

Д. Л. Комягин,

профессор НИУ Высшая школа экономики, д.ю.н.

## Некоторые замечания к проекту нового Бюджетного кодекса

### Российской Федерации (далее Проект)

по итогам круглого стола в НИИ Законодательства и сравнительного правоведения от 09.09.15

№	Нормативный правовой акт, глава, статья	Замечание и предложение
1.	п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса РФ	Исключить из понятия казны, закрепленного ГК РФ, упоминание бюджета, как имущества (это вступает в противоречие с понятием бюджета, закрепленным ст. 5 Проекта). Как вариант – можно заменить в ГК слово «бюджет» термином «денежные средства, находящиеся на едином счете бюджета (ЕКС)».
	Ст. 5, 34, 35, 237 Проекта Ст. 8 НК РФ	В Проекте не продумана терминология, используемая при регулировании доходов бюджета: <ul style="list-style-type: none"><li>- согласно ст. 5 Проекта доходы бюджета – поступающие в бюджет <b>денежные средства</b>;</li><li>- в ст. 34 в качестве доходов перечисляются разнородные категории, большинство из которых <b>не являются денежными средствами</b> и не соответствуют определению дохода;</li><li>- из ст. 35 следует, что под доходами следует понимать налоги и сборы (что прямо противоречит НК РФ), штрафы (что противоречит УК и КоАП, которые относят штрафы к видам наказаний) и т.д.</li><li>- ст. 35 относит сборы к обязательным <b>платежам</b>, а согласно ст. 8 НК РФ сбор – обязательный <b>взнос</b>;</li><li>- в ст. 237 используется неопределенное понятие «поступления, являющиеся источниками формирования доходов»;</li><li>- понятие дохода в ст. 5 не соответствует понятию дохода как группы классификации операций сектора государственного управления (ст. 28 Проекта);</li></ul>

		<p>- по своему существу доходы бюджета являются источниками покрытия расходов бюджета. В Проекте используется близкий к этому термин «источники финансирования бюджета», но из ст. 5 следует, что источники финансирования бюджета не являются доходами бюджета, что создает смысловое противоречие.</p> <p><u>Предлагается следующая концепция:</u></p> <p>Ввести понятие <b>источника дохода</b>, в качестве которого могут быть любые элементы национального богатства (произведенного и непроизведенного).</p> <p>После первичной мобилизации источник дохода преобразуется в перечисленный, но не зачисленный доход, после зачисления доход становится зачисленным.</p> <p>Понятие дохода из ст. 5 Проекта соответствует последней стадии мобилизации дохода (зачисленный доход), что делает невозможным полноценный учет государственных активов. До зачисления дохода реализуются полномочия администраторов доходов, отношения подпадают под действие разнообразных нормативных правовых актов, после зачисления – полномочия реализуются Федеральным казначейством, регулирование осуществляется бюджетным законодательством.</p> <p><i>Подробнее см. Комягин Д. Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? // Реформы и право. № 2. 2015.</i></p> <p><i>Схема– прилагается к таблице в подарок</i></p>
П. 21 ст. 5		<p>В Проекте вводится понятие «бюджетные полномочия» как прав и обязанностей участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.</p> <p>В Проекте упоминается значительное количество полномочий, не относящихся к «регулированию», «организации», «осуществлению».</p> <p>В частности: обеспечение исполнения бюджета (ст. 178, 179 Проекта), обслуживание (ст. 181), управление госдолгом, санкционирование, казначейское сопровождение (ст. 246 Проекта) казначейское обслуживание (гл. 26 Проекта) и т.д.</p>

		<u>Предлагается</u> инвентаризация всех глаголов, используемые для обозначения бюджетных полномочий, создание ограниченного и ясно определенного перечня возможных полномочий.
	ст. 126, 192 Проекта	Представляется не соответствующим правилам юридической техники использование в Проекте наименований конкретных субъектов правоотношений (Внешэкономбанк, Росатом).
	Глава 3 Проекта	<p>1. Предлагается рассмотреть закрепление в Проекте некоторых новых принципов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- гармонизации (по опыту ФРГ), согласно которому каждый регион нуждается как во взаимодействии с центром, так и с другими регионами (субъектами федерации). Этот принцип можно именовать также принципом баланса интересов федерации и регионов, когда каждый должен принимать во внимание взаимные интересы (пассивная составляющая принципа), существует необходимость оказания взаимной помощи (активная составляющая принципа), как от регионов центру и от центра регионам;</li> <li>- субсидиарности, который актуален в отношении распределения публичных обязательств (по энциклике Римского Папы Пия XI «Quadragesimo anno»): «не следует передавать решения вопросов объединениям более широкого состава, если эти вопросы могут быть решены объединениями более узкого состава», или - никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой (расходы, которые могут быть выполнены из местных бюджетов, не следует планировать в бюджетах субъектов РФ и в федеральном бюджете);</li> <li>- приоритета публичных расходов, который связан с тем, что расходы бюджета обусловлены ранее принятыми нормативными правовыми актами и соглашениями, то есть публично-правовое образование не может сократить расходы только потому, что для их удовлетворения недостаточно прогнозируемых доходов. То есть: объем необходимых расходов определяет объем доходов и источников финансирования бюджета.</li> </ul>
	Глава 3 Проекта	Перенести принципы из гл 3 «Бюджетная система» в гл. 1 Проекта. Только некоторые из принципов связаны с построением

		<p>бюджетной системы, все они могут быть разделены на целевые группы:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. принципы построения бюджетной системы: единства бюджетной системы; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.</li> <li>2. принципы организации бюджетного процесса: результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; прозрачности; единства кассы.</li> <li>3. Принципы установления расходов и доходов: подведомственности расходов бюджетов.</li> </ol>
	Ст.271 Проекта	<p>Предлагается обсудить определение казначейских платежей, которые отличаются от бюджетных платежей.</p> <p>Имеется неопределенность: по смыслу ст. 271 Проекта казначейские платежи не сопровождаются переводом денежных средств по банковским счетам (все осуществляется в рамках ЕКС), но указано, что казначейские платежи являются перечислением денежных средств .</p>