

ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ ПО СЧЕТАМ КАК МЕРА БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

А. Ю. Евдокимов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2010 г.

Аннотация: с позиций современной парадигмы российской науки финансового права анализируются формы (процедуры) принудительного приостановления операций по счетам участников бюджетного процесса по действующему бюджетному законодательству России с целью определения места приостановления операций среди материальных или процедурно-процессуальных мер финансово-правового и административно-правового принуждения.

Ключевые слова: бюджетное право, принуждение, приостановление операций по счетам, финансово-правовое принуждение, административно-правовое принуждение, материальные меры, процедурно-процессуальные меры.

Abstract: in the article forms (procedures) of the compulsory operational break at accounts of budget process participants (according to actual budgetary acts in Russia) are considered from the point of modern paradigm of Russian financial law science to find operational break's position among material, or procedural measures of financial and administrative law compulsion.

Key words: budget law, compulsion, operational break at accounts, financial law compulsion, administrative law compulsion, material measures, procedural measures.

2010. № 1
В России приостановление операций по счетам является одной из наиболее часто применяемых мер принуждения в системе бюджетно-правового регулирования, финансово-правового и административно-правового принуждения. Вместе с тем эта мера не получила должного внимания со стороны ученых, поэтому доктринальное понимание ее сущности и систематическое определение ее места в финансово-правовом и административно-правовом принуждении в настоящее время далеки от ясности.

432

Абзац 5 ст. 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) закрепляет приостановление операций по счетам в кредитных организациях в качестве одной из «мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства». Однако в части четвертой БК РФ «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» применение данной меры не предусмотрено ни за один закреплённый там состав правонарушения. Вместе с тем нормы о приостановлении существуют как в БК РФ, так и в других нормативных правовых актах, нося, однако, скорее процедурно-процессуальный характер, нежели материальный, и обуславливая скорее регулятивные, нежели охранительные правоотношения. Кроме того, ввиду непрекращающегося

реформирования бюджетно-правового регулирования и изменения норм об открытии счетов бюджетов и об органах, исполняющих бюджеты, наряду с приостановлением операций по счетам в кредитных организациях постепенно бóльшую актуальность приобрело и приостановление операций на лицевых счетах субъектов бюджетного права, открытых в органах Федерального казначейства, вообще не упомянутое в ст. 282 БК РФ, но имеющее свою нормативную базу. Поэтому *приостановление операций по счетам* необходимо анализировать как единую меру принуждения, выступающую в определенных формах.

Приостановление операций по счетам в бюджетном праве в настоящее время имеет несколько форм, представляющих собой различные процедуры, регулируемые разными нормативными правовыми актами. В отношении каждой из этих форм необходимо ответить на вопросы, является ли она финансовой, т.е. собственно бюджетно-правовой, и какой мерой принуждения она выступает: материальной или процедурно-процессуальной. В части вопроса о наличии финансового (финансово-правого) характера важно понимать, что необходимо разделять меры бюджетного принуждения от мер иных (меры праввосстановительные от мер карательных (штрафных) и имущественные меры от иных), меры юрисдикционного принуждения (ответственность) от мер неюрисдикционного, а среди последних — меры пресечения от мер обеспечения исполнения обязанностей (содержания правоотношений).

Цель праввосстановительных мер — восстановление нарушенных прав, объективированных законных интересов, материальных благ (цивилистическая концепция). Своей величиной (возмещаемой субъекту, чьи права (интересы, блага) были нарушены, стоимостью) они не могут превышать величину (стоимость) утраченного (нарушенного) права, интереса или блага (экономический смысл, «око за око»). Карательные (штрафные) меры своей целью имеют наказание (кару) за нарушение, их величина фактически не обуславливается величиной (стоимостным выражением) причиненного вреда (ущерба), т.е. эти меры в первую очередь выражают не экономический смысл, а этический, политический и (или) психологический: воспитательный, исправительный, превентивный.

Имущественные меры своим содержанием имеют обязательства по перемещению (или воспрепятствованию перемещению) материальных благ (вещных прав) и имущественных прав (прав требования). В бюджетном праве это перемещение денежных средств, выраженных в рублях, копейках, со счетов принуждаемых субъектов. Неимущественные меры своим содержанием обязательств по перемещению денежных средств не имеют.

