

Комягин Дмитрий Львович
доктор юридических наук
профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права
Национального исследовательского университета
Высшая школа экономики,
ведущий научный сотрудник
Института публично – правовых исследований

Защита бюджетного процесса: ответственность за нарушения бюджетного законодательства и бюджетные нарушения

Аннотация: Статья посвящена анализу норм бюджетного законодательства, регулирующих бюджетную ответственность. Автор аргументирует точку зрения, что бюджетная ответственность не является особым видом юридической ответственности, а представляет собой инструмент бюджетного регулирования. Бюджетная ответственность не имеет карательного характера, а направлена на обеспечение стабильности бюджетного процесса.

Ключевые слова: Бюджетная ответственность, бюджетный процесс, меры принуждения, бюджетные нарушения, государственный и муниципальный финансовый контроль

Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения

Понятие бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения было введено в бюджетное законодательство в 2013 году вместе с принятием новой редакции БК РФ¹.

Следует подчеркнуть ограниченный и *исчерпывающий перечень лиц,*

¹ Понятие бюджетного нарушения установлено в ст. 306.1 БК РФ, перечень бюджетных мер принуждения – в ст. 306.2, а основания их применения – в ст. 306.4 – 306.8 БК РФ.

которыми могут быть совершены бюджетные нарушения. Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами (их должностными лицами) на основании уведомления органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Имеет смысл зафиксировать ситуацию, которая существовала в бюджетном законодательстве до появления бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения и, вместе с ними, института бюджетной ответственности.

Прежняя редакция части четвертой БК сохранялась в почти неизменном виде с момента его принятия в 1998 году. До вступления в силу новой редакции четвертой части БК в 2013 году в ней сохранялись ссылки на недействующий еще с 2002 года КоАП РСФСР², после чего они были исключены из БК, и переместились в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях уже как административные правонарушения³.

Следует сразу заметить, что, по мнению автора, бюджетная ответственность, как и финансовая, в целом не имеет самостоятельного характера, и состав видов юридической ответственности качественно не расширяется с появлением новых отраслей права и развития соответствующего им законодательства. Так или иначе юридическая ответственность выражается в уголовно-правовой, административной санкции либо гражданско-правовой ответственности. Специфические санкции, которые можно встретить в бюджетном законодательстве, выступают скорее в качестве предупредительных или обеспечительных мер. Это можно сказать, например, о блокировке расходов, о приостановлении операций по лицевым счетам получателей бюджетных средств, введении

² В частности, ст. 289 – 306 прежней редакции БК до изменения федеральным законом от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ.

³ Ст. 15.15.1 – 15.15.16 КоАП РФ

временной финансовой администрации. Известны также компенсаторные (правовосстановительные) меры — взыскание суммы нецелевого использования бюджетных средств, пени за просрочку возврата кредита. Все эти меры — формы государственного принуждения, но не меры юридической ответственности.

Таким образом, ответственность за нарушения бюджетного законодательства и бюджетная ответственность относятся как целое и его часть, нарушение бюджетного законодательства может нести за собой уголовную, административную, гражданско-правовую ответственность и бюджетную ответственность.

Следует отметить особенность законодательства Российской Федерации, согласно которой *ответственность за нарушения бюджетного законодательства и бюджетная ответственность* представляют собой разные категории. Согласно преамбуле Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК) устанавливаются основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Аналогичное положение содержится ч. 4 ст. 1 БК РФ, согласно привлечение к указанной выше ответственности не отнесено к бюджетным правоотношениям.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации отнесено установление оснований для привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства, видов бюджетных нарушений и мер принуждения, определение порядка и оснований их применения (ст. 7 БК).

Эти полномочия соответствуют принципу единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК), которое подразумевает единство бюджетных мер принуждения.

