Полякова Светлана Андреевна. Финансово-правовая ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.04 / Полякова Светлана Андреевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждениевысшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2015.- 192 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Теоретические основы ответственности за нарушение бюджетного законодательства17**

1.1. Бюджетно-правовая ответственность как разновидность финансово правовой ответственности 17

1.2. Субъекты бюджетно-правовой ответственности 40

1.3. Законодательство зарубежных стран, устанавливающее ответственность за совершение правонарушений в бюджетной сфере: сравнительный анализ 59

**ГЛАВА II. Бюджетное правонарушение как основание привлечения к бюджетно-правовой ответственности 79**

2.1. Эволюция национального законодательства о бюджетных нарушениях..79

2.2. Понятие бюджетного правонарушения, его состав 98

2.3. Виды бюджетных правонарушений 113

2.4. Бюджетные меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства 133

Заключение 150

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Переход на рыночные формы хозяйствования наряду с позитивными изменениями привнес в российскую экономику ряд факторов, создающих условия для совершения различного рода злоупотреблений в денежно-кредитной системе, которые осуществляются через множество финансово-правовых институтов.

Противоправные деяния в сфере финансов стали наиболее опасными для общества и государства, а сосредоточение в ней денежных ресурсов в больших объемах делает ее особенно привлекательной для разного рода незаконной деятельности, позволяя быстро достигнуть конечного результата - получать большие денежные доходы и сверхдоходы, обогатиться за счет государства, предпринимателей и других субъектов. «Отмывание» денежных средств с помощью зарубежных кредитных организаций, использование бюджетных средств не по целевому назначению, их хищение и другие нарушения бюджетного законодательства в Российском обществе стали достаточно частым явлением.

Так, в 2014 году общий объем средств, использованных с нарушениями, по результатам проведенных Росфиннадзором и ее территориальными органами контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере составил 1 076,4 млрд. руб.1. По сравнению с 2014 годом, в 2013 году количество нарушений составило цифру, меньшую на 26 %, поэтому указанными контролирующими органами было направлено 5883 представления о ненадлежащем исполнении бюджета при использовании 969 658,4 млн. руб.

Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и ее территориальными органами по фактам выявленных нарушений законодательства в указанной сфере

См.: Отчет об основных результатах деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2014 г. и задачи на 2015 г. // URL: /pokazateli\_deyatelnosti\_2014.

за этот же период направлено 1213 предписаний по нарушениям в использовании 317 411,9 млн. руб.2.

Анализ рассматриваемых данных свидетельствует о большом количестве таких правонарушений в 2012 и 2011 гг.

Так, в 2012 году было направлено 7348 представлений о ненадлежащем исполнении бюджета при использовании 665 900,8 млн. руб. и 1646 предписаний по нарушениям в использовании 80 035,4 млн. руб. . А в 2011 году - 4906 представлений по устранению нарушений законодательства, допущенных при использовании 307 178,65 млн. руб. средств федерального бюджета и 1569 предписаний по нарушениям в использовании 46 573,1 млн. руб.4.

Вместе с тем проблема выявления правонарушений в бюджетной сфере, а значит, и привлечения нарушителей к ответственности является актуальной, как никогда. В современный период, когда Российское государство переживает финансовый кризис, они наносят ему большой вред, подрывают экономику, «способствуют» еще большей ее стагнации, мешают дальнейшей диверсификации.

Изложенные факты свидетельствуют не только о том, что в Российской Федерации существуют нарушители бюджетной дисциплины, но и доказывают, что правовое регулирование в этой области нуждается в совершенствовании, хотя проводимая в России бюджетная и административная реформы привели к тому, что законодателю пришлось обратить еще большее внимание на бюджетную сферу. Так, Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ»5 была изменена часть IV Бюджетного кодекса РФ, а также появились «новые» составы

См.: Отчет об основных результатах деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора за 2013 г. и задачи на 2014 г. // URL: /pokazateli\_deyatelnosti\_2013.

