

Комягин Дмитрий Львович,
доктор юридических наук
профессор кафедры финансового,
налогового и таможенного права
Национального исследовательского университета
Высшая школа экономики

Иммунитет бюджета и иные меры по защите казны: к вопросу о системе бюджетного права¹

В настоящее время открыто общественное обсуждение проекта нового Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)². Данная инициатива является назревшей и даже необходимой, так как в результате непрерывного реформирования бюджетного законодательства на сегодня от первоначальной редакции БК РФ остались только три статьи: ст. 4 «Бюджетное законодательство и нормы международного права», ст. 37 «Принцип достоверности бюджета», ст. 307 «Введение в действие». БК РФ содержит значительный объем отменённых и вновь введённых статей, сложную нумерацию, что диктует необходимость изложения его полностью в новой редакции³.

Изменения и дополнения, вносимые в БК РФ, были связаны, во-первых, с развитием всех направлений бюджетной деятельности, и, во-вторых с распространением действия БК РФ на все более широкий круг правоотношений⁴.

Например, в БК РФ были включены:

¹ Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014 – 2015)

² См. информацию на официальном сайте Минфина для публичного обсуждения БК РФ <http://budkodex.ru>

³ Артюхин Р. Е. Вопросы развития бюджетного права / Публичные финансы и финансовое право – М. 2012. С. 183.

⁴ Подробнее см. Комягин Д. Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. 2014. № 1 с. 57 - 65

– в 2004 году – новая глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации»⁵;

– в 2005 году – новая глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»⁶;

– в 2007 году – новый раздел 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности», который состоит из двух глав: 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности» и 25.2 «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности Российской Федерации»⁷.

Кроме того, с 1 января 2008 года утратил силу федеральный закон от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» с одновременным переносом его содержания в главу 4 БК РФ⁸.

Последние изменения в БК РФ (как уже внесенные, так и еще готовящиеся) связаны с рядом обстоятельств.

Во – первых, в результате реформы государственных учреждений вместо единственного типа бюджетных учреждений появилось три новых типа: автономные, бюджетные и казенные, каждый из которых использует бюджетные средства⁹. В этой связи в БК РФ внесен целый ряд изменений, но

⁵ Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ / Собрание законодательства РФ 23.08.2004 № 34 ст. 3535.

⁶ Федеральный закон от 27.12.2005 № 197-ФЗ / Собрание законодательства РФ 02.01.2006 № 1 ст. 8.

⁷ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ / Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18. Ст. 2117.

⁸ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ / Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18. Ст. 2117.

⁹ Завершение очередного этапа реформы публичных учреждений связано с принятием федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», которым были внесены изменения в ГК РФ, федеральный закон «О некоммерческих организациях» и в ряд других законов, регулирующих отраслевые особенности публичных учреждений. Ранее бы принят федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

осталось достаточное количество коллизий, связанных с участием разных типов учреждений в бюджетном процессе¹⁰.

Во – вторых, просматривается перспектива расширения сферы правового регулирования БК РФ, связанная с его распространением на всех субъектов, которые охватываются понятием сектора государственного управления. Согласно рекомендациям Международного валютного фонда (далее – МВФ) по статистике государственных финансов, в отчетность по операциям сектора государственного управления следует включать все государственные единицы и все нерыночные некоммерческие организации (далее – НКО), контролируемые и в основном финансируемые государственными единицами. Такие НКО с правовой точки зрения являются негосударственными учреждениями, однако считается, что они проводят государственную политику и фактически являются частью органов государственного управления. Согласно рекомендациям МВФ, НКО является подконтрольной, если государственные органы определяют ее общую политику или программу деятельности, например, через право назначать руководителей или за счет использования финансовых рычагов. Признаком контролируемых НКО является реализация ими товаров, работ или услуг по нерыночным ценам¹¹.

В – третьих, имеет место и процесс очищения БК РФ от правовых норм, не связанных с бюджетными правоотношениями, исключение коллизий. Ярким примером такого процесса являются долгожданные изменения и дополнения, внесенные в 2013 году в часть четвертую БК РФ, которая получила новое название «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения»¹².

Новая редакция четвертой части БК РФ устранила противоречия,

¹⁰ Например, связанных с исполнением судебных актов, статусом средств, полученных из внебюджетных источников.

¹¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года.- Manual on government finance statistics.- Washington. 2001. Доступно по адресу URL <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>, дата обращения 23.06.2015.

¹² Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ / Собрание законодательства РФ 05.08.2013 № 31, ст. 4191.

связанные с применением уголовной и административной ответственности за нарушения в бюджетной сфере. В частности, прежняя редакция БК содержала 18 ссылок на Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, который утратил силу еще с 2002 года. Действовавшая с 2002 года по 2013 год редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) устанавливала ответственность только за три из 18 видов нарушений бюджетного законодательства, указанных в БК РФ¹³. Сегодня в КоАП включены все недостающие нормы, которые одновременно исключены из БК РФ.

В – четвертых, на протяжении последних лет принят ряд законов, касающихся государственного финансового контроля, содержание которых так или иначе влияет на регулирование бюджетных правоотношений и, как следствие, диктует изменения в БК РФ. В частности, были приняты: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года «О Счетной палате Российской Федерации», который заменил одноименный закон от 11 января 1995 года; Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

В – пятых, в области закупок для публичных нужд серьезные изменения произошли после принятия Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон о контрактной системе), который заменил действующий ранее федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках). Принципиальным отличием вновь принятого порядка

¹³ См. подробнее *Комягин Д. Л.* Основания для применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и правонарушения в бюджетной сфере // *Финансовое право.* 2007. № 2; *Комягин Д. Л.* Комментарий к части четвертой Бюджетного кодекса РФ / Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) – М. 2002.

является то, что теперь урегулированы все этапы публичных закупок: планирование; определение поставщиков (подрядчиков); заключение контракта от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования; особенности исполнения этих контрактов; мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. В этой связи появилась проблема интеграции бюджетного процесса и процесса государственных закупок, которые существуют параллельно, будучи неразрывно связанными с бюджетными расходами.

Наконец, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установил правовые основы координации стратегического управления и бюджетной политики, что выступает основной задачей стратегического планирования (ст. 8 указанного закона). Такая задача возникает уже в силу того, что бюджет по своему существу является финансовым планом, который составляется для реализации общего государственного стратегического плана (народнохозяйственного плана, плана социально-экономического развития) и играет по отношению к нему вторичную роль. При отсутствии системы стратегического планирования бюджет выполняет несвойственные ему функции¹⁴.

К документам стратегического планирования относятся бюджетные прогнозы Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования на долгосрочный период, а также государственные программы, документы, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, которые должны разрабатываться в соответствии с БК РФ

Итак, накопилось достаточное количество вопросов, требующих отражения в бюджетном законодательстве. Видна и несистемность изменений,

¹⁴ См. подробнее *Комягин Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право № 9. 2012; *Комягин Д. Л.* Правовая форма бюджетной политики / Очерки бюджетно-правовой науки современности - Москва-Харьков. 2012. С. 27 – 44.

вносимых в БК РФ с момента его принятия. Все они осуществлялись «ad hoc», для решения конкретной проблемы. Формирование нового БК РФ является замечательной возможностью навести порядок, улучшить, и даже переформатировать структуру бюджетного законодательства, заложить возможности развития. Очевидно, что структура БК РФ должна следовать концепции, а концепция, в свою очередь, исходить из достижений правовой и экономической науки.

В этой связи уместно высказать точку зрения на некоторые вопросы, связанные с системой бюджетного права. Это касается и структуры БК РФ, так как последняя, в основных чертах, является отражением особенной части науки бюджетного права.

В разное время и в связи с различными обстоятельствами в БК РФ был включен ряд положений, направленных к одной и той же цели – *защите интересов бюджета* как части государственной и муниципальной казны, а также охране бюджетного процесса. Делалось это, однако, неосознанно, в результате чего нормы, связанные с защитой бюджета, попали в разные части БК РФ.

Прежде всего, речь идет об *иммунитете* бюджета, сущностью которого выступает запрет принудительного взыскания в отношении бюджетных средств. В настоящее время иммунитет бюджетов закреплен в статье 239 БК РФ, которая включена в главу «Основы исполнения бюджетов» и представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов осуществляется только на основании судебного акта.

Подробнее *порядок списания бюджетных средств* во исполнение судебных актов урегулирован специальной главой 24.1 БК РФ, «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», который также находится в разделе «Исполнение бюджетов»¹⁵.

¹⁵ В проекте нового БК РФ предлагается поместить статью об иммунитете бюджета в одной главе с порядком исполнения судебных актов о взыскании из бюджета.

Наличие в БК РФ специальной главы, регулирующей исполнение судебных актов является необычной ситуацией и сложилось исторически¹⁶. Единственным оправданием такого положения вещей является то обстоятельство, что вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс посредством принудительного изъятия сумм, уже запланированных и предназначенных на определенные законом (решением) о бюджете нужды фактически лишает смысла всю огромную работу по составлению, балансированию, обсуждению и утверждению бюджета, так как он перестает существовать в качестве финансового плана.

Таким образом, нельзя не согласиться с мнением, что «правовой режим иммунитета бюджета является особым правовым средством, обеспечивающим финансовую устойчивость Российской Федерации»¹⁷. И ещё раз повторим, что нормы БК РФ об иммунитете бюджета и о порядке исполнения судебных актов о взыскании из бюджета (а если смотреть шире – из казны) являются мерами защиты публичной собственности и бюджетного процесса.

На это же направлены и главы 29, 30 БК РФ, которые в действующей редакции БК РФ именуется как «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» и «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение».

Бюджетные меры принуждения по своей сути являются не чем иным, как мерами, направленными на защиту бюджета и стабильности бюджетного процесса. Уже то обстоятельство, что эти меры распространяются только на некоторых участников бюджетного процесса (финансовые органы, главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, главных

¹⁶ Подробнее об истории вопроса см. *Комягин Д. Л.* Проблемы возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями государственными // *Налоговый вестник.* 1998. № 4; *Комягин Д. Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 10; *Комягин Д. Л.* Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса // *Реформы и право,* № 1 2013 с. 35-52; *Казна и бюджет – М. Наука.* 2014 с. 117 – 124.