На региональном и муниципальном уровне приняты нормативные правовые акты различной юридической силы, регламентирующие процедуру применения бюджетных мер принуждения на уровне субъекта РФ или муниципального образования. Как правило, такими актами определяются:

- органы, уполномоченные принимать решения по применению

бюджетных мер принуждения и оформлять уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

- уполномоченные должностные лица;
- форма и сроки подготовки уведомлений о применении бюджетных мер принуждения⁴.

В некоторых случаях устанавливаются особые основания для применения бюджетных мер принуждения, которые не противоречат БР РФ. Например, нарушение финансовым органом или главным распорядителем средств (далее - ГРБС) бюджета муниципального образования, которому предоставлены межбюджетные трансферты, условий их выделения, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств. В этом случае может быть принято решение о бесспорном взыскании суммы средств, предоставленных из бюджета или решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов из регионального бюджета⁵.

Иногда принимаются специальные нормативные правовые акты, регламентирующие назначение уполномоченного по бюджету в случае выявления бюджетного нарушения, предусмотренного статьей 306.4 БК РФ. Данные акты, однако, имеют единичный характер, и принимаются, по всей видимости «ad hoc», по мере необходимости⁶.

⁴Например, ст. 6, Решения Совета муниципального района Уфимский район РБ от 25.12.2013 № 106 "Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном районе Уфимский район Республики Башкортостан"; ст. 34 решения Совета муниципального района Бирский район РБ от 25.04.2013 № 144 "Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном районе Бирский район Республики Башкортостан"; постановление КМ РТ от 07.02.2014 № 67 "Об утверждении Порядка осуществления Министерством финансов Республики Татарстан полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере"; постановление Администрации муниципального района "Могочинский район" от 06.05.2014 № 321 "Об утверждении Положения о внутреннем муниципальном финансовом контроле и контроле в сфере закупок, осуществляемом комитетом по финансам администрации муниципального района "Могочинский район"; постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 01.07.2014 № 2093-п/1 "Об утверждении Положения о порядке проведения контрольных мероприятий контрольно-ревизионным отделом мэрии городского округа Тольятти"; ст. 16 Решения Думы ЗАТО Северск от 27.02.2014 № 50/15 "Об утверждении Положения о Счетной палате ЗАТО Северск в новой редакции".

⁵ Распоряжение Комитета финансов Правительства Санкт-Петербурга от 02.04.2014 № 28-р "Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения за совершение бюджетного нарушения

⁶ Постановление Администрации г. Вологды от 31.03.2014 № 2102 "Об утверждении Порядка исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения"

Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность.

Как указано выше, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения представляют собой новацию российского законодательства, их появление в законодательстве заставляет искать ответы на вопросы, во-первых, о том, являются ли бюджетные нарушения правонарушениями, и, во-вторых, для достижения какой цели применяются бюджетные меры принуждения.

Прочтение закона позволяет ответить на первый вопрос. Выше упомянуто, что отношения, связанные с привлечением к ответственности за нарушения бюджетного законодательства (иначе - охранительные отношения, связанные с применением бюджетных мер принуждения) не отнесены к бюджетным правоотношениям. Таким образом юридической ответственности бюджетным законодательством устанавливаться не может.

Правонарушения совершаются субъектами, которые не являются участниками бюджетного процесса, а бюджетные нарушения совершаются исключительно участниками бюджетного процесса. Если за совершение правонарушения наступает юридическая ответственность, то бюджетные нарушения не являются правонарушениями, о чем говорит и само их наименование.

Правонарушение является нарушением нормы права, это акт, противный закону⁷ Реакцией на правонарушение является применение меры юридической ответственности⁸. Однако, и *нарушением бюджетного законодательства – как и правонарушение, акт, противный закону*, но реакцией на него является применение бюджетных мер принуждения вместо мер юридической ответственности.

⁷ Согласно ч. 2 ст. 306.1 БК действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенные лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность по законодательству РФ (не бюджетному).

⁸ Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность – М. 1985. С. 6.

⁹ Малеин Н. С. Указ. соч. с. 130.

