

§3. Меры бюджетно-правовой ответственности

Меры бюджетно-правовой ответственности являются одновременно санкциями за совершение бюджетного правонарушения.

Финансово-правовые санкции принято подразделять на два вида: праввосстановительные и карательные (штрафные).

Большинство мер бюджетно-правовой ответственности за совершение бюджетных правонарушений являются *праввосстановительными*.

К ним относятся:

- 1) предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- 2) блокировка расходов;
- 3) изъятие бюджетных средств;
- 4) приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- 5) сокращение или прекращение финансовой помощи из соответствующего бюджета.

К числу *карательных* (штрафных) санкций, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации (да и то, с некоторой оговоркой), можно отнести лишь начисление штрафа и пени.

Рассмотрим виды бюджетно-правовой ответственности в той последовательности, в которой они названы.

Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса – это официальное уведомление участника бюджетного процесса о ненадлежащем исполнении им своих обязанностей с требованием прекратить нарушение бюджетного законодательства.

Блокировка расходов – прекращение бюджетного финансирования путем сокращения лимита бюджетных обязательств либо отказа в подтверждении этих обязательств.

Блокировка расходов применяется в двух случаях: 1) если бюджетные ассигнования были выделены при выполнении определенных условий, которые, однако, не были выполнены; 2) при выявлении фактов нецелевого использования денежных средств.

Изъятие бюджетных средств – принудительное отчуждение у бюджетополучателя денежных средств, предоставленных ему на возвратной основе, путем бесспорного списания этих средств с его лицевого счета.

Бесспорное списание бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств производится на основании решения органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации. Если в качестве этого органа выступает орган Федерального казначейства, то списание осуществляется на основе постановления, подписанного руководителем (заместителем руководителя) соответствующего органа Федерального казначейства.

Постановление о бесспорном списании бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств принимается на основе акта проверки получателя бюджетных средств, подписанного должностным лицом органа Федерального казначейства, уполномоченного проводить

проверки, либо на основании заключения должностного лица органа Федерального казначейства об истечении срока возврата бюджетных средств или процентов (платы) за пользование бюджетными средствами.

Списание бюджетных средств с лицевого счета получателя бюджетных средств производится кредитной организацией либо Федеральным казначейством с лицевого счета бюджетного учреждения в Федеральном казначействе, указанного в постановлении о бесспорном списании бюджетных средств, в первоочередном порядке.

При недостаточности средств на лицевом счете получателя бюджетных средств (лицевом счете бюджетного учреждения) постановление о бесспорном списании бюджетных средств исполняется в соответствии с очередностью, установленной Гражданским кодексом Российской Федерации, при этом указанное постановление относится к очереди, предусматривающей расчеты с бюджетом.

Постановление о бесспорном списании бюджетных средств принимается в течение 10 дней после составления акта проверки (представления заключения), удостоверяющего наличие нарушения бюджетного законодательства.

Приостановление операций по счетам в кредитных организациях – запрет на проведение операций по счетам участников бюджетного процесса в кредитных организациях до устранения причин, послуживших основанием для этого запрета.

Сокращение или прекращение финансовой помощи из бюджета – уменьшение суммы бюджетных ассигнования, осуществляемых в форме финансовой помощи (дотации, субвенции, субсидии).

Штраф – принудительное взыскание определенной денежной суммы с нарушителя бюджетного законодательства.

Следует иметь в виду, что штраф как мера юридической ответственности может применяться и совершение бюджетных правонарушений, носящих как административно-правовой, так и финансовый характер. В первом случае имеет место административные штраф, во втором – штраф, как мера ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Отметим, что статья 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации при перечислении мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, называет штрафы. Однако данная мера является не финансово-правовой (бюджетно-правовой), а административно-правовой, и применяется этот штраф в том случае, когда бюджетное правонарушение носит административно-правовой характер. Причем, наложение данного штрафа, осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Поэтому неслучайно, что Бюджетный кодекс Российской Федерации, перечисляя составы бюджетных правонарушений, при определении санкции за их совершение штраф как таковой не называет, а содержит отсылку на Кодекс об административных правонарушениях.

Однако существует штраф и как мера бюджетно-правовой ответственности. Так, в Федеральных законах о федеральном бюджете из года в год устанавливается штраф за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, в размере двойной ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации.

Пени – денежное взыскание, применяемое при просрочке исполнения денежных обязательств перед бюджетом в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает взыскание пени в двух случаях:

1) за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе;

2) за несвоевременное исполнение кредитными организациями платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств.

Рассматривая вопрос о **порядке** привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства, которые связаны с бюджетами субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что этот порядок зависит от того, какой вид правонарушения – бюджетно-правового или административного – имеет место в данном случае.

Если данное нарушение является финансово-правовым (и речь, следовательно, идет о привлечении к бюджетно-правовой ответственности), то в свою очередь данный порядок зависит от того, какой орган исполняет бюджет субъекта Российской Федерации: органы Федерального казначейства и органы самого субъекта Российской Федерации.

Применительно к последней ситуации Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в случае, если бюджеты субъектов Российской Федерации исполняются не органами Федерального казначейства, то руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с настоящим Кодексом.

Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, имеют право:

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку

уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Действия органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

Если же бюджет субъекта Российской Федерации исполняется через органы Федерального казначейства, то к бюджетно-правовой ответственности за нарушение бюджетного законодательства привлекают указанный органы, которые в данном случае пользуются такими же полномочиями, что и органы самого субъекта Российской Федерации.

