банк России. Между тем ни БК РФ, ни Закон о НПС не разъясняют, может ли Банк России осуществлять надзор и наблюдение за СКП. При этом Банк России проводит надзор в целях обеспечения соблюдения операторами платежных систем требований Закона о НПС и принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России (ч. 2 ст. 31 Закона о НПС).

Однако, во-первых, Федеральное казначейство не является «обычным» оператором платежной системы и оно не входит в круг лиц, которые могут выступать в качестве операторов платежной системы в соответствии с Законом о НПС. Во-вторых, как уже было сказано выше, правила функционирования СКП закрепляются в БК РФ, а не в Законе о НПС, и они существенным образом отличаются от правил, распространяющихся на «обычные» платежные системы.

Тем не менее очевидно, что Банк России не осуществляет надзор и наблюдение в отношении СКП, что предопределяется правовым статусом Федерального казначейства, а также особым правовым режимом функционирования СКП. Подназорными Банку России лицами в национальной платежной системе выступают частные субъекты — кредитные организации и организации, не являющиеся кредитными (например, операторы платежных систем). Банк России, однако, вправе контролировать Федеральное казначейство и его территориальные органы *как участников платежной системы Банка России в целях обеспечения соблюдения правил данной системы*.

Контроль в рамках СКП в первую очередь осуществляется ее оператором — Федеральным казначейством, а также его территориальными органами. В то же время правила такого контроля не закрепляются ни в БК РФ, ни в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей (за исключением контрольных процедур, применяемых в процессе приема к исполнению распоряжения о перечислении уполномоченного составителя).

<sup>21</sup> См.: положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2020. № 91—92.

<sup>22</sup> Положение Минфина России № 63н, Банка России № 717-П от 10.04.2020 «Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами».



Таким образом, Федеральное казначейство осуществляет соответствующий контроль в рамках своих полномочий по предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, и иные полномочия, возложенные на данный федеральный орган исполнительной власти.

Следует также предположить, что отдельные аспекты функционирования СКП станут предметом контроля со стороны Счетной палаты РФ как органа внешнего государственного финансового контроля, на который возложены задачи по контролю за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, законностью и своевременностью движения средств указанных централизованных фондов в Банке России и кредитных организациях, по выявлению недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами.

В то же время полагаем, что соответствующие полномочия должны быть четко закреплены в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>23</sup> и (или) бюджетном законодательстве.

## Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Система казначейских платежей — краеугольный камень новой модели исполнения бюджетов бюджетной системы и неотъемлемая часть национальной платежной системы. Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования СКП, носит комплексный характер. При этом нормы главы 24.2 «Система казначейских платежей» БК РФ, помимо всего прочего, следует рассматривать и как часть законодательства о национальной платежной системе.

2. Система казначейских платежей создана и функционирует в публичном интересе в целях обеспечения исполнения бюджетов. Это, в свою очередь, обуславливает отличный от «обычных» платежных систем субъектный состав, особую модель функционирования, иные правила проведения платежей.

3. Федеральное казначейство все больше выступает в качестве финансовой организации. Так, Казначейство осуществляет операции с валютой на открытом рынке, операции по управлению остатками средств на едином казначейском счете, расширяет линейку применяемых финансовых инструментов, осуществляет функции оператора СКП, опосредует проведение казначейских платежей.

При этом, несмотря на то, что многие полномочия (пусть и ограниченно) осуществляются параллельно с Банком России, Федеральное казначейство, безусловно, не подменяет Центральный банк. Следует также иметь в виду, что Федеральное казначейство является прямым участником платежной системы Банка России, средства ЕКС в рублях размещаются на банковском счете Федерального

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

казначейства в Банке России, а переводы денежных средств, связанные с проведением казначейских платежей участниками системы казначейских платежей, осуществляются через платежную систему Банка России. Таким образом, система казначейских платежей тесным образом связана с платежной системой Банка России.

4. В настоящее время практически не урегулирован вопрос о порядке осуществления контроля в рамках системы казначейских платежей. Представляется, что соответствующие нормы должны найти свое закрепление в Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей.