

УДК 347.73

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДМЕТА
И СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТНОШЕНИЯМ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

А. Г. Пауль

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 июля 2016 г.

Аннотация: *поднимается вопрос о несоответствии предмета бюджетно-правового регулирования и субъектного состава бюджетных отношений применительно к отношениям, касающимся доходов и расходов бюджетов, и бюджетным контрольным отношениям. Анализируются причины выявленного несоответствия. Обосновываются предложения об устранении указанных недостатков, об ограничении предмета бюджетного контроля предметом бюджетного права и кругом участников бюджетного процесса.*

Ключевые слова: *бюджет, бюджетный контроль, государственный (муниципальный) финансовый контроль, объекты контроля, участники бюджетного процесса, предмет бюджетного права, субъекты бюджетного права.*

Abstract: *the paper deals with some contradictions in sphere and subjects of budget law in relation to budget revenues, budget expenditures and budgetary control. The author analyses reasons of the contradictions and propose to set (to limit) the field of budget control by the sphere of budget law and budget process participants.*

Key words: *budget, budgetary control, state (local) financial control, objects of control, budget process participants, sphere of budget law, subjects of budget law.*

Вопросы предмета правового регулирования и субъектного состава бюджетного права в определенной мере разрабатывались как в советское время, так и в постсоветский период. После принятия Бюджетного кодекса РФ определенные позиции по этим вопросам были сформулированы судебными органами.

Необходимость уточнения предмета и субъектов бюджетного права не всегда связана с подробным описанием данных вопросов в финансово-правовой литературе. Часто предмет бюджетно-правового регулирования формулируется через предмет финансового права, т.е. называются этапы финансовой деятельности (формирование, распределение и использование) и делается указание на бюджетные фонды. В связи с этим используется понятие бюджетная деятельность государства и муниципальных образований как аналог финансовой деятельности государства

и муниципальных образований (публичной финансовой деятельности)¹. С одной стороны, такой подход имеет положительные моменты, так как позволяет обозначить, что бюджетное право – подотрасль финансового права. Однако указанное определение предмета бюджетно-правового регулирования не позволяет отграничить бюджетное право от других подотраслей и институтов финансового права, непосредственно связанных с бюджетным правом. На практике возникали вопросы отграничения бюджетного права и налогового права, а также бюджетного права и норм, регулирующих осуществление бюджетных расходов.

В настоящее время применительно формирования доходов бюджетов ситуация разъяснилась с учетом позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П², а также с учетом норм Налогового кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ. Налоговое право регулирует отношения по уплате налогов (ст. 45 НК РФ), а также по их перечислению банками в бюджетную систему (ст. 60 НК РФ). Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы регулируется бюджетным законодательством (ст. 40, 218 БК РФ).

Несколько сложнее представляется ситуация с регулированием осуществления расходов бюджетов. В настоящее время имеются основания считать правомерной позицию о том, что бюджетное право регулирует лишь *организацию* осуществления расходов бюджетов. Основания же их осуществления и сами отношения между публично-правовым образованием (собственником бюджетных средств) и конечным получателем (физическим или юридическим лицом, другим публично-правовым образованием) находятся за рамками бюджетного и, как правило, финансового права³.

Указанные выше позиции относительно предмета бюджетного права взаимосвязаны с определением субъектного состава бюджетных отношений. К настоящему времени устоялась позиция, в соответствии с которой круг субъектов бюджетного права уже по сравнению с субъектами финансового права. К субъектам бюджетного права следует относить публично-правовые образования (ст. 7–9 БК РФ), а также участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ), которые фактически представлены различными государственными и муниципальными органами, а также

¹ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2001. С. 53–71 ; Соколова Э. Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. 2008. № 5. С. 49–55 ; Матненко А. С. Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория // Законодательство и экономика. 2008. № 6 ; Корякин А. Г. Понятие бюджетной деятельности государства // Финансовое право. 2014. № 9. С. 34–38 ; и др.

² По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 42. Ст. 5211.

³ Подробнее см.: Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов [и др.]. СПб., 2010. С. 73.

казенными учреждениями. Бюджетное право не регулирует отношения с участием физических лиц и большинства юридических лиц⁴.

На наш взгляд, существующие положения о предмете бюджетного права и о его субъектах в определенной мере были сформулированы на основе исследования отношений, связанных с формированием доходов бюджетов и осуществлением бюджетных расходов. Именно эти отношения составляют основу предмета бюджетно-правового регулирования, что следует в том числе из ст. 1 БК РФ. Однако традиционно неотъемлемой частью бюджетного права являлся бюджетный контроль. В то же время вопросы предмета и субъектного состава бюджетно-правового регулирования не так часто анализировались применительно к контрольным отношениям.

В 2014 г. существенно изменились подходы к регулированию бюджетного контроля. Изменения затронули и категориальный аппарат бюджетного права, на что обращалось внимание учеными⁵. Данные изменения в определенной мере поставили вопрос о границах бюджетного права и об особенностях его субъектного состава применительно к контрольным отношениям.

Указанные вопросы возникли в первую очередь в связи с введением ст. 266.1 БК РФ, закрепившей состав объектов государственного (муниципального) финансового контроля⁶. Как следует из содержания указанной нормы, к объектам контроля она относит помимо участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ) также всех иных юридических лиц (не только казенные учреждения) и физических лиц. Тем самым в предмет контрольной деятельности включаются отношения не только по организации осуществления расходов бюджетов, но и по использованию бюджетных средств. Отметим, что указанные формулировки ст. 266.1 БК РФ приводят на практике к фактическому расширению состава субъектов бюджетного права, включению сюда неучастников бюджетного процесса⁷. Например, в одном из судебных актов указывалось, что «суд пришел к

⁴ См.: *Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 16 ; *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 55 ; *Козырин А. Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2006. № 1. С. 426 ; и др.

⁵ См., например: *Ялбулганов А. А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 8. С. 10–16.

⁶ Мы присоединяемся к критике использования термина объект контроля применительно к подконтрольным субъектам. В финансово-правовой литературе под объектами финансового контроля чаще понимают «возникающие в рамках финансовой деятельности государства бюджетные отношения между участниками бюджетного процесса на всех его стадиях» (*Ильин А. Ю., Моисеенко М. А.* Правовая доктрина финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 4. С. 18). Однако в настоящей статье для удобства в отдельных случаях будем называть подконтрольных субъектов объектами контроля.

⁷ Термин «неучастники бюджетного процесса» часто используется как собирательное понятие для описания всех тех лиц, которые не входят в состав участников бюджетного процесса, указанных в ст. 152 БК РФ.

правильному заключению о том, что Общество, получив бюджетные средства, стало участником расходов бюджета и в силу пункта 1 статьи 266.1 БК РФ – объектом финансового контроля (составной частью бюджетных правоотношений), а значит, приняло статус субъекта бюджетных правоотношений⁸.

Возможно, к указанной ситуации привело использование более широкого, чем следовало бы, наименования раздела 9 и главы 26 БК РФ, которая обозначена не как бюджетный контроль, а как государственный (муниципальный) финансовый контроль. В литературе обращалось внимание на то, что термины «государственный (муниципальный) финансовый контроль» и «бюджетный контроль» используются как синонимы. Однако понятие «государственный (муниципальный) финансовый контроль» несколько шире, чем понятие «бюджетный контроль», поскольку государственный (муниципальный) финансовый контроль решает общие задачи, а бюджетный контроль – более частные и конкретные, связанные непосредственно с бюджетными средствами и бюджетным процессом⁹. Соответственно использование в БК РФ более широкого понятия привело к тому, что отдельные лица считали обоснованным наполнить соответствующий раздел и главу БК РФ более широким, чем бюджетный контроль, содержанием. Например, в Решении Комитета по бюджету и налогам от 24 октября 2012 г. № 45/1 «О проекте федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» обращалось внимание на то, что «Счетная палата отмечает, что в новой редакции статьи 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется ограниченный перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля, что противоречит нормам Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», в соответствии с которыми контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосу-

⁸ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 26 августа 2015 г. по делу № А11-6953/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 декабря 2015 г. № Ф01-5204/2015, Ф01-5205/2015 данное постановление оставлено без изменения.)

⁹ *Бойко Н. Н.* Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2014. № 3. С. 21.

дарственных некоммерческих организаций, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества»¹⁰. По мнению Счетной палаты РФ, Бюджетный кодекс РФ должен регулировать не только контроль, касающийся бюджетных средств, но и использование и управление федеральной собственностью и даже использование льгот. Не оспаривая необходимость данных направлений контрольной деятельности Счетной палаты РФ, вряд ли имеются основания для включения их в предмет контрольной деятельности, регулируемой БК РФ.

С учетом указанных положений возникает вопрос, следует ли относить контрольные отношения между органами бюджетного контроля и неучастниками бюджетного процесса к предмету бюджетного права, и надо ли расширять круг субъектов бюджетного права применительно к таким контрольным отношениям.

Интересно, что ст. 1 БК РФ к бюджетным отношениям относит лишь те, которые складываются между субъектами бюджетных правоотношений. При этом относительно контроля в ст. 1 БК РФ упоминаются складывающиеся между субъектами бюджетных правоотношений отношения по контролю за исполнением бюджетов.

Как представляется, при установлении состава объектов бюджетного контроля использовался иной подход.

Из содержания ст. 266.1 БК РФ можно выделить два критерия, по которым неучастники бюджетного процесса были включены в объекты бюджетного контроля:

1) наличие договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета. Здесь можно выделить юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги данных юридических лиц; юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования; кредитные организации, осуществляющие

¹⁰ О проекте федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»: решение Комитета по бюджету и налогам от 24 октября 2012 г. № 45/1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

2) участие публично-правовых образований в учреждении (уставном (складочном) капитале) организации. Сюда можно отнести бюджетные и автономные государственные и муниципальные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия; государственные корпорации и государственные компании; хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах.

На наш взгляд, требует оценки обоснованность включения каждой из указанных двух групп лиц в состав объектов бюджетного контроля.

Логика авторов данных изменений в определенной мере видна из Пояснительной записки к проекту федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹, которая в свою очередь была основана на распоряжении Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»¹².

В разделе IX Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. указывалось, что «правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти в рамках бюджетного законодательства». В Пояснительной записке к проекту закона также указывалось, что «в целях применения БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений. Определение границ правового регулирования финансового контроля бюджетными правоотношениями предлагается осуществить с учетом того, что в Налоговом кодексе Российской Федерации, Таможенном кодексе Российской Федерации, федеральных законах «О валютном регулировании и валютном контроле», «О банках и банковской деятельности», а также других федеральных законах определены иные виды финансового контроля. В связи с этим государственный (муниципальный) финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти, в рамках бюджетного законодательства».

¹¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28. Ст. 3720.

Вышеуказанные положения ориентируют на то, что авторы новой (действующей) редакции гл. 26 БК РФ ограничивали бюджетный контроль (государственный (муниципальный) финансовый контроль) предметом бюджетного права, а состав подконтрольных субъектов – участниками бюджетного процесса.

Однако последующие пояснения указанных документов создали неопределенность относительно границ бюджетного контроля.

1. Применительно к отношениям, вытекающим из договоров о предоставлении средств из бюджетов, в разделе IX Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. указывалось, что «бюджетное законодательство должно исходить из обязательности для участников бюджетного процесса в отношениях, не основанных на административном или ином властном подчинении, включения в разрабатываемые ими проекты договоров с контрагентами о предоставлении средств из бюджета (за исключением государственных (муниципальных) контрактов о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) условий об их согласии на проведение проверок по соблюдению целей и условий предоставления целевых средств из бюджета. Проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из бюджетного законодательства Российской Федерации по конкретным видам расходов, порядок осуществления которых является предметом государственного (муниципального) финансового контроля. Внедрение этого подхода означает перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и соответственно ответственности за соблюдение условий предоставления целевых средств из бюджета (бюджетных кредитов, гарантий, субсидий) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти, на которые возложены функции по установлению порядка предоставления указанных средств, и на получателей бюджетных средств, заключающих гражданско-правовые договоры от имени соответствующих публично-правовых образований». Аналогичная позиция повторялась в Пояснительной записке к вышеуказанному законопроекту.

На наш взгляд, именно указанные внутренне противоречивые положения размыли границы бюджетного контроля и бюджетного права в целом.

С одной стороны, авторы изменений правомерно признают, что участники бюджетного процесса могут участвовать в отношениях, не носящих властного характера, а также что договоры, заключаемые получателями бюджетных средств, носят гражданско-правовой характер. С другой стороны, в рассматриваемых документах не совсем обоснованно указывается, что порядок осуществления проведения проверок соблюдения целей и условий предоставления средств из бюджетов является предметом государственного (муниципального) финансового контроля. Именно в результате такого подхода неучастники бюджетного процесса оказались

подконтрольными субъектами (объектами) в рамках бюджетных контрольных отношений.

Указанное положение вряд ли можно признать правильным. Следует поддержать позицию о том, что контроль, регулируемый бюджетным законодательством, должен иметь своим предметом соблюдение бюджетного законодательства и осуществляться в отношении субъектов бюджетного права (участников бюджетного процесса). Многие ученые отмечали, что «объектом финансового контроля являются возникающие в рамках финансовой деятельности государства бюджетные отношения между участниками бюджетного процесса на всех его стадиях»¹³, «принципиально важным в системе организации финансового контроля является ограничение его объектов участниками бюджетного процесса»¹⁴.

Контроль за организациями и физическими лицами, получающими средства из бюджетов на основании договоров, вряд ли правильно обозначать в качестве бюджетного, фактически расширяя при этом предмет бюджетно-правового регулирования. Очевидно, что данный вид контроля необходим. В то же время следует найти для него правильное место в системе российского права. В литературе бюджетный контроль определяется как «разновидность финансового контроля деятельности участников бюджетного процесса, связанной с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы, осуществляемого уполномоченными органами»¹⁵. Применительно к данному виду контрольной деятельности ученые отмечали, что «обязанности юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями и получающих средства из бюджетов в виде кредитов, субсидий, платы за товары, работы, услуги, регулируются не бюджетным законодательством, а договором о предоставлении бюджетных средств. Поэтому распространение финансового контроля на лиц, получающих средства на договорной основе, является расширением предмета финансового контроля, что может привести к двойной ответственности за одно и то же правонарушение – в рамках гражданского и бюджетного законодательства. В то же время такой подход не означает отказ от осуществления контроля над соблюдением целей и условий предоставления бюджетных средств. Контроль обязательно должен осуществляться, но в рамках гражданско-правовых отношений»¹⁶. В литературе сформулированы аргументы, обосновывающие данную позицию. Отмечается, что бюджетное законодательство регулирует отношения лишь с участниками бюджетного процесса, нормы

¹³ Ильин А. Ю., Моисеенко М. А. Указ. соч. С. 18. См. также: Золотарева А. Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12 ; Свиначев В. В. Финансовый контроль в России : системность в основе? // Право и экономика. 2011. № 6. С. 4–9.

¹⁴ Свиначев В. В. Указ. соч. С. 5.

¹⁵ Комягин Д. Л. Бюджетное право России : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. М., 2012. С. 160.

¹⁶ Свиначев В. В. Указ. соч. С. 4–9.

БК РФ, посвященные порядку предоставления частному сектору бюджетных инвестиций, субсидий, кредитов, регламентируют не собственно права и обязанности их получателей, а условия заключения с ними договоров о предоставлении бюджетных средств. Таким образом, права и обязанности юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями, и получающих бюджетные средства в виде кредитов, субсидий, платы за товары, работы, услуги, регулируются не бюджетным законодательством, а договорами об их предоставлении. В связи с этим делается вывод о целесообразности исключения юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями, из числа объектов финансового контроля и об ограничении роли бюджетного законодательства требованием включения в любые договоры о предоставлении из бюджета средств в качестве обязательного условия согласия получателя на проведение проверок соблюдения целей и условий их предоставления¹⁷.

Как указывалось выше, авторы Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. осознавали указанные обстоятельства и частично воспроизвели их. Однако желание сохранить контроль за движением средств из бюджетов вне рамок отношений между участниками бюджетного процесса повлекло современное состояние правового регулирования. Представляется, подобная ситуация возникла в связи с тем, что при установлении границ бюджетного контроля обращается внимание не только и не столько на предмет бюджетно-правового регулирования и на состав субъектов бюджетного права, сколько на объект соответствующих отношений. Иными словами, распространено мнение о том, что бюджетный контроль должен иметь место там, где имеется движение бюджетных средств, контроль должен «следовать» за бюджетными средствами. Отсюда для того чтобы определить границы предмета бюджетного права и субъектного состава применительно к бюджетному контролю, следует выяснить, до какого момента денежные средства имеют характер бюджетных средств. Как представляется, денежные средства могут именоваться бюджетными средствами, пока они находятся на счетах бюджетов. Такая позиция была высказана учеными еще в 2000 г. Д. Л. Комягин писал, что «бюджетные средства – это денежные средства, находящиеся в собственности федерального бюджета, т.е. средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета»; «согласно Бюджетному кодексу пока денежные средства существуют в системе счетов федерального казначейства, они, безусловно, являются бюджетными средствами и регулирование их использования осуществляется в соответствии с нормами бюджетного законодательства»¹⁸. После того как денежные средства были по тем или иным основаниям списаны со счетов бюджетов, вряд ли имеются основания именовать их бюджетными средствами.

¹⁷ Подробнее см.: *Золотарева А. Б.* Указ. соч.

¹⁸ *Комягин Д. Л.* Проблемы определения бюджетных средств // *Право и экономика.* 2000. № 7.

Видимо, указанный подход поддерживается Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством РФ. Например, рассматривая вопрос о нецелевом использовании бюджетных средств и о возможности обращения взыскания на средства бюджетных учреждений финансовые органы обратили внимание на то, что «бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса, а субсидия, поступившая учреждению, не является средством бюджета»¹⁹. Из этой позиции делается вывод о том, что «с точки зрения изложенной выше позиции Минфина России данные бюджетные ассигнования, распределяемые учредителем бюджетного учреждения, с момента предоставления указанных средств бюджетному учреждению перестают считаться бюджетными средствами»²⁰.

С учетом изложенных положений интересно привести терминологию проекта нового БК РФ, в ст. 5 которого предлагается употреблять понятия «получатель бюджетных средств» и «получатель средств из бюджета»²¹. Из этих предложений видно, что авторы делят субъектов права в зависимости от того, участвуют ли они в отношениях, объектами которых являются бюджетные средства или средства, которые ранее были бюджетными средствами, но к моменту возникновения данного правоотношения уже утратили данный статус.

Подобный подход, отграничивающий бюджетные средства и средства из бюджетов, на наш взгляд, позволяет правильно очертить границы бюджетного контроля. Бюджетный контроль осуществляется в отношении бюджетных средств, а контроль в отношении средств из бюджетов выходит за рамки непосредственно бюджетного контроля.

2. Как указывалось ранее, другой причиной включения неучастников бюджетного процесса в состав объектов бюджетного контроля является участие публично-правовых образований в учреждении (уставном (складочном) капитале) организации.

В Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. причины включения данных субъектов в состав подконтрольных не указывались. Однако в Пояснительной записке к указанному выше законопроекту авторы изменений решили, что «в отношении бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах введение требований о включении в проекты договоров условий о согласии на проведение проверок не требуется, поскольку такие юри-

¹⁹ По вопросам исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений : письмо Минфина России № 02-13-07/3919, Казначейства России № 42-7.4-05/5.1-545 от 26 сентября 2012 г. // Официальные документы в образовании. 2012. № 34.

