



СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 136/04

«14» сентября 2020г.
Президенту

Торгово-промышленной палаты
Российской Федерации

С.Н.Катырину

На № пр/0107 от 06.02.2020

О проекте Бюджетного кодекса
Российской Федерации (новая редакция)

Уважаемый Сергей Николаевич!

ТПП Ростовской области полагает, что Бюджетный кодекс Российской Федерации в новой редакции (далее – Бюджетный кодекс или Кодекс) требует доработки по следующим основаниям.

1. Бюджетный кодекс продолжает развитие негативной практики российского законодательства в части разработки и использования понятийного аппарата исключительно для целей принимаемого закона (подп. 1 части 1 статьи 1).

При этом бюджетное законодательство состоит и из других актов, регулирующих бюджетные отношения (статья 3).

Разработчики новой редакции Бюджетного кодекса исходили из того, что понятия, определенные в других отраслях законодательства, будут применяться в том значении, в каком они используются в этих отраслях,

лишь в случаях, когда они не определены непосредственно самим Кодексом. По мнению разработчиков, это положение по аналогии со статьей 11 Налогового кодекса Российской Федерации направлено на обеспечение определенности в правоприменительной практике. При этом приоритет при уяснении понятия отдается бюджетному законодательству (часть 2 статьи 1 Кодекса, пояснительная записка).

Ссылка на статью 11 Налогового кодекса Российской Федерации не представляется достаточным обоснованием, поскольку еще одним кодифицированным актом вводятся понятия, содержание которых не совпадает с их содержанием в других нормативных правовых актах, включая кодифицированные. Следствием этого выступает значительное усложнение понимания закона, в первую очередь для организаций и предпринимателей, физических лиц как частных субъектов отношений.

Представляется, что в любом случае необходимо ограничиться минимальным терминологическим аппаратом, отражающим специфику регулируемых правоотношений.

Такой подход обеспечит большую определенность в отношениях и соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой высокий уровень кодификации норм обособленного в отраслевой системе законодательства не означает их полную изолированность от других отраслей законодательства (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 N 9-П).

В частности, в законопроекте закрепляется, что обязательства публично-правового образования независимо от основания их возникновения являются публичными обязательствами, поскольку принимаются от имени соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (статья 23 Кодекса, пояснительная записка).

Действительно, с учетом свойств и функционального назначения правоотношения в рамках бюджетного процесса в своей основе содержат публично-правовые свойства (в том числе с учетом сильного влияния

административного права на отношения субъектов бюджетного процесса, использования действующих процедур и управленческих решений).

Но при этом цели расходных обязательств бюджета обозначены в Кодексе (статья 49) достаточно широко: финансирование оказания государственных и муниципальных услуг, обязательств из трудовых договоров, контрактов на осуществление капитальных вложений, обязательств по социальному обеспечению, межбюджетных обязательств и др.

Частью 2 данной статьи проекта Кодекса предусмотрено, что расходы бюджета на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются на основании государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых с соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Следует учитывать, что в силу пункта 8 статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" государственный контракт, муниципальный контракт представляет собой гражданско-правовой договор.

Договоры заключаются своей волей и в своем интересе (статья 1, 421 ГК РФ). Необходимость соответствия договора, включая государственные (муниципальные) контракты, обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (пункт 1 статьи 422 ГК РФ), не исключает гражданско-правовое содержание договора.

Поскольку гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота (пункт 1 статьи 2), следует признать, что в сфере государственных и муниципальных закупок преобладает экономический интерес всех сторон договора.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд" регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд (часть 1 статьи 1).

Данный федеральный закон содержит однозначные положения о том, что под государственными (муниципальными) нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных и муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах.

Полученные из бюджета деньги выступают только в качестве объекта таких отношений и используются исключительно для погашения финансовых обязательств по гражданско-правовым договорам. Это обусловлено тем, что безналичные денежные средства входят в состав объектов гражданских прав в качестве имущественных прав (статья 128 ГК РФ) и подлежат гражданской оборотоспособности (статья 129 ГК РФ).

Гражданские обязательства (пункт 1 статьи 307 ГК РФ) возникают из закона либо договора. Заключение, исполнение и прекращение возмездного договора (ст. 423 ГК РФ) между частным лицом и органом публичного образования на выполнение работы, оказание услуги, продаже товара полностью подпадают в сферу регулирования гражданского законодательства, а все возникающие споры являются гражданско-правовыми (не могут быть разрешены в административном порядке), соответствуют деятельности экономического, предпринимательского характера.

В силу требований пунктов 1, 2 статьи 124 ГК РФ публичные субъекты (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования) выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений

- гражданами и юридическими лицами, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Таких особенностей Бюджетный кодекс не содержит.

Складывающиеся между сторонами отношения не подпадают и в сферу регулирования статьи 426 (Публичный договор) ГК РФ.

Кроме того, публичные обязательства должны быть направлены на достижение публичных интересов, под которыми согласно пункту 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды.

Расширительное толкование публичного обязательства может привести к нарушению прав организаций и предпринимателей, поскольку создает возможность злоупотреблений правами публичными субъектами, в частности посредством необоснованного применения органами власти положений статей 168 и 169 ГК РФ о недействительности сделки, посягающей на публичные интересы, а также возможности необоснованного вмешательства в частные дела.

2. С другой стороны, некоторые термины, используемые в Кодексе как общепонятные, не проработаны.

В частности, в финансово-правовых отношениях понятие "доход" является одним из самых фундаментальных и широко используемых, но при этом до настоящего времени не разработанным, единообразное понимание которого отсутствует. В понятие "доход" вкладывается разное содержание (экономическая выгода, увеличение экономической выгоды, доход денежный, натуральный, публичные доходы, государственные доходы, доходы бюджета, доход как объект налога, доходы организаций и т.п.).

Кодекс определяет «доходы бюджета» как денежные средства, подлежащие зачислению в бюджет, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования бюджета (подп. 11 части 1 статьи 1).

Вместе с тем, частью 3 статьи 27 Кодекса предусмотрено, что доходы бюджета образуют денежные средства, поступившие в доходы бюджета с даты их зачисления на единый счет бюджета.

То есть, к доходам бюджета отнесены в разных статьях Кодекса как реально поступившие денежные средства, так и прогнозируемые к поступлению денежные средства.

Включение в доходы бюджета денежных средств, которые в бюджет не поступили («подлежат зачислению в бюджет») не позволяет в полной мере обеспечить достижение целей бюджета: финансовое обеспечение исполнения публичных обязательств (подп. 1 пункта 1 ст. 1 Кодекса).

Действующая редакция БК РФ носит более конкретный характер: под доходом бюджета понимаются «поступающие в бюджет денежные средства» (статья 6 БК РФ).

3. В силу положений частей 3 и 4 статьи 3 Бюджетного кодекса в соответствии с бюджетным законодательством Президент Российской Федерации, государственные (муниципальные) органы принимают иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, которые не должны противоречить настоящему Кодексу.

Акты Президента Российской Федерации к числу актов бюджетного законодательства не отнесены (часть 1 статьи 3 Бюджетного кодекса).

Вместе с тем, сами требования к бюджетной политике определяются посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (п. 1 части 4 статьи 177 Бюджетного кодекса).

Таким образом, акты Президента Российской Федерации не только обозначены в Кодексе в качестве одного из основных элементов бюджетного

процесса (подп. 5 части 1 статьи 1), но и являются определяющими для всей бюджетной политики.

В силу этого представляется необходимым состав источников бюджетного законодательства (часть 1 статьи 3 Кодекса) расширить за счет включения в них указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Кроме того, Конституция Российской Федерации также не рассматривается в Кодексе в качестве источника бюджетного законодательства.

Наверное, именно этим обусловлено то обстоятельство, что в сферу публичных обязательств перед гражданами не включены бюджетные обязательства, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

В частности, глава 3 Бюджетного кодекса регулирует публичные обязательства публично-правового образования.

К публичным обязательствам публично-правовых образований Кодекс относит нормативно-правовое обязательство и договорное обязательство (часть 1 статьи 23).

В силу положений части 1 статьи 24 Бюджетного кодекса публичное нормативно-правовое обязательство возникает перед физическими лицами из закона (за исключением закона (решения) о бюджете и закона, устанавливающего выплаты, обусловленные трудовыми отношениями и статусом должностных лиц), нормативного правового акта Президента Российской Федерации (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

Тем самым данное положение во взаимосвязи с требованиями части 1 статьи 3 Бюджетного кодекса свидетельствует о том, что гарантированные Конституцией Российской Федерации (например, частями 1, 2 статьи 41)

бюджетные обязательства в состав публичного нормативно-правового обязательства не включены.