См.: Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора о результатах деятельности за 2012 год и основных направлениях деятельности на 2013-2016 гг. URL: http// www/rosfinnadzor/work/pokazateli\_deyatelnosti/3985416.

См.: Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере и об эффективности такого контроля и надзора за 2011 г. //URL: deyatelnosti 2011.

См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ // РГ. № 172. 07.08.2013.

административных правонарушений в бюджетной сфере в гл. 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Вместе с тем предпринятые меры не решили проблем, связанных с неэффективным регулированием в этой сфере, а, значит, и с правоприменением.

Анализ действующего законодательства в рассматриваемой области позволяет выявить в нем существующие пробелы, конкурирующие нормы, «неработающие» положения в отдельно взятых нормативных правовых актах, что негативно отражается на практической деятельности.

Так, например, п. 2 ст. 1 Бюджетного кодекса РФ устанавливаются правовые основы порядка и условий привлечения субъектов к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Но анализируемая норма не нашла в полной мере своего отражения в последующих статьях этого нормативного правового акта. Кроме того, п. 2 ст. 306.1 содержит положение, которое, на наш взгляд, имеет двойственное толкование, что способствует совершению злоупотреблений «недобросовестными» субъектами бюджетных правоотношений и др. Следовательно, необходима серьезная доработка существующих нормативных правовых актов, отмена устаревших положений, приведение их в соответствие с реальным развитием общественных отношений современного государства.

Помимо совершенствования законодательства в настоящее время от органов государственной власти всех уровней (федерального, регионального), а также органов местного самоуправления требуется изменить отношение к принятию решений, связанных с применением бюджетных мер принуждения.

При привлечении к ответственности нарушителей справедливость принятых указанными органами решений во многом зависит от того, как они при реализации своих полномочий «домысливают» отсутствующие в действующем законодательстве дефиниции, к которым можно отнести «финансовое правонарушение», «бюджетное правонарушение», «финансово-правовая ответственность», «бюджетная ответственность» и др. Чтобы разобраться с практическими вопросами, необходимо понять сущность бюджетных правонарушений; исследовать их в контексте других правонарушений в области

финансов; разработать их более подробную классификацию, конкретизировать основания деления на виды; определить место тех из них, ответственность, за которые установлена бюджетным законодательством РФ.

Кроме того, следует уточнить, что понимается под терминами: «финансовая ответственность», «бюджетная ответственность», как они соотносятся между собой, поскольку данные понятия учеными, специалистами и сотрудниками практических (контролирующих, правоохранительных) органов трактуются по-разному, а некоторыми и вовсе отрицаются.

Выделенные автором проблемы подтверждают актуальность выбранной темы в теоретическом, правотворческом и правоприменительном аспектах, требуют серьезного научного анализа, разработки и формулирования предложений и рекомендаций.

**Степень научной разработанности темы.** Анализ научной и учебной литературы показывает, что проблеме юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ в целом и в частности бюджетно-правовой ответственности в отечественной науке бюджетного, финансового права не уделялось должного внимания. Среди работ, посвященных данному вопросу, можно выделить кандидатские диссертации Ф.В. Маркелова, Н.С. Макаровой, О.М. Гейхман, А.А. Мусаткиной и других авторов6.

Вместе с тем, исследования вышеназванных ученых основываются на ранее действующем бюджетном законодательстве Российской Федерации, которое в последние годы, неоднократно подвергалось существенным изменениям. Кроме того, остаются малоизученными вопросы об основаниях и установлении порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

См.: Маркелов Ф.В. Теоретические проблемы ответственности за нарушения бюджетного  
законодательства: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук / Ф.В. Маркелов. -  
Саратов, 2006. - 220 с; Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и  
особенности реализации: дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Макарова. - М., 2004. - 171 с;  
Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность: дис. ... канд. юрид. наук. / О.М. Гейхман. -  
М., 2004. - 211 с; Мусаткина А.А. Финансовая ответственность в системе юридической  
ответственности: дис канд. юрид. наук / А.А. Мусаткина. - Тольятти, 2004. - 236 с.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в результате нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и применения к субъектам-нарушителям бюджетных мер принуждения.