В научной литературе существуют разные мнения по вопросу о природе бюджетной ответственности. Например, есть такая точка зрения, что «в зависимости от возрастания степени общественной опасности оснований «ответственности за нарушения бюджетного законодательства», в ее содержании выделяются «бюджетно-правовая ответственность», «административная ответственность», «уголовная ответственность»»¹⁰ При этом «бюджетно-правовая ответственность ... выступает одновременно в качестве разновидности финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности», а «юридическим основанием применения финансово-процессуального принуждения, как правило, является факт совершения финансового правонарушения ...»¹¹

Из приведенной цитаты следует, что между установленными БК нарушениями бюджетного законодательства (бюджетными нарушениями) и правонарушениями разницы не существует, все указанные в БК виды нарушений бюджетного законодательства являются правонарушениями.

Есть другая, более умеренная точка зрения на соотношение бюджетного нарушения и правонарушения. Она заключается в том, что «юридическим основанием применения финансово-процессуального принуждения, как правило, является факт совершения финансового правонарушения», но «... некоторые меры могут применяться и при иных обстоятельствах, свидетельствующих о возможном нарушении финансовой дисциплины, ... основанием применения процессуальных мер принуждения в сфере публичных финансов является противоправное поведение обязанных лиц, а также юридические факты, свидетельствующие о возможном нарушении финансового законодательства»¹². То есть основанием применения только некоторых мер бюджетного принуждения является правонарушение, а

¹⁰ Крохина Ю. А. Бюджетное право России – М.: 2013. с. 454-455.

¹¹ Крохина Ю. А. Указ. соч. с. 455-457.

¹² Самтарова Н. А. Финансово – процессуальное принуждение (вопросы теории и практики – Казань. 2008. С. 135-136

некоторые меры принуждения применяются по факту нарушения финансового законодательства, не являющегося правонарушением. Такой подход соответствует тезису о том, что «где не предусмотрено юридической ответственности, там нет и правонарушения»¹³.

Следует еще раз заметить, что все бюджетные нарушения отражены в КоАП РФ в качестве объективной стороны соответствующих административных правонарушений. Разница между бюджетными нарушениями и административными правонарушениями состоит только в субъекте ответственности – бюджетные нарушения могут совершать только некоторые участники бюджетного процесса, административные правонарушения – должностные и юридические лица.

По этой причине соединить воедино бюджетные нарушения и аналогичные им административные правонарушения не получается. Однако, возникают вопросы о том, можно ли говорить об отсутствии правонарушения при установленном факте нарушения бюджетного законодательства, то есть противоправного поведения? Могут ли быть применены бюджетные меры принуждения и не применены административные санкции?

Формально применение бюджетных мер принуждения не зависит от факта установления соответствующего административного правонарушения. За одно и то же действие, например, нецелевое использование бюджетных средств, может применяться уголовная ответственность (ст. 285.1; 285.2 УК), административная ответственность (ст. 15.14 КоАП) и бюджетные меры принуждения (ст. 306.4 БК). Однако, если факт нарушения законодательства установлен, правомерен ли отказ от применения административной ответственности – не будет ли нарушен принцип неотвратимости ответственности?

Применение бюджетных мер принуждения связано с установлением определенных фактов (нецелевого использования бюджетных средств;

¹³ Малеин Н. С. Указ. соч. С. 18

невозврата либо несвоевременного возврата бюджетного кредита и перечисление либо несвоевременное перечисление платы за него; нарушения условий предоставления бюджетного кредита; нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов). Перечисленные выше обстоятельства предполагают наличие субъективной вины ответственного должностного лица, но не участника бюджетного процесса, к которому применяются бюджетные меры принуждения. Такое должностное лицо, конечно, связано с соответствующим участником бюджетного процесса в рамках трудовых отношений как с работодателем или представителем работодателя. Однако, следует признать, что виновность при применении бюджетных мер принуждения за бюджетное нарушение не имеет значения.

Наличие вины остается существенным признаком правонарушения. Отсутствие вины будет еще одним аргументом в пользу того, что бюджетные нарушения не являются правонарушениями.

Понятие ответственности взаимосвязано с ответственным лицом, то есть таким лицом, которое обладает достаточными правами и обязанностями для того, чтобы дать полный отчет за свои действия и принять за себя вину за свои ошибки, плохой ход дела, недостижение результата и, конце концов, нанесенный вред.

Принуждать (заставлять, неволить¹⁴) – один из методов государственного управления, состоящий в применении органами государства принудительных мер в целях обеспечения установленного порядка¹⁵. Ответственность (ответствие) непосредственно связана с ответом, ответственный – тот, кто ручается, отвечает. Отвечающий обязан претерпеть государственные меры принуждения, которые прежде всего связаны с ограничением воли. С такой точки зрения можно говорить только о карательной (административной, налоговой, уголовной), дисциплинарной и, возможно, гражданско-правовой ответственности.

¹⁴ Даль И. В. Толковый словарь живого великорусского языка. М. 2009. Т 3. С. 424

¹⁵ Большая советская энциклопедия – Т. 34. 1955. С. 529

Субъектами бюджетной ответственности, согласно ст. 306.1 БК, являются участники бюджетного процесса, обладающие усеченной, неполной правосубъектностью. Нет уверенности, что их можно именовать даже юридическими лицами публичного права, это скорее институциональные единицы государственного управления, части единого механизма.

К таким лицам бессмысленно применять карательные меры воздействия (например, в виде штрафа, что было предусмотрено в предыдущей редакции БК РФ). Не имеет смысла и применение к таким лицам мер, которые имеют компенсационный характер, так как участники бюджетного процесса являются органами публичной власти, казенными учреждениями, функционирующими за счет средств бюджета и наделенными публичным имуществом. Любое взыскание с них будет означать взыскание из бюджета в другой бюджет или даже в тот же бюджет.

Сам по себе бюджет представляет баланс доходов, расходов и источников финансирования дефицита, который достигается в ходе бюджетного процесса через взаимодействие его участников. Применение компенсационных мер по перечислению средств, не предусмотренных бюджетной росписью, лишает смысла всю огромную работу, которая была проделана при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета.

Можно сказать более определенно – видимость компенсационного характера бюджетные меры принуждения могут иметь только в том случае, если сузить взгляд только до интереса финансового органа. Российская Федерация является единым государством с единой финансовой системой, что неоднократно было подчеркнуто КС РФ. Таким образом, когда меры государственного принуждения применяются государством по отношению к самому себе, возникает антагонизм между отдельными частями единого целого.

Вывод здесь следующий – бюджетная ответственность представляет собой ответственность не просто без вины, но *вовсе без отвечающего лица*. Таким образом, несмотря на использование в части четвертой БК понятия

«ответственность», речи о юридической ответственности, концептуальное понимание которой сложилось в российской правовой науке, идти не может. Не достигается при применении бюджетных мер принуждения карательной и компенсационной целей.

Бюджетные меры принуждения как инструмент бюджетного регулирования.

Из установленных ст. 306.2 БК бюджетных мер принуждения можно выделить группу мер, которые сопровождаются транзакциями по перечислению средств между разными бюджетами:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету;
- беспорное взыскание пени за несвоевременный возврат средств бюджета.

Бюджетные меры принуждения, согласно ч. 2 ст. 30.2 БК, применяются к финансовому органу, ГРБС, РБС, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов или источников финансирования дефицита бюджета. Однако, на самом деле речь идет об отношениях между публично-правовыми образованиями, вызванных предоставлением бюджетного кредита. Это хорошо видно, если смоделировать судебное обжалование подобной меры принуждения – сторонами по иску будут публично – правовые образования, одно из которых предоставило бюджетный кредит, а другое – его получило. Получается, что перечисленные меры являются *инструментом обеспечения бюджетного кредита*.