4. Используя понятия «бюджетная политика», «основные направления бюджетной политики», Бюджетный кодекс их содержание не раскрывает и фактически относит их определение к компетенции исполнительной власти (статья 153).

Сохраняется положение, при котором основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации будут определяться, как и прежде, министерством финансов (статья 165 действующей редакции Бюджетного кодекса, статья 154 проекта Бюджетного кодекса).

При этом к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено только «одобрение» разработанных Минфином России основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (статья 153 Кодекса).

Исключены имеющиеся в действующей редакции Бюджетного кодекса (статья 199) полномочия Государственной Думы по обсуждению концепции проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период при их рассмотрении в первом чтении (статья 197 Кодекса).

Как следует из пояснительной записки, это сделано в целях актуализации предмета первого чтения проекта закона о федеральном бюджете, поскольку "концепция проекта федерального бюджета" в виде отдельного документа не формируется и не обсуждается.

Не учитывается, что согласно пункту «а» части 11 статьи 105, части 1 статьи 118 Регламента Государственной Думы (Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 16.01.2020) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации") при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка

соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

В этой связи содержащиеся в Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов (утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 N 576 (ред. от 13.03.2015)) положения о нераспространении обязанности по разработке концепции федеральных законов на проекты федеральных законов о бюджете (абзац 2 пункта 1) входят в противоречие с указанным постановлением Государственной Думы.

В условиях достаточно негативной оценки деятельности исполнительных органов в сфере экономики и финансов предлагаемое Бюджетным кодексом освобождение Правительства Российской Федерации от разработки и утверждения концепции проекта федерального закона о федеральном бюджете представляется необоснованным.

5. Согласно подп. 3 части 4 статьи 24 (нормативно-правовые обязательства) Кодекса к иному нормативно-правовому обязательству перед юридическим и физическим лицом относятся обязательства на основании судебных актов по искам к публично-правовому образованию о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов или их должностных лиц, в том числе в результате издания актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны публично-правового образования.

Данная статья закона во взаимосвязи с подп. «а», «б», «в» пункта 1 части 3 статьи 157 Кодекса требует дальнейшей доработки, так как называет в качестве основания возникновения бюджетного обязательства только судебные акты по искам юридических и физических лиц к публично-правовым образованиям.

В силу пункта 2 части 2 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суды в порядке, предусмотренном этим кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Таким образом, защита нарушенных прав и интересов частных субъектов может осуществляться не только путем предъявления исков к публичным образованиям, но и к должностным лицам, государственным или муниципальным служащим.

В силу этого ограничение оснований возникновения бюджетных обязательств перед частными субъектами только обязательствами из судебного акта по иску к публично-правовому образованию противоречит закону и гарантированному Конституцией Российской Федерации праву на судебную защиту.

6. К договорным обязательствам, возникающим перед физическим лицом из трудового договора (служебного контракта, контракта), закона и иного нормативного правового акта Российской Федерации, согласно подп. 1 части 1 статьи 25 Бюджетного кодекса отнесены, в том числе, обязательства по выплатам, обусловленные трудовыми обязательствами и статусом должностных лиц.

Вместе с тем, обязательства публичных образований перед физическими лицами, возникающие в силу закона, не могут быть поставлены в зависимость от наличия договора (договорного обязательства). Такое обязательство подлежит исполнению вне зависимости от его включения в трудовой договор (контракт) в силу общеобязательности законов и иных нормативных правовых актов.

Кроме того, используемая в Кодексе правовая конструкция «статус должностных лиц» как основание возникновения обязательств из трудовых правоотношений не раскрывается. Помимо этого нарушается принцип

равенства прав и возможностей работников (статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации).

7. Подп. 45 части 1 статьи 1 Кодекса установлено, что администратором расходов бюджета (получателем бюджетных средств) является государственный (муниципальный) орган, казенное учреждение, а также в случаях, установленных настоящим Кодексом, иная организация, имеющие право на принятие и (или) исполнение расходных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Одновременно Бюджетный кодекс использует, но не раскрывает и правовую конструкцию «конечный получатель средств бюджета» (подп. 2 (а) части 2 статьи 91, часть 26 статьи 96).