**Предметом** диссертационного исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в результате нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, статистические данные и судебная практика, а также доктринальные источники.

**Целью** диссертационного исследования является то, чтобы на основе комплексного анализа финансового, бюджетного, административного и другого законодательства, научной литературы и правоприменительной практики и с учетом современного развития российского государства выявить особенности бюджетной ответственности и оснований ее наступления - бюджетных правонарушений, сформулировать предложения по совершенствованию положений науки финансового, бюджетного права, финансового и бюджетного законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи исследования:**

- изучить историю развития общественных отношений, возникающих в  
результате нарушения бюджетного законодательства, как в России, так и в странах  
ближнего и дальнего зарубежья;

- определить понятийный аппарат, сформулировать отсутствующие термины;

- выявить содержание и сущность категорий, связанных с бюджетными  
правонарушениями;

исследовать правовой статус субъектов бюджетной ответственности;

уточнить (доработать) существующие дефиниции, относящиеся к предметной области исследования;

дополнить классификацию бюджетных правонарушений, обозначив основания их деления на виды;

- провести системный анализ нормативных правовых актов, регулирующих  
исследуемые правоотношения;

- выявить недостатки, связанные с правовым регулированием;

- сформулировать предложения по совершенствованию теории бюджетного,  
финансового права, бюджетного, финансового законодательства и  
правоприменительной практики в исследуемой сфере, а также по устранению  
имеющихся пробелов и противоречий.

**Методологической основой** диссертационного исследования является диалектико-материалистический метод познания объективной действительности, а также общенаучные и частно-научные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, формально-логический, историко-правовой, сравнительно-правовой, социологический, грамматический, формально-юридический и другие методы).

**Теоретической основой** исследования послужили работы ведущих ученых в области финансового права: Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, Е.М. Ашмариной, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, А.Б. Быля, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, Ю.В. Друговой, О.О. Журавлевой, СВ. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, А.А. Мусаткиной, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, Н.А. Саттаровой, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, Ю.В. Тютиной, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой, А.А. Яблуганова, В.А. Яговкиной и др.

Кроме того, в процессе исследования автором использовались работы ведущих ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права, уголовного права и других отраслей. К ним относятся такие исследователи, как С.С. Алексеев, P.P. Алеуров, Е.Ю. Антонова, А.Е. Аброськина, В.К. Бабаев, Д.Н. Бахрах, А.Н. Борисов, Я.Л. Ванюшин, И.И. Веремеенко, Н.А. Власенко, А.Н. Гуев, Е.Н. Евстегнеев, С.Г. Зубанова, А.А. Иванов, Ю.М. Козлов, С.А. Комаров, А.П. Коренев, А.Л. Кудрявцева, Н.С. Малеин, А.В. Малько, М.Н. Марченко, B.C. Нерсесянц, Л.Л. Попов, А.И. Рарог, М.М. Рассолов, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Ю.К. Толстой, С.Н. Шеленков, С.Д. Эльманович и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации7, Бюджетный кодекс Российской Федерации8, Налоговый кодекс Российской Федерации9, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях10, Уголовный кодекс Российской Федерации11, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и др., а также нормативные правовые акты стран ближнего и дальнего зарубежья.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные органов, осуществляющих юрисдикцию по рассматриваемой категории дел, а также материалы судебной практики и судебной статистики Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ12, Конституционного Суда РФ.

**Научная новизна** диссертационного исследования определяется недостаточной проработанностью изучаемой проблемы, как в России, так и за рубежом.