¹⁷ *Поветкина Н.А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // *Журнал российского права,* 2015, № 5

администраторов доходов и источников финансирования дефицита бюджета), которые обладают правосубъектностью исключительно в бюджетных правоотношениях, не позволяет отнести бюджетные меры принуждения к мерам юридической ответственности. Этот же вывод следует из анализа определения бюджетного нарушения, которое в БК РФ не относится к правонарушениям.

Сами бюджетные меры принуждения никак нельзя назвать санкциями, это меры, применяемые в рамках межбюджетных отношений между участниками бюджетного процесса для обеспечения стабильности бюджетной системы и бюджетного процесса: беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы; беспорное взыскание платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы; беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов; передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств¹⁸.

Таким образом, нормы БК РФ о бюджетных нарушениях и бюджетных мерах принуждения, как и иммунитет бюджета, являются правовыми средствами защиты казны (бюджета) и бюджетного процесса.

Наконец, в разделе «Участники бюджетного процесса» БК РФ имеется глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации при введении временной финансовой администрации».

Бюджетный процесс имеет непрерывный характер, и его приостановление чревато непредсказуемыми социально экономическими

¹⁸ О характере бюджетных мер принуждения см. подробнее *Комягин Д. Л.* Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства // Реформы и право, 2014 № 2. С. 10-15; *Комягин Д. Л.* Бюджетная ответственность // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014. № 4 с. 98-107..

последствиями, угрожает национальной безопасности. Таким образом, в случае, если обнаружится неспособность администрации (иных уполномоченных органов и должностных лиц) осуществлять бюджетный процесс, необходимы экстренные меры. В качестве такой меры БК РФ предлагает меры по введению временной финансовой администрации¹⁹.

Таким образом, введение временной финансовой администрации также направлено на защиту интересов бюджета.

Итак, в БК РФ имеется значительное количество норм, введенных в него с целью защиты интересов бюджета. Если вспомнить, что в соответствии со ст. 214 – 215 Гражданского кодекса Российской Федерации бюджет является частью государственной (муниципальной) казны, то можно сказать, что вышеуказанные нормы регулируют вопросы защиты интересов казны.

Автор вносит предложение рассматривать данные нормы (и некоторые иные вопросы²⁰) в рамках отдельного института особенной части науки бюджетного права, который можно озаглавить «Защита интересов казны (бюджета)». Еще раз перечислим вопросы, связанные с защитой интересов казны (бюджета):

- иммунитет бюджета и вытекающий из него особый порядок исполнения судебных актов о взыскании из бюджета;
- бюджетные меры принуждения и бюджетные нарушения;
- введение временной финансовой администрации.

Институт защиты прав собственности издавна существует в рамках науки гражданского права. При этом в Конституции Российской Федерации установлено, что равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности²¹. Если вопросы защиты частной собственности относятся к предмету гражданского права, то защиту

¹⁹ Нужно отметить схожесть между введением временной финансовой администрации и назначением уполномоченного по бюджету (это одна из бюджетных мер принуждения).

²⁰ Например, вопросы приостановления операций на лицевых счетах и блокировки расходов бюджета.

²¹ Ст. 8 Конституции Российской Федерации.

государственной и муниципальной собственности только частноправовыми нормами урегулировать невозможно²². За пределами гражданского права лежат отношения, регулируемые Федеральными законами от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ "О государственном материальном резерве"; от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"; от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире"; от 14.03.1995 № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"; от 26.05.1996 N 54-ФЗ "О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации"; от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"; от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"; Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах"; Земельным кодексом, Лесным кодексом, Водным кодексом Российской Федерации и т.д.

Перечисленными законами регулируются и вопросы защиты соответствующих элементов казны. Бюджет, как часть казны, также должен быть защищен.

Меры по защите бюджета, предусмотренные бюджетным законодательством, близки, но не сливаются с вопросами финансового контроля, так как непосредственно направлены на обеспечение финансовой безопасности (составной части национальной безопасности), определяемой как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз²³.

Библиографический список:

1. Артюхин Р. Е. Вопросы развития бюджетного права / Публичные финансы и финансовое право – М. 2012.
2. Казна и бюджет – М. Наука. 2014
3. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) – М. 2002.

²² Синдеева И.Ю., Воробьева И.О., Черникова Е.В. Способы защиты права государственной и муниципальной собственности // Современное право. 2014. № 12.

²³ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года"; Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия – М. 2014.

4. Комягин Д. Л. Бюджетная ответственность // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014. № 4
5. Комягин Д. Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право № 9. 2012;
6. Комягин Д. Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10;
7. Поветкина Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права, 2015, № 5;
8. Синдеева И.Ю., Воробьева И.О., Черникова Е.В. Способы защиты права государственной и муниципальной собственности // Современное право. 2014. № 12.