Возможно, речь идет об администраторах расходов бюджета (получателях бюджетных средств), производящих выплаты денежных средств из бюджета, направляемые для исполнения расходных обязательств бюджета (статья 49 Бюджетного кодекса).

8. Производство выплат из бюджета означает утрату денежными средствами статуса бюджетных денежных средств и переход их в собственность лиц, указанных в статье 49 Кодекса, в том числе и в частную собственность.

Такой подход соответствует сложившейся в стране практике правового регулирования, согласно которой все денежные средства, полученные частным субъектом в виде кредитов, займов и т.п., переходят в собственность таких субъектов.

Соответственно и средства бюджета, предоставленные, например, в виду субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, с момента их поступления в банк, обслуживающий получателя денежных средств, теряют статус бюджетных денежных средств.

В этой связи существенным представляется установление пределов осуществления контроля за целевым характером расходов бюджетных средств (статья 16, часть 1 статьи 294 Бюджетного кодекса).

Законопроект распространяет принцип подотчетности и прозрачности (открытости) бюджета и на неучастников бюджетного процесса, в том числе в части предоставления отчетности о результатах использования бюджетных средств (пункты 1, 8 части 1 статьи 13, пояснительная записка).

Подконтрольные субъекты государственного и муниципального финансового контроля указаны в части 4 статьи 288 Бюджетного кодекса.

К ним, в частности, отнесены главные администраторы доходов бюджета (пункт 1 части 4), юридические лица (за исключением, указанных в пунктах 2 – 6 настоящей части), индивидуальные предприниматели, физические лица, являющиеся получателями средств из бюджета на основании договоров о предоставлении средств из бюджета, кредитов и займов, обеспеченных государственными (муниципальными) гарантиями (подп. «а» пункта 7 части 4), а также являющиеся исполнителями (поставщиками, подрядчиками) по государственным (муниципальным) контрактам, а также по договорам, заключенным в целях исполнения договоров о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов, которым в соответствии с федеральными законами открыты лицевые счета (подп. «б» пункта 7 части 4).

При этом обязанность по представлению информации и документов, необходимых для осуществления финансового контроля, установлена только в отношении части таких субъектов контроля.

Так, в силу части 24 статьи 96 Кодекса заемщики, гаранты, поручители и залогодатели обязаны предоставлять информацию и документы, запрашиваемые уполномоченными органами (уполномоченными организациями).

Аналогичная обязанность возложена на главных администраторов бюджета, органы государственного (муниципального) бюджетного контроля (части 3, 5 статьи 164).

Помимо этого статьей 291 Бюджетного кодекса на объектов контроля (часть 4 статьи 288) и их должностных лиц возложены обязанности по представлению органам государственного (муниципального) бюджетного контроля по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) бюджетного контроля допуск в помещения и на территории объектов контроля и выполнять законные требования этих должностных лиц.

Данное положение заменяет существующую в действующей редакции Бюджетного кодекса (пункт 5 статьи 78, пункта 3 статьи 78.1) необходимость получения обязательного согласия получателя средств из бюджета, а также поставщиков (подрядчиков, исполнителей), привлеченных им для исполнения своих обязательств, на осуществление уполномоченными органами финансового контроля.

То есть, проект Бюджетного кодекса устраняет даже видимость добровольного согласия частных субъектов на осуществление в отношении них финансового контроля государственными (муниципальными) органами.

Тем самым к публичным обязательствам фактически отнесены и обязательства всех частных субъектов, сотрудничающих с получателем средств из бюджета (поставщики, субподрядчики, агенты, продавцы и др.).

Вместе с тем, обязательства получателя средств из бюджета по государственным (муниципальным) контрактами не могут быть распространены на третьих лиц в силу содержащегося в законе прямого запрета.

Согласно пункт 3 статьи 308 ГК РФ обязательство (в рассматриваемом случае из государственного или муниципального контракта) не создает

обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц: субподрядчики, поставщики и т.п.).

Третьи лица в силу положений абзаца 2 пункта 3 данной статьи Гражданского кодекса могут наделяться только правами в отношении одной или обеих сторон обязательства, в рассматриваемых случаях – из государственных (муниципальных) контрактов.