Настоящая работа представляет собой комплексное самостоятельное исследование, посвященное указанной проблематике. Автором сформулированы определения: «финансовое правонарушение», «бюджетное правонарушение», «финансово-правовая ответственность», «бюджетно-правовая ответственность», проведена комплексная систематизация бюджетных правонарушений, дополнена классификация и обозначены основания их деления на виды.

8 результате проведенного исследования внесен ряд предложений, реализация  
которых направлена на совершенствование деятельности практических органов,

7 См.: РГ. № 237. 25.12.1993; СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. 8См.:РГ. № 153-154. 12.08.1998; РГ. № 49. 11.03.2015.

9 См.: Налоговый кодекс РФ. Ч. Ill СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; РГ. № 52. 13.03.2015.

10 См.: РГ. № 256. 31.12.2001; РГ. № 95. 06.05.2015.

11 См.: СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954; СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1811.

В настоящее время Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

осуществляющих юрисдикцию по делам о бюджетных правонарушениях, доказана необходимость внесения ряда изменений в часть IV Бюджетного кодекса Российской Федерации и в другие нормативные правовые акты.

В рамках проведенного исследования сформулированы выводы и предложения, представляющие интерес для науки финансового и бюджетного права.

Научная новизна диссертации проявляется в следующих выносимых на защиту **положениях:**

1. Во избежание конкуренции норм права, а также проблем, связанных с их реализацией, наряду с административной и уголовной ответственностью за правонарушения и преступления в бюджетной сфере, следует признать финансово-правовую ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.

Финансово-правовая ответственность представляет собой установленную государством обязанность лица, совершившего финансовое правонарушение, претерпевать лишения имущественного характера, предусмотренные санкцией финансово-правовой нормы, применяемые в определенном законом порядке уполномоченными на то органами государственной власти и местного самоуправления.

Выделены следующие признаки финансово-правовой ответственности:

- финансово-правовая ответственность является публичной ответственностью,  
т.е. одной стороной в возникшем правоотношении выступает властвующий  
субъект и виновным нарушаются нормы публичного права;

- финансово-правовая ответственность наступает в результате совершения  
виновным финансового правонарушения;

в силу имущественного характера финансовых правоотношений в конструкции финансовой ответственности преобладают санкции, связанные с лишениями имущественного характера;

порядок привлечения к финансовой ответственности закрепляется в соответствующем отраслевом законодательстве (Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ);

составы финансовых правонарушений и ответственность за их совершение установлены финансово-правовыми нормами;

в качестве субъектов финансовой ответственности могут выступать только субъекты финансового правоотношения (например, налогоплательщики, участники бюджетного процесса и т.д.).

Разновидностями финансово-правовой ответственности являются бюджетная и налоговая ответственность.

2. Обоснованно, что бюджетно-правовая ответственность - это установленная  
государством обязанность участника бюджетного процесса, совершившего  
бюджетное правонарушение, претерпевать специфические лишения, имеющие, как  
правило, имущественный (денежный) характер, применяемые уполномоченными  
финансовыми органами государства и муниципальных образований в соответствии  
с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

3. Субъектами бюджетно-правовой ответственности выступают публично-  
правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации и  
муниципальные образования), коллективные субъекты (органы государственной  
власти и органы местного самоуправления, а также государственные и  
муниципальные казенные учреждения и др.), которых законодатель определяет как  
участников бюджетного процесса, оперируя обобщенными понятиями:  
«финансовый орган», «главный распорядитель бюджетных средств»,  
«распорядитель бюджетных средств», «получатель бюджетных средств», «главный  
администратор доходов бюджета», «главный администратор источников  
финансирования дефицита бюджета», поэтому субъектами бюджетно-правовой  
ответственности не могут быть должностные лица, индивидуальные  
предприниматели и граждане.

4. Установлено, что в целях разграничения бюджетного правонарушения от  
иных нарушений бюджетного законодательства целесообразно законодательно  
закрепить в ст. 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации дефиницию  
«бюджетное правонарушение».

Бюджетным правонарушением признается виновно совершенное противоправное, общественно вредное действие (или бездействие) субъекта, за совершение которого бюджетным законодательством РФ установлены бюджетные меры принуждения.

5. Конкретное бюджетное правонарушение характеризуется определенным  
составом. Под составом бюджетного правонарушения следует понимать  
совокупность предусмотренных бюджетно-правовыми нормами элементов, при  
наличии которых данное противоправное деяние признается таковым. К ним  
относятся объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона  
бюджетного правонарушения.

Каждый из названных элементов бюджетного правонарушения является обязательным. При отсутствии хотя бы одного из них деяние не может быть признано бюджетным правонарушением.

1. Обосновано, что классификация бюджетных правонарушений - это систематическое деление бюджетных правонарушений по определенному (конкретному) основанию (ряду оснований), согласно которому каждый их вид (подвид) занимает в ней строго определенное место.
2. Существующую классификацию бюджетных правонарушений следует дополнить делением на виды по следующим основаниям:

1) по сфере совершения. По этому основанию их можно подразделить на:

бюджетные правонарушения, совершаемые в сфере использования бюджетных средств;

бюджетные правонарушения, совершаемые в сфере бюджетного кредитования;

- бюджетные правонарушения, совершаемые в сфере предоставления  
межбюджетных трансфертов.

2) по субъекту, совершившему правонарушение, можно выделить:

- бюджетные правонарушения, совершаемые финансовым органом;

- бюджетные правонарушения, совершаемые главным распорядителем,  
распорядителем или получателем бюджетных средств;

- бюджетные правонарушения, совершаемые финансовым органом (главным  
распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому  
предоставлены межбюджетные трансферты).

3) в зависимости от того, в какой форме в конструкции правонарушения  
представлена объективная сторона деяния, они могут быть:

бюджетными правонарушениями, совершаемыми в форме действия;

бюджетными правонарушениями, совершаемыми в форме бездействия;

бюджетными правонарушениями, совершаемыми как в форме действия, так и в форме бездействия.

4) в зависимости от конструкции нормы, предусматривающей состав  
бюджетного правонарушения, они бывают:

простыми бюджетными правонарушениями, т.е. правонарушениями, в которых конструкция нормы, их предусматривающая, содержит только одну часть и не содержит никаких квалифицирующих признаков;

сложными бюджетными правонарушениями, т.е. правонарушениями, в которых конструкция нормы, их предусматривающая, содержит две и более части, в том числе и квалифицирующие признаки.

Перечисленные основания классификации позволяют сформировать более полное представление о существующих бюджетных правонарушениях, а также способствуют дальнейшему развитью положений финансово-правовой доктрины.

8. В целях совершенствования действующего бюджетного законодательства необходимо:

а) дополнить главу 30 Бюджетного кодекса РФ новыми составами бюджетных  
правонарушений;

б) дополнить главу 29 Бюджетного кодекса РФ:

статьей 306.2.1 «Общие условия применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетного правонарушения»;

статьей 306.2.2 «Обстоятельства, исключающие применение бюджетных мер принуждения за совершение бюджетного правонарушения»;

статьей 306.2.3 «Формы вины при совершении бюджетного правонарушения»;

в) изменить редакцию ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что разработанные автором выводы и предложения должны обогатить науку финансового и бюджетного права. Теоретические выводы диссертации и практические рекомендации могут быть использованы:

при совершенствовании правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, осуществляющих юрисдикцию по делам о правонарушениях в бюджетной сфере;

- в научно-исследовательской работе при анализе актуальных проблем  
финансового и бюджетного права и иных отраслевых дисциплин, законодательной  
техники;

- в преподавании финансового, бюджетного, налогового права, а также других  
дисциплин;

- при написании учебных пособий, учебно-методических пособий для  
студентов и слушателей, а также для служащих органов государственной власти.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что материалы данного диссертационного исследования могут быть применены в научно-педагогической работе при преподавании дисциплин: «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право», «Судебная бухгалтерия», при подготовке учебно-методических пособий для студентов, курсантов, слушателей, аспирантов, адъюнктов.

