

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСЬМО

от 3 сентября 2019 г. N 09-04-06/67677

Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с письмом по вопросу правомерности санкционирования территориальными органами Федерального казначейства расходов получателей бюджетных средств по заключенному в рамках государственного (муниципального) контракта договору цессии сообщает.

Государственный (муниципальный) контракт хотя и является формой двусторонней сделки, но права и обязанности получателей бюджетных средств при оплате такого договора регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации и соответствующим ему законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, поскольку оплата государственного (муниципального) контракта является исполнением бюджета по расходам.

Нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) уступка требования (цессия) по оплате денежного обязательства, возникающего из государственного (муниципального) контракта, не предусмотрена.

В соответствии с пунктом 1 статьи 219 Бюджетного кодекса исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), с соблюдением требований Бюджетного кодекса.

Положениями пункта 2 статьи 219 Бюджетного кодекса исполнение бюджетов по расходам предусматривает: принятие и учет бюджетных и денежных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств.

Пунктом 3 статьи 219 Бюджетного кодекса предусмотрено, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Обязательства, не принятые к учету в соответствии с нормами бюджетного законодательства Российской Федерации, не подлежат оплате (статья 219 Бюджетного кодекса).

Для постановки на учет бюджетных обязательств денежных обязательств Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют в соответствии с установленным соответствующим финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) порядком, предусмотренным пунктом 1 статьи 219 Бюджетного кодекса, в том числе контроль за непревышением бюджетных обязательств над соответствующими лимитами бюджетных обязательств или бюджетными ассигнованиями, доведенными до получателя бюджетных средств, и соответствием сведений о государственном (муниципальном) контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве, возникшем на основании государственного (муниципального) контракта, условиям государственного (муниципального) контракта (пункт 5 статьи 219 Бюджетного кодекса).

При этом оплата осуществляется при постановке на учет денежного обязательства, информация о котором должна соответствовать поставленному на учет соответствующему бюджетному обязательству (абзац четвертый пункта 5 статьи 219 Бюджетного кодекса).

Сформированная система учета и исполнения бюджетных обязательств соответствует принципу адресности и целевого использования бюджетных средств, определенного статьей 38 Бюджетного кодекса, направлена на безусловное выполнение расходных полномочий каждого публично-правового образования и взаимоувязана с нормами по контролю.

Так, начиная с 2015 года федеральным законом о федеральном бюджете предусматриваются

положения о казначейском сопровождении операций в рамках исполнения государственных контрактов, позволяющие определить фактическую себестоимость закупаемых по государственным контрактам товаров, работ, услуг через раскрытие и контроль структуры цены контракта (абзац четвертый части 1 статьи 5 Федерального закона от 29 ноября 2018 года N 459-ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" (далее - Федеральный закон N 459-ФЗ).

Таким образом, при заключении государственного контракта действия поставщика (подрядчика, исполнителя), связанные с использованием средств, предоставленных из бюджета, до подтверждения на соответствие условиям и целям, установленным при их предоставлении, регламентируются бюджетным законодательством Российской Федерации, а расчеты в рамках исполнения государственного контракта требуют открытия лицевого счета в органах Федерального казначейства всей кооперации соисполнителей (субподрядчиков) (часть 1 статьи 5 Федерального закона N 459-ФЗ).

Контроль за использованием предоставленных из бюджета средств направлен на своевременное предотвращение бюджетных рисков публично-правовых образований, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственного контракта на любом его этапе (Правила казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов", утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года N 1765).

Замена лица в обязательстве по предоставлению денежных средств исключает из под установленных процедур контроля и мониторинга операции по использованию предоставленных из бюджета средств.

Наряду с казначейским сопровождением законодательством Российской Федерации, регламентирующим закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусмотрено банковское сопровождение контрактов, обеспечивающее контроль за целевым использованием средств, предоставленных на финансовое обеспечение контракта (статья 35 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").

При этом учитывая, что механизмы казначейского и банковского сопровождения применяются как к головному исполнителю, так и к субподрядчикам (соисполнителям), применение уступки права требования по государственным (муниципальным) контрактам приведет к нарушению целостности проводимого контроля.

В этой связи в отличие от гражданского законодательства Российской Федерации, в том числе гражданского процессуального законодательства, законодательства о несостоятельности (банкротстве), бюджетное законодательство Российской Федерации не допускает возможность выплаты средств из бюджета лицу, не являющемуся стороной государственного (муниципального) контракта, иного договора, заключенного получателем бюджетных средств, поскольку отсутствуют нормы о перемене лица в силу уступки права требования.

Принимая отмеченную в Решении Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 года по делу N АКПИ19-112 неоднозначность норм бюджетного законодательства Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации подготовлены изменения в Бюджетный кодекс, устраняющие неоднозначность правового регулирования вопроса исполнения бюджета по расходам на оплату денежных обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, заключаемых получателями бюджетных средств.

А.М.ЛАВРОВ