В условиях промышленной, сельскохозяйственной и иной кооперации привлечение получателями средств из бюджета третьих лиц к изготовлению товара, выполнению работ, оказанию услуг фактически неизбежно.

Условно, даже для оказания консультационных услуг в рамках государственного или муниципального контракта может потребоваться приобретение справочно-правовой системы, литературы, обучение (повышение квалификации) сотрудников и т.п. Соответственно все продавцы указанных товаров, лица, оказывающие услуги, автоматически попадают в сферу финансового контроля.

Как уже отмечалось, в качестве получателя средств из бюджета выступают не являющиеся участниками бюджетного процесса юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица, указанные в пункте 48 части 1 статьи 1 Бюджетного кодекса.

Соблюдение условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров о предоставлении средств из бюджета как одной из целей финансового контроля (часть 1 статьи 288 Кодекса), не обеспечивается и не может обеспечиваться всеми остальными контрагентами указанных лиц, в силу того, что они к получателям средств из бюджета не относятся.

Предоставление бюджетных средств считается завершённым с момента их поступления в банк, обслуживающий получателя бюджетных средств.

Представляется, что и финансовый контроль, и ответственность за нецелевое использование бюджетных средств должны ограничиваться получателем средств из бюджета.

Фактическое распространение на бюджетный контроль подходов, примененных в нормах Налогового кодекса о налоговом контроле, вряд ли можно признать обоснованным, поскольку в отношениях с получателями средств из бюджета и привлекаемыми ими третьими лицами (поставщики, подрядчики и др.) отсутствуют вертикальные правоотношения власти и подчинения.

Заключение государственных (муниципальных) контрактов на закупку товаров (результатов работ, услуги), последующих договоров с поставщиками, подрядчиками и др. относится к числу горизонтальных правоотношений, в которые стороны вступают своей волей и в своем интересе.

В качестве исключения можно рассматривать закрепление казначейского сопровождения авансовых платежей по контрактам, заключаемым исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения контрактов, заключенных на сумму 50 000,0 тыс. рублей и более (подп. 5, 7, 8 части 1 статьи 233 Кодекса).

9. В целях предупреждения и пресечения нецелевого расходования средств бюджета, привлечения к ответственности за бюджетные нарушения, возможно, следует законодательство о закупках товаров для государственных или муниципальных нужд дополнить положением об обязанности поставщика (подрядчика, исполнителя) во всех случаях привлечения третьих лиц для обеспечения принятых им обязательств включать в заключаемые с ними договоры информацию об использовании при расчетах денежных средств, полученных из бюджета.

Тем самым будет устранена правовая неопределенность при определении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц как сторон договора, «заключенного в целях исполнения договоров о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов» (подп. «е» пункта

83 части 1 статьи 1, подп. «б» пункта 7 части 4 статьи 288 Бюджетного кодекса).

При таком подходе в Бюджетный кодекс допустимо включать положения об осуществлении финансового (бюджетного) контроля и ответственности за бюджетные нарушения в отношении привлекаемых к исполнению государственного (муниципального) контракта третьих лиц, осведомленных о производстве расчетов с ними с использованием денежных средств, полученных из бюджета.

Основополагающим выступает то обстоятельство, что такие третьи лица осознано и добровольно выражают согласие на участие в гражданско-правовых отношениях с использованием расчетов денежными средствами, полученными из бюджета, соответственно – и на осуществление в отношении них контроля и возможное привлечение к ответственности на основании Бюджетного кодекса.

10. Права и обязанности органов бюджетного контроля в статье 291 Бюджетного кодекса (Обязательность предоставления информации и исполнения требований органов государственного (муниципального) бюджетного контроля) конкретно не определены.

В частности, отсутствует указание на необходимость предъявления распоряжения (приказа) руководителя органа бюджетного контроля на проведение проверки и запрос информации и документов.

Также отсутствует требование о необходимости направления органами бюджетного контроля только мотивированных запросов. Это означает, что контролирующие органы могут ограничиться формальной ссылкой на свое право на получение информации и документов либо право допуска на территорию проверяемого субъекта без определения круга интересующих вопросов, конкретного указания документов, которые им необходимы, обоснования невозможности получения информации и документов из иных источников, включая получателя средств из бюджета.

При таких условиях проверяемые субъекты лишены возможности определить, какие требования контролирующих органов являются законными и какие документы и информация действительно относятся к предмету контроля.

