



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗНАЧЕЙСКИЕ ПЛАТЕЖИ. КАЗНАЧЕЙСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ. БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией
Н.А. Поветкиной, Р.Е. Артюхина, А.Ю. Демидова



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



Москва
2025

УДК 347.73
ББК 67.404
К14

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП)

Рецензенты:

Кучеров И.И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Миронова С.В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

К14 Казначейские платежи. Казначейское сопровождение. Бюджетный мониторинг: научно-практическое пособие / Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ПРОСПЕКТ, 2025. — 136 с.

ISBN 978-5-392-38620-8

В научно-практическом пособии представлены результаты доктринально-прикладного исследования, посвященного изучению таких правовых институтов бюджетного права, как казначейские платежи, казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг, которые за короткий период законодательного регулирования показали свою эффективность в механизме государственного управления публичными финансами.

В качестве правовой основы исследования использованы нормативные правовые акты, действующие по состоянию на 1 января 2025 г.

Для научных работников, практикующих юристов, экономистов, политиков, представителей общественных организаций, бизнес-структур, должностных лиц государственных и муниципальных органов, преподавателей, аспирантов, студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридической, экономической, управленческой и политической специальностям, а также для тех, кто интересуется новыми бюджетно-правовыми трендами.

Пособие подготовлено при информационной поддержке Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 347.73
ББК 67.404

ISBN 978-5-392-38620-8

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), 2024

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

TREASURY PAYMENTS. TREASURY SUPPORT. BUDGET MONITORING

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Edited by
N.A. Povetkina, R.Y. Artyukhin, A.Y. Demidov



• PROSPEKT •

Moscow
2025

Publication Approved by the Public Law Section of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL)

Reviewers:

Kucherov I.I., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, First deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

Mironova S.V., Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory of Law and State Law Disciplines at the Volgograd Institute of Management, a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration.

Treasury payments. Treasury support. Budget monitoring: Scientific and Practical Guid / N.A. Povetkina, R.Y. Artyukhin, A.Y. Demidov and others; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: PROSPECT, 2025. — 136 p.

ISBN 978-5-392-38620-8

In the scientific and practical manual offered to the reader, the authors present the results of a doctrinal and applied research devoted to the study of such legal institutions of budgetary law as treasury payments, treasury support and budget monitoring, which in a short period of their legislative regulation have already shown their effectiveness in the mechanism of state management of public finances.

The legal basis for the manual is the legal acts in force as of January 1, 2025.

This publication will be of interest to researchers, practicing lawyers, economists, politicians, representatives of public organizations, business structures, officials of state and municipal bodies, teachers, graduate students, students of higher educational institutions studying in legal, economic, managerial and political specialties, as well as anyone interested in new budgetary and legal issues. trends.

The publication was prepared with the information support of ConsultantPlus.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Поветкина Наталья Алексеевна — заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЖиСП), заведующий кафедрой публичного права ИЖиСП, почетный работник науки и высоких технологий Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Артюхин Роман Евгеньевич — руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук, заслуженный экономист Российской Федерации

Демидов Александр Юрьевич — заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации

Абрамова Наталия Евгеньевна — старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

Воробьев Никита Сергеевич — старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

Кавкаева Кристина Петровна — старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

Зуева Анна Сергеевна — доцент кафедры публичного права ИЖиСП, кандидат экономических наук, доцент

Тютин Юлия Викторовна — ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

Рябова Елена Валерьевна — старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

Иванян Христофор Викторович — аспирант кафедры публичного права ИЖиСП

AUTHORS

Povetkina N.A. — Head of the Department of Financial, Tax and Budget Law, Head of the Department of Legal Support of Public Finance of the Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law, Professor

Artyukhin R.Y. — head of the federal treasury, PhD; Honored Economist of the Russian Federation

Demidov A.Y. — Deputy head of the federal treasury, Doctor of Economics, Honored Economist of the Russian Federation

Abramova N.E. — senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences

Vorob'ev N. S. — senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences

Kavkaeva K.P. — senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences

Zueva A. S. — Associate Professor of the Department of Computer Law and Information Security of Lomonosov Moscow State University, Associate Professor of the Department of Public Law at the ILCL, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Tyutina Yu.V. — leading researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences

Ryabova E.V. — Associate Professor of the Department of Law of Lomonosov Moscow State University, Senior Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences

Ivanyan H.V. — postgraduate student of the Department of Public Law at the ILCL

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	13
ПРЕДИСЛОВИЕ	14

Глава I

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	15
§ 1. Эволюция и система правового регулирования деятельности Федерального казначейства	15
§ 2. Информационные системы в деятельности Федерального казначейства	25
§ 3. Казначейские платежи, казначейское сопровождение, бюджетный мониторинг в контексте институционализации бюджетного права	31

Глава II

СИСТЕМА КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ В ПРОСТРАНСТВЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	42
§ 1. Специфика субъектного состава системы казначейских платежей	42
§ 2. Правовой режим единого казначейского счета	50
§ 3. Институционально-правовой дизайн системы казначейских платежей	62