Следует сказать, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не устанавливает процедуры привлечения бюджетными органами (то есть органами Федерального казначейства или собственными органами субъекта Российской Федерации) к бюджетно-правовой ответственности за нарушения бюджетного законодательства, что является существенным недостатком. Бюджетно-правовая ответственность представляет собой разновидность юридической ответственности и ее применение должно быть четко отрегулировано законодательством, как это сделано, например, при привлечении к административной или же к уголовной ответственности. В качестве примера можно также назвать Налоговый кодекс Российской Федерации, в котором вопросы привлечения к налогово-правовой ответственности (являющейся, кстати, разновидностью финансово-правовой ответственности) решены весьма качественно.

Что же касается привлечения к **административной** ответственности за совершение бюджетного правонарушения, то привлечение к этой ответственности могут осуществлять лишь те бюджетные органы, которые являются ответственными за исполнение **федерального** бюджета, то есть бюджетные органы лишь **федерального** уровня. Причем, они могут привлекать к данной ответственности и тех лиц, которые совершили бюджетные правонарушения, связанных с бюджетом субъекта Российской Федерации (ст. 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Бюджетные органы субъекта Российской Федерации правом привлечения к административной ответственности за совершение бюджетного правонарушения не обладают (даже если правонарушение было

связано с региональным бюджетом). Правда, органы субъекта Российской Федерации имеют право на составление протокола о совершении административного правонарушения в форме бюджетного правонарушения, который является основанием для привлечения виновного лица к установленной административной ответственности федеральными бюджетными органами.

Представляется, что лишение органов субъектов Российской Федерации права на наложение административных взысканий за совершение бюджетных правонарушений, связанных с бюджетом субъекта Российской Федерации, ничем не оправдано и является ущемлением их бюджетной компетенции. К тому же мало логики в том, что эти органы, имея в случае совершения бюджетного правонарушения такое же право на привлечение к бюджетно-правовой ответственности, как и федеральные органы, права на привлечение к административной ответственности за такие правонарушения не имеют.

Привлечение к административной ответственности за совершение бюджетных правонарушений осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Субъекты Российской Федерации сами могут выступить к качеству бюджетных правонарушителей. Последнее может иметь место при неисполнении или ненадлежащем исполнении этими субъектами своих обязательств перед федеральным бюджетом (например, в форме неперечисления процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными федеральным бюджетом бюджету субъекта Российской Федерации, непредставления органами субъекта Российской Федерации федеральным органам отчетов и иных сведений, необходимых для составления проекта федерального бюджета и др.).

В этой ситуации привлечение субъектов Российской Федерации в лице их органов и должностных лиц этих органов к установленной бюджетно-правовой и административной ответственности производится в том же порядке, как и привлечении других лиц, являющихся участниками бюджетного процесса.

Наконец, к субъектам Российской Федерации, которые совершили нарушения бюджетного законодательства, в результате чего пострадали интересы получателей бюджетных средств или других лиц, могут применить меры **юридического принуждения**, не являющиеся мерами юридической ответственности. К числу таких нарушений относится, например, неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств. Мера юридического принуждения заключается в данном случае в принудительном списании денежных средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Правом на такое взыскание денежных средств со счетов бюджета субъекта Российской Федерации пользуются получатели бюджетных средств, не получившие по вине органа, исполняющего бюджет, причитающиеся этим получателям бюджетные ассигнования (то есть, при ситуации, которую Бюджетный кодекс Российской Федерации называет термином «недофинансирование»), а также лица, которые не получили оплаты по денежным обязательствам бюджетных учреждений вследствие того, что орган, исполняющий региональный бюджет, необоснованно не подтвердил это обязательство и не дал разрешения на оплату.

Для этих случаев Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает особый порядок списания средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, предусмотрено, что списание средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется по решению арбитражного суда.

При этом установлена следующая очередность списания.

При наличии на счете бюджета денежных средств, сумма которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов (календарная очередность).

При недостаточности на счете бюджета денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств осуществляется в следующей очередности:

в **первую очередь** осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов субъекта Российской Федерации или должностных лиц этих органов;

во **вторую очередь** осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов субъекта Российской Федерации или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, не соответствующих закону или иному правовому акту;

в **третью очередь** осуществляется списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

в **четвертую очередь** осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного долга субъекта Российской Федерации;

в *пятую очередь* осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов регионального бюджета.

Списание средств со счета по требованиям, относящимся к одной очереди, производится в порядке календарной очередности поступления документов.

Списание средств со счета бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на счете бюджета, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов финансирования на месяц по всем получателям бюджетных средств.

Если по каким-либо обстоятельствам списание средств со счета регионального бюджета не может быть осуществлено, исполнительный лист возвращается предъявившему его лицу для предъявления его в следующем финансовом году либо для обращения взыскания на иное имущество субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Меры бюджетно-правовой ответственности.
2. Виды мер бюджетно-правовой ответственности и принуждения.
3. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса как мера бюджетно-правовой ответственности.
4. Блокировка расходов как мера бюджетно-правового принуждения.
5. Изъятие бюджетных средств как мера бюджетно-правового принуждения.
6. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях как мера бюджетно-правового принуждения.
7. Сокращение или прекращение финансовой помощи из соответствующего бюджета как мера бюджетно-правового принуждения.
8. Штраф как мера бюджетно-правовой ответственности.
9. Пеня как мера бюджетно-правовой ответственности.
10. Права руководителей органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, на применение мер бюджетно-правового принуждения.