Следует заметить, что кассовое обслуживание всех бюджетов бюджетной системы осуществляется Федеральным казначейством¹⁶. Это означает, что технически проще удержать некоторые причитающиеся

¹⁶ Ст. 215.1 БК.

бюджету – должнику суммы при распределении доходов бюджета, чем осуществлять процедуру взыскания из бюджета в другой бюджет в ходе их исполнения.

Другое удержание – из межбюджетных трансфертов, применяется как особенная мера принуждения, и дает финансовому органу *инструмент*, который позволяет *регулировать* объем межбюджетных перечислений, если имеются основания полагать, что уровень бюджетной дисциплины у принимающей стороны является ненадлежащим.

Такая мера, как передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий ГРБС, РБС и получателя бюджетных средств, впервые появилась в практике бюджетной деятельности в Российской Федерации¹⁷. Уполномоченный по бюджету отличается от временной финансовой администрации, которая может вводиться в соответствии с гл. 19.1 БК субъекте РФ или муниципальном образовании. Он не обладает столь широкими бюджетными полномочиями и действует на уровне ГРБС, РБС или получателя бюджетных средств, по сути выполняя предварительный контроль в ходе исполнения бюджета этими участниками бюджетного процесса. Согласно существующей практике, уполномоченный по бюджету организационно независим от своего поднадзорного органа, но обладает правом вето на его финансовые распоряжения. Фактически его полномочия оказываются встроенными в бюджетный процесс, появляется еще одна инстанция прохождения платежей, дополнительный *инструмент предварительного контроля*.

Следует заметить, что предварительный контроль осуществляется еще до того, как состоится нарушение, и поэтому можно говорить о положительной ответственности самого уполномоченного по бюджету за правомерность операций, совершаемых ГРБС, РБС и получателем бюджетных средств. Уполномоченный по бюджету замечателен еще и тем, что является

¹⁷ Эта мера известна в практике финансового контроля Федеративной Республики Германии

физической личностью, почти единственной упоминаемой в БК РФ¹⁸.

Таким образом, целью бюджетных мер принуждения является создание дополнительных инструментов для регулирования поведения участников бюджетного процесса, что не исключает применение юридической ответственности к должностным лицам и тем же участникам бюджетного процесса уже как к юридическим лицам. Кроме того, бюджетные меры принуждения имеют обеспечительную и пресекательную цель. Это означает, что они должны иметь ограниченный во времени характер и конкретную задачу, что может быть установлено уже в подзаконных нормативных правовых актах.

Можно поставить вопрос о том, нужен ли институт бюджетных мер принуждения, которые вполне могут быть поименованы полномочиями участников бюджетного процесса (финансового органа, Федерального казначейства, органов государственного финансового контроля) и перенесены, например, в главу 18 БК или вовсе урегулированы подзаконными актами? Примером может служить уже упомянутый институт временной финансовой администрации или приостановление операций по лицевым счетам ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета, которые очень сходны с бюджетными мерами принуждения, но к ним не отнесены¹⁹. Это же можно сказать и о недействующей сегодня блокировке расходов, которая долгое время выполняла функции меры принуждения, не будучи к ним отнесена.

В заключение ещё раз повторим выводы, аргументация которых приведена выше:

¹⁸ Другой личностью является руководитель Минфина России, некоторые исключительные права которого установлены ст. 166 БК РФ

¹⁹ Правила приостановления операции по лицевым счетам ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета, открытых в органах Федерального казначейства, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328.

- бюджетное нарушение не является правонарушением;
- бюджетные меры принуждения не относятся к мерам юридической ответственности, а носят характер мер, обеспечивающих бюджетный процесс;
- нарушения бюджетного законодательства могут иметь последствиями одновременно и бюджетные меры принуждения и разные меры юридической ответственности (административный штраф, уголовные санкции, гражданско – правовые санкции).