Глава III

КАЗНАЧЕЙСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	77
§ 1. Институт казначейского сопровождения как инструмент обеспечения эффективности бюджетных расходов	77
§ 2. Казначейское сопровождение и казначейское обслуживание: автономность и корреляция	86
§ 3. Порядок и методы осуществления казначейского сопровождения	96

Оглавление

Глава IV

БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ КООРДИНАТ	106
§ 1. Бюджетный мониторинг: правовая конструкция и система функционирования	106
§ 2. Дуалистичность бюджетного мониторинга	114
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	128

CONTENTS

LIST OF ABBREVIATIONS	13
PREFACE.....	14

Chapter I

FORMATION OF A MODERN ORGANIZATIONAL AND LEGAL MODEL OF TREASURY EXECUTION OF BUDGETS OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	15
§ 1. The evolution and system of legal regulation of the Federal Treasury	15
§ 2. Information systems in the activities of the Federal Treasury	25
§ 3. Treasury payments, treasury support, budget monitoring in the context of the institutionalization of budget law.....	31

Chapter II

THE SYSTEM OF TREASURY PAYMENTS IN THE BUDGET EXECUTION SPACE OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	42
§ 1. The specifics of the subject composition of the Treasury payment system	42
§ 2. The legal regime of the single Treasury account	50
§ 3. Institutional and legal design of the Treasury payment system	62

Chapter III

TREASURY SUPPORT: LEGAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS	77
§ 1. The Institute of Treasury Support as a tool to ensure the effectiveness of budget expenditures.....	77
§ 2. Treasury support and Treasury services: autonomy and correlation	86
§ 3. The procedure and methods of treasury support.....	96

Contents

Chapter IV

**BUDGET MONITORING IN THE SYSTEM
OF BUDGETARY AND LEGAL COORDINATES 106**

§ 1. Budget monitoring: legal structure
and functioning system.....106

§ 2. Duality of budget monitoring.....114

REFERENCE LIST 128

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Бюджетный кодекс Российской Федерации — **БК РФ**
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — **КоАП РФ**
Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ
«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» — **Федеральный закон № 244-ФЗ**
Федеральный закон от 27 июня 2011 г.
№ 161-ФЗ «О национальной платежной системе» — **Федеральный закон № 161-ФЗ**
Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» — **Федеральный закон № 44-ФЗ**
Система казначейских платежей — **СКП**
Единый казначейский счет — **ЕКС**
Фонд национального благосостояния — **ФНБ**
Уникальный идентификатор зачисления — **УИН**
Государственные информационные системы — **ГИС**
Участники казначейского сопровождения — **УКС**
Единый государственный реестр юридических лиц — **ЕГРЮЛ**
Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей — **ЕГРИП**
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (англ. Financial Action Task Force, FATF) — **ФАТФ**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Элементы системы управления финансами рассматриваются с нестандартных позиций, что придает работе особую оригинальность и новизну. В частности, казначейские платежи, казначейское сопровождение, бюджетный мониторинг анализируются в контексте институционализации бюджетного права; показывается специфика субъектного состава системы казначейских платежей и ее правовой дизайн; институт казначейского сопровождения представлен как инструмент обеспечения эффективности бюджетных расходов, а также в аспекте диаметральной противоположности — обособленности и зависимости — казначейского обслуживания; бюджетный мониторинг как самый новый институт бюджетного права оценен с позиции его правовой конструкции, дуалистичности содержания и системы функционирования.

Несомненно, выбранные для исследования институты обладают более богатым и объемным содержанием, нежели это представлено в настоящем пособии, в связи с чем послужат объектом научного внимания авторов в новых работах.

Н.А. Поветкина

Глава I

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. ЭВОЛЮЦИЯ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Казначейство России выступает одним из субъектов правоотношений, которые способствуют укреплению финансовой устойчивости Российской Федерации¹, а также планомерному экономическому развитию государства. В качестве основного направления деятельности данного государственного органа необходимо назвать финансовый контроль, затрагивающий всю сферу публичных расходов. Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет деятельность, нацеленную на обеспечение методического сопровождения решения проблем исполнения бюджета, разрабатывает алгоритмы ликвидации нарушений, которые были выявлены в результате контрольных мероприятий. Федеральное казначейство является федеральной службой — государственным органом, реализующим контроль на абсолютно всех стадиях бюджетного процесса, а также применяющим меры ответственности к субъектам, совершившим правонарушения законодательства в подконтрольной сфере².

¹ Подробнее о правовом обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации см.: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / Н.А. Поветкина; под ред. И.И. Кучерова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Контракт, 2016; Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность в фокусе права // Журнал российского права. 2019. № 3 (267). С. 117–128.

² Подробнее об этом см.: Поветкина Н.А. Проблемы правового обеспечения бюджетной ответственности // Финансовое право. 2003. № 4. С. 18–22; Ее же. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17.

Научное издание

**КАЗНАЧЕЙСКИЕ ПЛАТЕЖИ.
КАЗНАЧЕЙСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ.
БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ**

Научно-практическое пособие

Под редакцией

Н.А. Поветкиной, Р.Е. Артюхина, А.Ю. Демидова

Подписано в печать 01.08.2025.

Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать цифровая. Усл. печ. л. 8,5.

Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации