

Глава 8. Государственный финансовый контроль и ответственность за нарушения бюджетного законодательства

Соотношение государственного финансового контроля и бюджетного контроля. Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Обычно ответственность понимается как форма реализации контрольных мероприятий. Такая точка зрения обоснованна, но сегодня в силу усложнения правоотношений и появления новых концепций непосредственная связь между финансовым контролем и бюджетной ответственностью размывается.

Нельзя говорить об отсутствии взаимосвязи между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства. Однако не всегда осуществление бюджетного контроля завершается применением ответственности. Также ответственность за нарушения бюджетного законодательства иногда может применяться без предварительного проведения контрольных мероприятий¹.

Разница между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства становится яснее после изучения истории правового регулирования данных институтов. Первоначально финансовый контроль являлся заключительным разделом финансового права, «последним... колесом в бюджетном механизме государства»². Регулирование ответственности за нарушения, выявленные в ходе финансового контроля, не относилось к сфере финансового права, а контроль выполнял свое назначение

¹Такие случаи довольно редки, однако можно упомянуть: приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства, за неоплату исполнительного листа суда применяется по факту неоплаты без проведения какой-либо контрольной процедуры; производится списание невозвращенного бюджетного кредита и платы за него.

²См.: *Иловайский С. И.* Указ. соч. С. 454.

«посредством репрессии того или иного характера (чисто нравственной, частноправовой, уголовно-правовой)»³. Появление в современном российском финансовом законодательстве норм, регулирующих применение ответственности и устанавливающих санкции за нарушения в бюджетной сфере, налоговые правонарушения усложнило правовое регулирование, возвело бюджетную ответственность в ранг отдельного правового института⁴.

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 законодательства⁵. 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. 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.

Следует отметить любопытную особенность законодательства Российской Федерации, согласно которой *ответственность за нарушения бюджетного законодательства* и *бюджетная ответственность* представляют собой разные категории. Согласно преамбуле БК РФ устанавливаются основания и виды ответственности за нарушения

³Там же.

⁴См. ч. IV БК РФ; разд. IV НК РФ.

⁵Подробнее см.: *Комягин Д. Л.* Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // *Финансовое право.* 2006. № 10.

бюджетного законодательства. Аналогичное положение содержится ч. 4 ст. 1 БК, согласно которой именно БК закрепляет правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В то же время привлечение к указанной выше ответственности не отнесено к бюджетным правоотношениям.

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

Единое регулирование указанных выше полномочий соответствует принципу единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК). Единство бюджетной системы, в числе прочего, означает единство бюджетных мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства. БК не запрещает субъектам РФ и муниципальным образованиям устанавливать ответственность за нарушения нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения, но только в том случае, если такое право субъекта РФ или муниципального образования первоначально установлено БК РФ или иным федеральным законом⁶.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства и бюджетная ответственность

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 РФ.

⁶ В настоящее время БК или иные федеральные законы подобных полномочий субъектов РФ или муниципальных образований не устанавливают

Бюджетным нарушением является совершенное в нарушение бюджетного законодательства, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров, на основании которых предоставляются средства из бюджета, действие (бездействие) финансового органа, ГРБС, РБС, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета или источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Следует подчеркнуть ограниченный и исчерпывающий перечень лиц, которыми могут быть совершены бюджетные нарушения.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Предусмотрены следующие бюджетные меры принуждения:

бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы;

бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджету;

бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

приостановление предоставления межбюджетных трансфертов;

передача уполномоченному по бюджету части полномочий ГРБС, РБС и получателя бюджетных средств.

Бюджетные меры принуждения применяются на основании *уведомлений органов финансового контроля* в адрес финансовых органов, которые представляют собой обязательный к рассмотрению документ, содержащий основания для применения бюджетных мер принуждения.

Существуют следующие бюджетные нарушения:

нецелевое использование бюджетных средств;

невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за
пользование бюджетным кредитом;

нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Имеет смысл зафиксировать ситуацию, которая существовала в бюджетном законодательстве до появления бюджетных нарушений, 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. Вплоть до вступления в силу новой редакции четвертой части БК в 2013 году в ней сохранялись ссылки на недействующий еще с 2002 года Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (КоАП РСФСР)⁷. С вступлением в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон 252-ФЗ) все нормы, описывающие нарушения бюджетного законодательства, в которых упоминался КоАП РСФСР, были исключены из БК и переместились в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях уже как административные правонарушения⁸.

Принятие новой редакции части четвертой БК РФ являлось назревшим и долгожданным шагом еще и в связи с тем, что содержание данного раздела к 2013 году фактически противоречило другим его разделам. Так, многие термины утратившей силу части четвертой БК РФ уже не использовались в бюджетном законодательстве. Это, например, блокировка расходов, уведомления о бюджетных ассигнованиях, уведомления о лимитах бюджетных обязательств. Некоторые нормы предыдущей редакции части четвертой БК РФ даже технически не могли быть реализованы в бюджетном

⁷ В частности, ст. 289 – 306 прежней редакции БК.

⁸ Ст. 15.15.1 – 15.15.16 КоАП РФ

процессе. Например, диспозиция нормы о компенсации получателям бюджетных средств за не перечисление или несвоевременное перечисленное им бюджетных средств в размере недофинансирования содержала описание несуществующих в реальности отношений⁹. Было неясно, в чем заключается нарушение и каким образом рассчитывается объем и изыскивается источник данной компенсации. Более того, при исполнении бюджетов денежные средства получателем бюджетных средств не перечисляются и БК не содержит легальных понятий «финансирование» и «недофинансирование»¹⁰.

Можно привести еще пример устаревших норм. В качестве нарушения бюджетного законодательства ранее в БК РФ указывалось несоответствие сводной бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом, а также несоответствие уведомления о бюджетных ассигнованиях уведомлению о лимитах бюджетных обязательств¹¹. Однако, согласно ст. 217 БК РФ, существует обширный перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете, при этом решение принимается самостоятельно руководителем финансового органа. Бюджетные ассигнования, согласно ст. 6 БК РФ, являются предельными объемами денежных средств, предусмотренных в текущем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств и, значит, могут отличаться от показателей росписи в меньшую сторону. Таким образом, на практике несоответствие бюджетных ассигнований расходов бюджета (в пределах общих сумм расходов по разделам бюджетной классификации) является нормальной ситуацией, при этом руководители финансовых органов к ответственности не привлекались¹².

⁹ Ст. 293 утратившей силу редакции БК

¹⁰ Доводятся специфические полномочия в форме бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, объемов финансирования.

¹¹ Ст. 295-296 БК (в настоящее время утратили силу).

¹² К сожалению, недостатки, устраненные из БК, перешли вместе с текстами статей, описывающих правонарушения, в КоАП РФ. Можно вспомнить, что основным критерием установления уголовной (криминализации), а равно и административной ответственности за те или иные деяния является

Бюджетные нарушения и правонарушения. Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность.

Как указано выше, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения представляют собой новацию российского законодательства, их появление в законодательстве заставляют 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 процесса¹³. Если за совершение правонарушения наступает юридическая ответственность, то бюджетные

степень их общественной опасности. Признаком общественной опасности может выступать антисоциальный характер нарушения, его реальная возможность причинить ущерб охраняемым отношениям. Можно утверждать, что далеко не все из вновь появившихся в КоАП РФ административных правонарушений будут применены на практике, высока вероятность того, что они окажутся «спящими» в силу того, что соответствующие им правонарушения так и не возникнут. В этом случае общественная опасность подобных деяний невелика. Тем не менее, установление административной ответственности сохраняет свое воспитательное и предупредительное значение. Следует также заметить, что в отношении уголовного законодательства авторы закона поступили осторожнее, так как после дополнений в КоАП РФ дополнений в УК РФ не последовало, хотя прежняя редакция части четвертой БК содержала десять (!) отсылок на УК РФ.

¹³ 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).

нарушения не являются правонарушениями, о чем говорит и само их наименование.

Следует по отношению к природе бюджетных нарушений привести и другие соображения. Правонарушение является нарушением нормы права, это акт, противный закону¹⁴ Реакцией на правонарушение является применение меры юридической ответственности¹⁵. Однако, и *нарушением бюджетного законодательства – как и правонарушение, акт, противный закону, но реакцией на него является применение бюджетных мер принуждения вместо мер юридической ответственности.*

Это противоречит приведенному выше тезису о том, что бюджетное нарушение не является правонарушением, и за его совершение не может наступать юридическая ответственность.

В научной литературе существуют разные мнения. 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»»¹⁶ 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 ...». Этим же автором даются следующие понятия: бюджетно-правовая ответственность – это «применения к субъекту бюджетного правонарушения мер публичного государственного принуждения, выражающихся в установлении отрицательных последствий для нарушителя, которые заключаются в наложении на него дополнительных

¹⁴ Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность – М. 1985. С. 6.

¹⁵ Малеин Н. С. Указ. соч. с. 130.

¹⁶ Крохина Ю. А. Бюджетное право России – М.: 2013. с. 454-455.

обременительных обязанностей, предусмотренных санкцией нарушенной бюджетно-правовой нормы, в строго определенном для этого процессуальном порядке»; бюджетное правонарушение – это «общественно-опасное противоправно совершенное деяние, запрещенное бюджетным законодательством РФ под угрозой применения к правонарушителю мер принуждения»¹⁷

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»¹⁸. То есть основанием применения только некоторых мер бюджетного принуждения является правонарушение, а 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»¹⁹.