Вернемся к формам приостановления операций по счетам в бюджетном праве России. В настоящее время приостановление возможно:

1) в порядке абзаца 5 п. 1 ст. 166.1 БК РФ: приостановление операций по счетам, открытым бюджетным учреждениям в нарушение бюджетного законодательства РФ (нормативная база: см. № 1, 3 и 5 в перечне нормативных правовых актов в конце настоящей статьи); возможно на трех уровнях: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный;

2) в порядке абзаца 6 п. 1 ст. 166.1 БК РФ: приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства, — «в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях» (нормативная база: см. № 1, 2 и 4 в перечне нормативных правовых актов); возможно только на федеральном уровне: принуждаемые субъекты — главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;

3) в порядке главы 24.1 БК РФ «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (нормативная база: см. № 1, 6 и 7 в перечне нормативных правовых актов); возможно на трех уровнях. В соответствии с Письмом Федерального казначейства от 6 апреля 2006 г. № 42-7.1=15/149-9.2 «Правила приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 328, в данном случае не применяются, поскольку приостановление операций вытекает из прямой нормы, регламентированной Кодексом».

Процедурно-процессуальный, а не материальный характер приостановления операций по счетам может быть обоснован в двух аспектах.

1. Обоснование через индуктивную аналогию с принудительными мерами в уголовно-процессуальном и административно-деликтном праве (такое обоснование, однако, можно признать гипотезой *ad hoc*¹).

1.1. Приостановление операций по счетам реализуется в регулятивном, а не охранительном правоотношении, поскольку, как уже отмечалось, нормативные основания применения приостановления содержатся вне части четвертой БК РФ, а сама мера представляет собой не санкцию, а диспозицию норм позитивного регулирования. Это позволяет даже говорить о ее организационном характере.

1.2. Приостановление операций по счетам обеспечивает правомерную реализацию процедурно-процессуальных норм бюджетного права, поскольку нормы о всех трех формах приостановления операций по счетам (ст. 166.1 и глава 24.1 БК РФ) находятся в части третьей БК РФ «Бюджетный процесс в Российской Федерации». Отсюда можно провести аналогию между приостановлением операций в бюджетном праве и мерами пресечения и иными мерами процессуального принуждения (раздел IV Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) в уголовно-процессуальном праве, а также мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (глава 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) в административно-деликтном праве. Указанные меры как в уголовном, так и в административно-деликтном процессе априори вторичны по отношению к

¹ Подробно о гипотезах *ad hoc* см., например: *Лакатос И.* История науки и ее рациональные реконструкции // Кун Т. Структура научных революций : пер. с англ. М., 2003. С. 473.

мерам, устанавливаемым нормами материального права, хотя по сути своей вполне материальны (по меньшей мере, некоторые из них).

2. В качестве аргумента против процедурно-процессуальной природы приостановления операций по счетам может быть высказано то, что «приостановление операций по счетам в конечном итоге препятствует перемещению денежных средств, т.е. затрагивает имущественные (материальные) отношения»².

2.1. Другими словами, вопрос состоит в том, всегда ли имущественное правоотношение является материальным. На наш взгляд, ответ на него отрицательный. Имущественное правоотношение может быть и процессуальным³. В науке отмечалось, что «финансово-правовая форма — это особая процессуальная или, если угодно, процедурная правовая форма, в которой осуществляются публичные экономические (с денежным содержанием) отношения»⁴, т.е. для всего финансового права характерен синкретизм имущественного содержания и процедурно-процессуальной формы.

2.2. Кроме того, чтобы обосновать процедурно-процессуальный характер приостановления операций по счетам во втором аспекте, необходимо разобраться, насколько приостановление операций по счетам в каждой из своих форм препятствует перемещению денежных средств. Другими словами, на какие операции по счетам (на какие цели перемещения денежных средств) распространяется приостановление? На любые ли? Если некоторые остаются, приостановление операций имеет организационный и процессуальный характер (т.е. применение этой меры не затрагивает факта принадлежности денежных средств — вещного аспекта — и прав использования этих средств). Иначе говоря, если приостановление операций по счетам распространяется на все операции, становится невозможным (хотя и временно) осуществлять право использования денежных средств со счета, что также означает выпадение вещного аспекта, так как иметь деньги на счете, но не иметь права ими пользоваться — это всё равно, что не иметь этих денег.

В связи с этим необходимо проанализировать каждую форму (как они были определены выше) приостановления операций по счетам:

1-я форма — процедурно-процессуальный характер, поскольку нуждаемый субъект может во время приостановления операций перевести остаток денежных средств на счет органа Федерального казначейства

² Этот аргумент действительно высказывался кандидатом юридических наук, доцентом кафедры финансового права Воронежского государственного университета А. Г. Паулем, однако в настоящее время я не могу привести какую-либо ссылку на общедоступный документ для ознакомления с его позицией.

³ Например, доктор юридических наук, профессор С. В. Запольский выдвинул «предположение о том, что финансовое право есть процессуальная отрасль права, и ей должны быть присущи все закономерности, по которым развиваются процессуальное законодательство и правоприменение» (Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. М., 2008. С. 66—67).

⁴ Там же.

и к себе на законные счета; это мера финансового (финансово-правового) принуждения (правовосстановительная (восстанавливает объективированный законный интерес), имущественная, неюрисдикционная (не мера ответственности) и пресекательная);

2-я форма — анализ затруднен отсутствием практики применения этой формы;

2-я и 3-я формы — нет процедурно-процессуального характера, поскольку налицо полная невозможность перемещения денежных средств, т.е. имущественный, «вещный» и материальный характер; однако вторая и третья формы приостановления операций по счетам не носят и правовосстановительного характера, что, как уже указывалось, не позволяет признавать мерой финансового (финансово-правового) принуждения; это карательные (штрафные) меры, которые следует включать в механизм административно-правового принуждения.

Таким образом, в отношении каждой из форм приостановления операций по счетам были даны ответы на поставленные нами вопросы. Вместе с тем нельзя не отметить, что нормативное правовое регулирование приостановления операций в России регулярно претерпевает изменения, поэтому оценка данной меры принуждения может изменяться, в том числе уже в недалеком будущем.

Перечень нормативных правовых актов:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., 29 мая, 10, 24 июля, 24 декабря 2002 г., 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 20 августа, 23, 28, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 1 июля, 12 октября, 19, 22, 26, 27 декабря 2005 г., 3 января, 2 февраля, 16 октября, 3 ноября, 4, 19, 30 декабря 2006 г., 20, 26 апреля, 24 июля, 2, 8 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 14, 22, 24 июля 2008 г.).

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства» (в ред. Постановления Правительства РФ от 17 мая 2004 г. № 244).

3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 23 апреля 2009 г. № 36н «Об утверждении Порядка направления Федеральным казначейством и его территориальными органами представлений о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым участникам бюджетного процесса в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 июля 2003 г. № 61н «Об утверждении форм Представления об устранении нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и Решения о приостановлении операций по лицевым счетам главных распоря-

дителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации».

5. Приказ Федерального казначейства от 31 июля 2008 г. № 200 «О представлении управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации сведений о приостановлении операций на счетах бюджетных учреждений (финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) в валюте Российской Федерации, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

6. Приказ Федерального казначейства от 26 сентября 2007 г. № 5н «О Порядке ведения учета и осуществления хранения документов по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам получателей бюджетных средств».

7. Письмо Федерального казначейства от 6 апреля 2006 г. № 42-7.1-15/149-9.2 «О порядке приостановления операций по расходованию средств на лицевых счетах бюджетных учреждений при исполнении судебных актов».

Воронежский государственный университет

*Евдокимов А. Ю., аспирант кафедры
финансового права*

E-mail: yuland@lipetsk.ru

Тел.: 8-903-863-75-41

8-474-247-72-79

52-56-18

Voronezh State University

*Evdokimov A. Y., Post-graduate Student
of the Financial Law Department*

E-mail: yuland@lipetsk.ru

Tel.: 8-903-863-75-41

8-474-247-72-79

52-56-18