



Казначейское сопровождение средств, предоставляемых в рамках концессионных соглашений и соглашений о ГЧП (МЧП)

Начало очередного финансового года для всех участников казначейского сопровождения означает внедрение новых правил, их очередную актуализацию. В настоящем обзоре мы постараемся разобраться в особенностях применения режима казначейского сопровождения к отношениям из концессионных соглашений (КС) и соглашений о ГЧП (МЧП) с учетом прежде всего изменений в БК РФ, вступивших в силу 1 января 2022 года, в совокупности с Законом о федеральном бюджете на 2023 год.

1. Случаи казначейского сопровождения

БК РФ разделяет средства, подлежащие казначейскому сопровождению на:

1. средства, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставляемые из федерального бюджета¹ (далее – «федеральные средства»);
2. средства, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставляемые из бюджета субъекта РФ (местного бюджета)² (далее – «региональные (муниципальные) средства»).

Случаи казначейского сопровождения федеральных средств

Федеральные средства подлежат казначейскому сопровождению в случае, если такие средства соответствуют следующим признакам³:

1. средства определены федеральным законом о федеральном бюджете;

¹ Ст. 242.25 БК РФ

² Ст. 242.26 БК РФ

³ Ст. 242.25 БК РФ

Настоящее Информационное сообщение не является юридическим заключением, учитывающим особенности вашей компании, а также охватывающим все возможные условия ведения предпринимательской деятельности, и не может заменять собой необходимость получения юридической консультации или заключения в конкретных практических ситуациях.

Если у вас возникли вопросы в отношении этого сообщения, пожалуйста, свяжитесь:

Денис Качкин

Управляющий партнер
Руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП
моб. тел.: +7(911) 297-09-63
тел.: +7(812) 602-02-25
✉ denis.kachkin@kachkin.ru

Лусине Арутюнян

Руководитель направления проектов в социальной сфере практики по инфраструктуре и ГЧП
моб. тел.: +7(951) 648-36-21
тел.: +7(812) 602-02-25
✉ lusine.arutyunyan@kachkin.ru

Татьяна Матушкина

Младший юрист
тел.: +7(812) 602-02-25
✉ tatyana.matushkina@kachkin.ru

2. средства предоставляются на основании (1) государственных контрактов; (2) договоров (соглашений) о предоставлении субсидий, договорам о предоставлении бюджетных инвестиций в соответствии со статьей 80 БК РФ, договорам о предоставлении взносов в уставные (складочные) капиталы (вкладов в имущество) юридических лиц (их дочерних обществ), источником финансового обеспечения исполнения которых являются субсидии и бюджетные инвестиции, указанные выше (далее - «договоры (соглашения)»); (3) контрактов (договоров) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения исполнения обязательств по которым являются средства, предоставленные в рамках исполнения государственных контрактов, договоров (соглашений) (далее – «контракты (договоры)»).

КС, СГЧП (СМЧП), а также договоры, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), не относятся ни к одной из трех категорий договоров.

Таким образом, действующее законодательство не предполагает возможности для осуществления казначейского сопровождения федеральных средств, предоставляемых на основании КС или СГЧП (СМЧП).

Случаи казначейского сопровождения региональных (муниципальных) средств

Региональные (муниципальные) средства подлежат казначейскому сопровождению в следующих случаях⁴:

1. если такие средства определены законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете) и предоставляются на основании (1) государственных (муниципальных) контрактов, (2) договоров (соглашений), (3) контрактов (договоров);
2. если средства получены участниками казначейского сопровождения, в случаях, установленных **федеральными законами (в том числе федеральными законами о федеральном бюджете)**;
3. средства получены участниками казначейского сопровождения, в случаях, установленных **решениями Правительства РФ**.

Положения региональных законов о бюджете, согласно п. 1 ст. 242.26 БК РФ, не могут определять случаи казначейского сопровождения средств, предоставляемых иным способом, помимо как на основании (1) государственных контрактов, (2) договоров (соглашений), (3) контрактов (договоров). Как было указано выше, КС, СГЧП (СМЧП), а также договоры, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), не относятся ни к одной из трех указанных категорий договоров.

При этом отдельное регулирование посвящено казначейскому сопровождению средств, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставляемые из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) по пп. 2 п. 1 ст. 242.26 БК РФ. Так, казначейскому сопровождению также подлежат средства, получаемые (полученные) участниками казначейского сопровождения, **установленных федеральными законами, решениями Правительства Российской Федерации** (включая средства, указанные в абз. 4 п. 1 ст. 242.27 БК РФ).

⁴ Ст. 242.26 БК РФ; Письмо Минфина России № 09-02-10/1651, Казначейства России № 07-04-05/04-480 от 14.01.2022 «О реализации с 1 января 2022 года статьи 242.26 Бюджетного Кодекса РФ»

Соответственно, казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств по КС, СГЧП (СПЧП) и по договорам, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), возможно только в случаях, установленных федеральными законами и (или) решениями Правительства РФ.