Предложения и выводы, содержащиеся в данной работе, могут быть использованы в законотворчестве, в практической деятельности органов, осуществляющих финансовый контроль.

**Апробация результатов исследования.** Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлена эмпирической базой, которая опирается на обширный теоретический и практический материал, собранный автором.

Диссертация подготовлена, рассмотрена и обсуждена на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные результаты научного исследования предоставлены в Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Дальневосточный юридический институт МВД России, Российский государственный университет правосудия (его Дальневосточный филиал).

Материалы диссертационного исследования опубликованы в учебных, учебно-наглядных пособиях; в статьях общероссийских журналов, рекомендованных ВАК; а также в тематических сборниках, тезисах материалов международных конференций по финансовому праву: «Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права» (г. Москва, 2011 г.) и «Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений» (г. Москва, 2012 г.), проведенных Российской академией правосудия, Международной ассоциацией финансового права; обсуждались на межвузовской научно-практической конференции «Модернизация частного права на современном этапе развития российского государства» (2013 г.), всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики» (2015 г.), круглых столах и др.

Некоторые результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Дальневосточного юридического института МВД России, Дальневосточного филиала Российского государственного университета правосудия, в практическую деятельность органов, осуществляющих юрисдикцию по рассматриваемым делам.

**Структура диссертации** обусловлена темой, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## Субъекты бюджетно-правовой ответственности

В определенных случаях за нарушение законодательства в области финансов предусмотрена административная ответственность (гл. 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях). Следовательно, тот факт, что за нарушение законодательства в области финансов может наступать уголовная и административная ответственность, не вызывает сомнений.

В определенных случаях можно говорить о наступлении гражданско-правовой ответственности. Однако данные правоотношения будут носить частно-правовой, а не публично-правовой характер.

Дисциплинарная ответственность, как правило, наступает за нарушение трудовой дисциплины лицами, работающими по трудовому договору, а материальная, например, в случае причинения работником ущерба предприятию, учреждению, организации.

Отсюда, если рассуждать в таком ракурсе, за совершение правонарушений в области финансов может наступать уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность в различных ее проявлениях.

Точку зрения о пяти видах юридической ответственности поддерживают и ученые-административисты, которые полностью отрицают наличие финансовой (бюджетной, налоговой и др.) ответственности.

В обоснование своих выводов они приводят тот факт, что, например, в части IV Бюджетного кодекса Российской Федерации законодателем установлены меры государственного принуждения, применяемые за то или иное бюджетное нарушение, а конкретный же размер штрафов, равно как и порядок применения этих санкций, определяется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Во-вторых, опровергая существование финансово-правовой ответственности, они берут за основу конституционные принципы правосудия, установленные ст. 118 Конституции РФ, согласно которым оно осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, и проводят аналогию, предполагая, что финансовая ответственность в данном контексте отсутствует. Следовательно, по их мнению, ответственность за нарушение финансового законодательства РФ не может быть финансовой.

Не отвергая рассмотренных мнений, хочется задать вопрос: можно ли ограничиться существующими в теории права видами юридической ответственности, или же есть основания для выделения самостоятельной юридической ответственности - финансово-правовой, о которой говорят ученые, исследующие проблемы финансового права.

Большинство из них говорят о самостоятельности финансовой ответственности, обосновывая это тем, что законодатель вводит понятие «налогового правонарушения»20, за совершение которого должна наступать «налоговая ответственность». Поэтому права Ю.В. Другова, которая в качестве положительного опыта западных стран в своих работах отмечает предметный принцип определения и закрепления ответственности21. А.А. Мусаткина и другие ученые , которые формулируют тезис о том, что ответственность за нарушение финансового, в т.ч. и бюджетного законодательства можно считать самостоятельным видом ответственности и аргументируют это наличием в Бюджетном кодексе РФ самостоятельной главы, предусматривающей составы бюджетных нарушений, и еще тем, что к виновным лицам применяются такие меры, которые в корне отличаются от административно-правовых санкций. К ним относятся: бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов и др.