Следует еще раз заметить, что после вступления в силу Закона 252-ФЗ

¹⁷ Крохина Ю. А. Указ. соч. с. 455-457.

¹⁸ Самтарова Н. А. Финансово – процессуальное принуждение (вопросы теории и практики – Казань. 2008. С. 135-136

¹⁹ Малеин Н. С. Указ. соч. С. 18

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 слить 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?

Можно подойти к ответу через анализ природы бюджетного принуждения.

Понятие юридической ответственности как следствия совершения правонарушения появилось и утвердилось в советский период развития отечественной правовой науки, и послужило основой для нормотворчества в соответствующих сферах. Замечено, что в западной правовой доктрине термины «liability» и «responsibility» носят неопределенный характер и не могут служить аналогом для юридической ответственности, как она понимается в отечественном праве. Возможно, это является следствием того

обстоятельства, что понятие юридической ответственности не было разработано в римском частном праве²⁰. В отечественной правовой науке большинством авторитетных ученых признается, что юридическая ответственность является следствием совершения правонарушения и заключается в обязанности виновного лица понести государственные меры принуждения.

Такой прямой подход, однако, несколько размывался по мере развития научной доктрины. Возникла дискуссия о соотношении позитивной (проспективной и ретроспективной) и негативной юридической ответственности. При этом позитивная ответственность уже не всегда связывалась с совершением правонарушения, а заключалась во внутренней обязанности лица осуществлять правомерные действия. Этот подход именуется социологическим и имеет тот недостаток, что ответственность отождествляется с понятиями обязанности, компетенции, долга, в итоге чего юридические категории принимают двусмысленное содержание, возникает терминологическая неопределенность. В любом случае, бюджетные меры принуждения не могут быть связаны с позитивной ответственностью, так как участник бюджетного процесса, не являясь личностью, не может каким-то образом «радеть» об исполнении обязанностей или раскаиваться в содеянном.

Другим предметом дискуссии являлось обсуждение ответственности без вины (безвиновной ответственности). Данный термин не прижился в научной литературе, так как отсутствие вины ставило под сомнение саму возможность применения ответственности, а соответствующие ситуации попадали (отчасти) в сферу действия правового института возмещения вреда. Впрочем, вопрос о правовом регулировании вреда, возникшего в результате правомерных действий, до настоящего времени остается открытым, а противоправные действия без вины именуется объективными противоправными деяниями.

²⁰ Грызунова Е. В. Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов . 2002.

Применение бюджетных мер принуждения связано с установлением определенных фактов (нецелевого использования бюджетных средств; невозврата либо несвоевременного возврата бюджетного кредита и неперечисление 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.

Продолжим рассуждение. 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, неволить²¹) – один из методов государственного управления, состоящий в применении органами государства принудительных мер в целях обеспечения установленного порядка²². 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,

²¹ Даль И. В. Толковый словарь живого великорусского языка. М. 2009. Т 3. С. 424

²² Большая советская энциклопедия – Т. 34. 1955. С. 529

налоговой, уголовной), дисциплинарной и, возможно, гражданско-правовой ответственности.

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 определеннее – 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. Здесь впору вспомнить евангельское изречение о том, что «если царство разделится само в себе, не может устоять царство то; и если дом

разделится сам в себе, не может устоять дом тот» (Мк, 3 – 24,25).

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 бюджетами:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- 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 органом государственной власти – Федеральным казначейством²³. Это означает, что технически проще удержать некоторые причитающиеся 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 Федерации²⁴. 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

²³ Ст. 215.1 БК.

²⁴ Эта мера известна в практике финансового контроля Федеративной Республики Германии

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 физической личностью, почти единственной упоминаемой в БК РФ. Другой личностью, обладающей полномочиями в бюджетных отношениях, является руководитель Минфина России, некоторые исключительные права которого установлены ст. 166 БК РФ.

Все изложенное дает основание сделать следующие выводы: бюджетные нарушения не являются правонарушениями, а бюджетная ответственность – юридической ответственностью. 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 задать 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 отнесены. Приостановление операций по лицевым счетам применяется на основании

Правил, утвержденным Правительством РФ²⁵. Это же можно сказать и о отмененной блокировке расходов, которая долгое время выполняла функции меры принуждения, не будучи к ним отнесена.

В заключение имеет смысл привести замечание И. В. Максимова (в отношении административных мер принуждения) о том, что утрата конкретными мерами принуждения своей содержательности, уникальности и организационно – функциональной обособленности влечет нарушение преемственных (системных) связей таких мер в контексте общих задач государственно-властного принуждения²⁶.

²⁵ 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.

²⁶ Максимов И. В. Административные наказания – М. 2009.