В частности, такие случаи предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете – в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». Согласно указанным положениям, казначейскому сопровождению в 2023 году подлежат:

1. субсидии на финансовое обеспечение затрат и бюджетные инвестиции в соответствии с КС и СГЧП (СМЧП), предоставляемые из бюджета субъекта РФ (местного бюджета), источником финансового обеспечения которых являются **межбюджетные трансферты**, имеющие целевое назначение, предоставляемые из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства, а также расчеты по контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым на сумму более 3 000 тыс. рублей исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения указанных КС и СГЧП (СМЧП);
2. субсидий на финансовое обеспечение затрат в соответствии с КС и СГЧП (СМЧП), предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), источником финансового обеспечения которых являются **бюджетные кредиты**, предоставляемые из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, правилами предоставления которых предусмотрены условия об осуществлении Федеральным казначейством казначейского сопровождения указанных средств⁵, а также расчетов по контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым на сумму более 3 000 тыс. рублей исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения указанных КС и СГЧП (СМЧП).

Такое казначейское сопровождение осуществляют территориальные органы Федерального казначейства (ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»).

Указанные выше случаи казначейского сопровождения средств по КС, СГЧП (СПЧП) и по договорам, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), предусмотрены исключительно на 2023 год. Иные релевантные федеральные законы, акты Правительства РФ, устанавливающие случаи казначейского сопровождения по завершении 2022 года, отсутствуют.

⁵ См. п. 8 Постановления Правительства РФ от 14.07.2021 № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов».

2. Практические последствия казначейского сопровождения средств

Орган, осуществляющий казначейское сопровождение

Поскольку действующее законодательство не предполагает возможности для осуществления казначейского сопровождения федеральных средств, предоставляемых на основании КС или СГЧП (СМЧП), ниже приведен анализ особенностей, связанных с казначейским сопровождением региональных (муниципальных) средств, предоставляемых на основании КС или СГЧП (СМЧП).

Казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств может осуществляться:

1. Финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований)
2. Территориальным органом Федерального казначейства

Финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований), исходя из буквального толкования п. 5 ст. 242.23 БК РФ, осуществляют казначейское сопровождение любых региональных (муниципальных) средств (как определенных (1) законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете), так и определенных (2) федеральным законом или (3) решением Правительства РФ) в случаях, установленных законами субъектов РФ (муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления)⁶. Указанный вывод подтверждается, в том числе рядом региональных актов о казначейском сопровождении, предусматривающих осуществление финансовым органом субъекта казначейского сопровождения средств, предоставляемых на основании КС или СГЧП (СМЧП), в случае, если федеральными законами или решениями Правительства РФ установлены требования о казначейском сопровождении указанных средств⁷.

Однако на практике, на федеральном уровне, сложился иной подход. Согласно совместными разъяснениями Минфина России и Казначейства России⁸:

1. Казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств, перечень которых определен законом о региональном бюджете (решением о местном бюджете), осуществляется финансовым органом субъекта РФ (муниципального образования) самостоятельно или территориальным органом Федерального казначейства в случае передачи ему полномочия по казначейскому сопровождению по обращению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации);
2. Казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств, перечень которых определен федеральными законами, решениями Правительства РФ, осуществляется территориальным органом Федерального казначейства, при установлении соответствующих требований в указанных законах и актах Правительства РФ.

⁶ Ч. 5 ст. 242.23 БК РФ.

⁷ См., например, (1) п.4 Порядка осуществления казначейского сопровождения средств, определенных законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год и на плановый период, утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 27.01.2022 № 41; (2) пп. 1 п. 2 Порядка осуществления Министерством экономики и финансов Московской области казначейского сопровождения средств, установленного Постановлением Правительства МО от 28.12.2021 № 1455/45; (3) пп. 1 п. 2 Порядка по казначейскому сопровождению средств, предоставляемых из краевого бюджета, утвержденного Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11.01.2022 № 3.

⁸ Письмо Минфина России № 09-02-10/1651, Казначейства России № 07-04-05/04-480 от 14.01.2022 «О реализации с 1 января 2022 года статьи 242.26 Бюджетного Кодекса РФ».

Как было указано выше, казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств по КС, СГЧП (СМЧП) и по договорам, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), возможно только в случаях, установленных федеральными законами и (или) решениями Правительства РФ. Соответственно, согласно указанным выше совместными разъяснениями Минфина России и Казначейства России, казначейское сопровождение таких средств будет осуществляться территориальным органом Федерального казначейства.

Последствия казначейского сопровождения

Казначейское сопровождение региональных (муниципальных) средств по КС, СГЧП (СМЧП) и по договорам, источником средств по которым являются средства, предоставленные по КС или СГЧП (СМЧП), осуществляется территориальным органом Федерального казначейств в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ⁹.

Указанный порядок предполагает открытие участниками казначейского сопровождения (юридическими лицами, получающими средства, подлежащие казначейскому сопровождению, использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств) лицевых счетов в Федеральном казначействе для осуществления и отражения операций со средствами, подлежащими казначейскому сопровождению.

Таким образом, если средства по КС или СГЧП (СМЧП) подлежат казначейскому сопровождению, концессионер (частный партнер) для получения указанных средств, должен будет открыть в территориальном органе Федерального казначейства лицевой счета¹⁰.

При открытии лицевых счетов и осуществлении операций на указанных лицевых счетах территориальными органами Федерального казначейства осуществляется проведение бюджетного мониторинга в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии со статьей 242.13-1 БК РФ¹¹. Бюджетный мониторинг включает, в том числе, проверку наличия оснований для отказа в открытии лицевого счета, приостановления открытия лицевого счета, запрета осуществления операций на лицевом счете и отказа в осуществлении операции на лицевом счете. Концессионеру (частному партнеру), например, может быть отказано в открытии лицевого счета при регистрации концессионера (частного партнера) в офшорных зонах¹².

Правилами казначейского сопровождения установлены условия ведения и использования лицевого счета (режим лицевого счета), предусматривающие, в том числе¹³:

1. ограничения по использованию средств на лицевых счетах;
2. санкционирование расходных операций с целевыми средствами на лицевых счетах;
3. учет доходов, затрат, произведенных в целях достижения результатов, установленных при предоставлении целевых средств.

⁹ Постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения».

¹⁰ Абз. 1 п. 14 Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства участникам казначейского сопровождения, утвержденного Приказом Казначейства России от 22.12.2021 № 44н.

¹¹ П. 5 Правил казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (далее – Правила казначейского сопровождения).

¹² Пп. 4 п. 6 ст. 242.13-1 БК РФ.

¹³ П. 10 Правил казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения».

Ограничения по использованию связаны, например, с запретом на перечисление средств с лицевого счета: (1) в качестве взноса в уставный (складочный) капитал другого юридического лица (дочернего общества юридического лица), вклада в имущество другого юридического лица (дочернего общества юридического лица), не увеличивающего его уставный (складочный) капитал; (2) в целях размещения средств на депозитах, а также в иные финансовые инструменты¹⁴.

Санкционирование расходных операций с целевыми средствами на лицевых счетах предполагает, в том числе, осуществление операций на лицевом счете после проверки информации о суммах и направлениях использования средств. Порядок санкционирования содержит обязанность концессионера (частного партнера) по формированию и представлению в территориальный орган Федерального казначейства сведений об операциях с целевыми средствами на год и на плановый период, в которых указываются источники поступлений целевых средств, а также направления расходования целевых средств, обеспечивающие достижение результата предоставления бюджетных инвестиций (субсидии)¹⁵.

3. Условия, обязательные для включения в КС и СГЧП (СМЧП) в связи с казначейским сопровождением

БК РФ содержит условия, обязательные для включения в (1) государственные контракты; (2) договоры (соглашения); (3) контракты (договоры) на основании которых предоставляются средства, подлежащие казначейскому сопровождению. КС и СГЧП (СМЧП) не относятся к указанным видам договоров.

Вместе с тем Правила казначейского сопровождения также содержат требования к содержанию договоров, на основании которых предоставляются средства, подлежащие казначейскому сопровождению. Среди таких договоров Правила казначейского сопровождения прямо упоминают КС и СГЧП (СМЧП), если **федеральными законами, решениями Правительства РФ** предусмотрены требования об осуществлении казначейского сопровождения средств, предоставляемых на основании таких соглашений¹⁶.

Таким образом, если средства, предоставляемые по КС или СГЧП (СМЧП), будут подлежать казначейскому сопровождению, потребуется включить в КС или СГЧП (СМЧП) условия, указанные в Правилах казначейского сопровождения. Обращаем внимание, что концессионеру (частному партнеру) в любом случае потребуется обеспечить выполнение указанных условий для реализации механизма казначейского сопровождения, поскольку указанные условия являются условиями ведения и использования лицевого счета.

Кроме того, необходимо учитывать, что положения об условиях соглашений, на основании которых предоставляются субсидии, могут быть истолкованы как положения о существенных условиях таких соглашений, в том числе, о существенных условиях КС и СГЧП (СМЧП). Таким образом, рекомендуется обеспечить закрепление указанных условий в КС и СГЧП (СМЧП), поскольку при их отсутствии существует риск признания КС и СГЧП (СМЧП) незаключенными.

¹⁴ П. 3 ст. 242.23 Бюджетного кодекса РФ

¹⁵ П. 4 Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения, утвержденного Приказом Минфина России от 17.12.2021 № 214н

¹⁶ П. 10 Правил казначейского сопровождения