Поддерживая идею о существовании финансово-правовой ответственности, Е.Ю. Грачева выделяет такую ее разновидность как налоговая, аргументируя свои выводы тем, что налоговая ответственность, в отличие от других видов юридической ответственности, наступающей за нарушение законодательства о налогах и сборах, характеризуется рядом специфических черт, присущих только данному виду ответственности. Их можно свести к следующему. Основанием налоговой ответственности является налоговое правонарушение. Наступление ответственности урегулировано нормами налогового права. Ответственность состоит в применении к нарушителю специальных финансовых санкций (штрафы, пеня). Для привлечения к такой ответственности Налоговым кодексом Российской Федерации (далее НК РФ) предусмотрен особый порядок. К тому же субъектами данной ответственности являются налогоплательщики и иные обязанные лица и др. Однако, несмотря на приведенные доводы, в последнее время в научной литературе все чаще встречаются мнения, о том, что все рассмотренное не может свидетельствовать о выделении качественно нового вида юридической ответственности - финансово-правовой.

Химичевой. Москва-Харьков: Право. 2011. С. 389. ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, обнаружить аргументы, высказанные в пользу утверждения ее самостоятельности крайне затруднительно. Никаких доказательств самостоятельного существования финансовой ответственности не приводится, а от данного тезиса авторы отталкиваются как от общепринятой идеи для последующих рассуждений об особенностях правового регулирования и его недостатках.

Можно возразить автору и в качестве обоснования привести тот факт, что эта позиция не поддерживается законодателем и судебной практикой.

К сожалению, в российском законодательстве не используются дефиниции: «финансовое правонарушение» и «финансово-правовая ответственность», но, ведь как было отмечено выше, в налоговом законодательстве РФ, которое является частью российского финансового законодательства, содержатся нормы права, устанавливающие налоговые правонарушения и ответственность за их совершение.

Кроме того, как уже было сказано, Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены специфические меры государственного принуждения (бюджетные меры принуждения), которые могут применяться только за совершение бюджетного нарушения, а не административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния.

Именно поэтому, мы поддерживаем тех представителей финансово-правовой науки26, которые выделяют в качестве самостоятельного вида финансовую ответственность, основанием наступления которой является совершение виновным лицом финансового (бюджетного, налогового и др.) правонарушения.

## Законодательство зарубежных стран, устанавливающее ответственность за совершение правонарушений в бюджетной сфере: сравнительный анализ

Российская Федерация наделяет субъектов бюджетного права компетенцией по осуществлению операций с бюджетными средствами, что в свою очередь, требует от них надлежащей реализации правовых предписаний. Несоблюдение установленного законом порядка осуществления финансовой деятельности нарушает интересы общества и государства, приобретая публичный характер. Совокупность данных обстоятельств создает предпосылки для совершения большого числа бюджетных правонарушений и вызывает реакцию государства по защите своих имущественных интересов. Желание государства сохранить установленный им порядок при осуществлении финансовой деятельности влечет необходимость правовой охраны бюджетной сферы. Этим объясняется необходимость и возможность применения государственного принуждения, одной из форм которого является бюджетно-правовая ответственность.

Меры бюджетно-правовой ответственности применяются к лицам, виновным в совершении бюджетных правонарушений, поэтому очень важным является вопрос о том, кто же может выступать в качестве субъектов бюджетной ответственности.

Анализ научной и учебной литературы современного периода свидетельствует о том, что единого мнения по поводу того, кто может выступать субъектом бюджетной ответственности, не существует.

У исследователей мнения разделяются. Так, Г.К. Власова, считает, что бюджетную ответственность могут нести, кроме предприятий, учреждений и организаций - получателей средств бюджета соответствующего уровня, также банки и иные кредитные организации, субъекты РФ и муниципальные образования, субъектом ответственности может стать и финансовый орган, который исполняет бюджет59.