²⁰ Карандаев И. Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 775–780.

²¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=22153>

дические лица используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, а также средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в значительном объеме. В связи с этим законопроектом предусматривается обязанность главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, ответственных за предоставление средств из бюджета, обеспечить соблюдение юридическими лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса, условий, на которых средства из бюджета были им предоставлены». Из данных положений следует, что причиной включения указанных лиц в объекты бюджетного контроля является использование имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, и использование средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в значительном объеме.

На наш взгляд, указанные причины могут являться основанием для осуществления контроля за указанными лицами, однако данный контроль также не следует относить к бюджетному.

Использование имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, вряд ли можно включать в предмет бюджетного права, так как бюджетное право как подотрасль финансового права регулирует исключительно денежные отношения. Передача имущества данным организациям осуществляется не в рамках финансового, а в рамках гражданского права. В гражданском законодательстве есть специальные нормы, регулирующие внесение вкладов в уставные (складочные) капиталы организации, а также передачу имущества по иным основаниям. В связи с этим контроль за использованием указанного имущества должен включаться в предмет гражданско-правового регулирования. Например, в гражданском законодательстве предусмотрены контрольные правомочия акционеров и участников хозяйственных товариществ и обществ²². «Дополнение» этих полномочий бюджетным контролем может повлечь нарушение норм ст. 124 ГК РФ, в соответствии с которой Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

Относительно контроля за использованием средств из бюджетов в качестве причины включения организаций в объекты бюджетного контроля могут быть высказаны те же возражения, что и относительно предыдущей группы неучастников бюджетного процесса, которые получают средства из бюджетов. Контроль в данном случае необходим, однако включение его в предмет бюджетно-правового регулирования вряд ли может быть оправдано.

²² На данное обстоятельство обращалось внимание в финансово-правовой литературе (см.: *Золотарева А. Б. Указ. соч.*).

Изложенные аргументы свидетельствуют, на наш взгляд, о том, что бюджетный контроль должен ограничиваться предметом бюджетно-правового регулирования, являться контролем за отношениями, включаемыми в предмет бюджетного права, и осуществляться за участниками бюджетного процесса. Расширение бюджетного контроля размывает границы бюджетного права и способно привести к вторжению в сферу регулирования иных отраслей права.

В то же время необходимо осуществление контроля за использованием средств из бюджетов неучастниками бюджетного процесса. Однако в законодательстве должна быть четко видна граница отличия бюджетного контроля от контроля за неучастниками бюджетного процесса при получении и использовании ими средств из бюджетов. Может возникнуть вопрос о месте закрепления норм о контроле за неучастниками бюджетного процесса при получении и использовании ими средств из бюджетов. С одной стороны, можно было бы предложить исключить их из БК РФ, так как они не являются предметом бюджетно-правового регулирования. Однако, возможно, с точки зрения удобства правоприменения включение таких норм в БК РФ является оправданным. Здесь можно обратить внимание на то, что имеется тенденция к «превращению» БК РФ в некоторых моментах в смешанный акт, т.е. в нормативный акт, который содержит нормы не только бюджетного права, но и иных правовых институтов. В проекте нового БК РФ предлагается закрепить нормы, касающиеся лиц, которые не являются участниками бюджетного процесса. Например, имеется статья, посвященная особенностям осуществления расходов бюджетными и автономными учреждениями (ст. 239 проекта нового БК РФ). В связи с этим включение в БК РФ норм, которые прямо не регулируют бюджетные отношения, может быть оправдано удобством для их восприятия. Однако правоприменитель должен четко видеть и осознавать границу между нормами, регулирующими бюджетные отношения, и иными нормами.

Воронежский государственный университет

*Пауль А. Г., доктор юридических наук,
доцент кафедры финансового права*

E-mail: pag@law.vsu.ru

Тел.: 8-901-993-66-05

Voronezh State University

Paul A. G., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: pag@law.vsu.ru

Tel.: 8-901-993-66-05