Такой подход создает возможности для злоупотреблений правами государственными и муниципальными органами. В конечном счете, бремя сбора доказательственной базы по делам о нарушении бюджетного законодательства фактически перекладывается с государства (муниципального образования) на бизнес.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

11. Статья 172 (Информационные системы) Бюджетного кодекса содержит указание на бюджетные полномочия субъектов информационных систем, в состав которых включены и получатели средств из бюджета.

Глава 16 Кодекса регулирует только полномочия участников бюджетного процесса и не раскрывает, какими бюджетными полномочиями наделены частные субъекты (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица), которые не относятся к участникам бюджетного процесса (часть 1 статьи 151).

12. В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 290 Кодекса орган государственного (муниципального) бюджетного контроля направляет объекту контроля акт, заключение, представление, предписание и предупреждение, уведомление об отклонениях, выявленных в ходе осуществления мониторинга.

Вместе с тем, методами осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля являются проверка, ревизия, обследование (часть 1 статьи 289 Бюджетного кодекса).

Мониторинг к методам осуществления бюджетного контроля не отнесен.

Под обследованием как методом осуществления бюджетного контроля согласно подп. 82 части 1 статьи 1 Кодекса понимается анализ и оценка состояния отдельных вопросов деятельности субъекта контроля, осмотр обследуемых объектов (территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, транспортных и иных технических средств и устройств, оборудования, продукции, товаров, предметов) без их демонтажа и нарушения целостности, анализ правоустанавливающих (правоудостоверяющих) документов и (или) иных документов, подтверждающих данные об объектах, с целью подтверждения сведений о характере, происхождении, состоянии и количестве обследуемых объектов, изучения соответствия обследуемых объектов требованиям, установленным нормативным правовым актом (муниципальным правовым актом), условиям договора.

То есть, под обследованием понимается целый комплекс приемов и способов исследования, большинство из которых на самом деле к обследованию никакого отношения не имеют.

В целом в законодательстве Российской Федерации, судебной практике под обследованием понимается внешний осмотр объекта, в том числе в целях установления его наличия, визуальная оценка технического состояния объекта, в том числе в процессе эксплуатации, оценка контроля работы

систем и агрегатов посредством визуального осмотра, диагностирование состояния, исследование отобранных проб и т.п.

Обследование не имеет ничего общего с анализом правоустанавливающих документов, оснований приобретения объекта и т.п., в том числе еще и потому, что данные мероприятия могут быть проведены и без проведения выездов к объектам проверки.

13. Частью 3 статьи 290 Кодекса предусмотрено, что государственный (муниципальный) бюджетный контроль осуществляется в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Федеральные стандарты государственного (муниципального) бюджетного контроля, в частности, должны содержать правила планирования, проведения проверок, ревизий, обследований и анализа, оформления и реализации их результатов, в том числе правила продления срока исполнения представления, предписания (пункт 4 части 4 статьи 290).

Таким образом, в законе отсутствует прямое указание на необходимость включения в содержание федеральных стандартов установление оснований и правил запроса органами контроля информации, документов и материалов, необходимых для осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля (статья 291 Бюджетного кодекса), что допускает возможность избыточного давления на бизнес.

Пункт 3 части 4 статьи 290 Кодекса устанавливает, что федеральные стандарты должны содержать права и обязанности объектов контроля (их должностных лиц), в том числе в части организационно-технического обеспечения проверок, ревизий и обследований.

Применительно к частным субъектам отношений это означает, что именно они будут нести неизбежные расходы по проведению бюджетного контроля (предоставлять помещения, оргтехнику, средства связи, транспорт,

изготавливать копии документов (в том числе в виде электронного образа), предоставлять необходимых специалистов и др.).

Тем самым на организации и предпринимателей перекладывается бремя несения расходов по проверкам, проводимым органами государственного и муниципального контроля, в том числе и по неопределенному кругу вопросов.

Представляется, что субъекты, которые не относятся к участникам бюджетного процесса, должны быть освобождены от указанной обязанности и обеспечивать только безопасность представителей контролирующих органов при обследовании территории, технических и иных объектов, в том числе посредством инструктажа.

Президент Союза
«Торгово-промышленная палата
Ростовской области»



Н.И.Присяжнюк