Говоря о субъектах, Э.С. Карпов отмечает, что по смыслу Бюджетного кодекса РФ субъектом бюджетной ответственности может быть только юридическое лицо. При этом должностные лица, виновные в совершении указанных правонарушений при наличии оснований могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности. Его поддерживает и А.А. Мусаткина61 считающая, что субъектами бюджетных правонарушений, а стало быть, и бюджетной ответственности могут быть только юридические лица, являющиеся участниками бюджетного процесса.

Ф.В. Маркелов62, исследуя этот вопрос, предлагает целый перечень субъектов бюджетной ответственности. К ним автор относит государство; органы государственной власти и местного самоуправления; организации (бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, «частные» организации, Банк России и кредитные организации); физические лица. Указывая на несовершенство действующего бюджетного законодательства, он подчеркивает, что оно, определяя субъектов бюджетной ответственности, не учитывает «предметности» правового регулирования, что отрицательно влияет на эффективность соответствующего института бюджетного права. Такое умозаключение исследователя заслуживает поддержки.

Кроме того, рассматривая вопрос о субъектах бюджетного правонарушения нельзя оставить без внимания и еще одну неточность правового регулирования. Процитируем п. 2 ст. 306.1 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому «действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Из этого следует, что на участников бюджетного процесса правило не распространяется, т.е. в случае нарушения бюджетного законодательства РФ участники бюджетного процесса не могут быть привлечены к ответственности, установленной Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 15.14-15.15.16), а также Уголовным кодексом РФ (например, ст. 285.1 и др.). Значит, ст. 306.1 Бюджетного кодекса РФ законодатель «исключил» административную ответственность для участников бюджетного процесса, в отношении которых она установлена нормами административного права. Ведь, если исходить из буквального толкования п. 2 рассматриваемой статьи, таких субъектов нельзя привлечь к юридической ответственности, за исключением должностных лиц (п. 3 ст. 306.1 Бюджетного кодекса РФ).

По справедливому утверждению В.А. Тархова субъектами ответственности являются субъекты, обязанные давать отчет в своих действиях63.

Бюджетным законодательством закреплен конкретный круг таких субъектов. В соответствии со ст. 306.1 Бюджетного кодекса РФ к ним относятся: финансовый орган, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета. В силу ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, к финансовым органам относятся: Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

К главным распорядителям бюджетных средств (главным распорядителям средств соответствующего бюджета): органы государственной власти (государственные органы), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

К распорядителям бюджетных средств (распорядителям средств соответствующего бюджета): органы государственной власти (государственные органы), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

## Понятие бюджетного правонарушения, его состав

Несмотря на то, что первоначальной редакцией части IV БК РФ была установлена ответственность за нарушения бюджетного законодательства РФ в 18 статьях, все они были достаточно противоречивы и вызывали много споров среди ученых-правоведов, а наличие пробелов в категориальном аппарате и концептуальная непроработанность названных норм, позволяла нарушителям бюджетной дисциплины уйти от ответственности. Так, например, ст. 298 БК РФ «Предоставление бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка» отсылала к нормам Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Уголовного кодекса РФ, в которых не были предусмотрены санкции за предоставление бюджетных кредитов с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом РФ, т.е. в действующем законодательстве существовал пробел. Можно привести и другие примеры. В качестве недостатков кодекса можно назвать несовершенные редакции норм, их несоответвие внутри самого нормативного акта. Некоторые статьи должны были выглядеть иным образом. Такого рода замечания высказывались многими учеными143. Так, Н.А. Саттарова144 сделала вывод о том, что при проведении сравнительного анализа ст. 283 БК РФ и норм Бюджетного кодекса, устанавливающих отдельные виды бюджетных правонарушений, прослеживается противоречие, поскольку в единый перечень правонарушений не включены бюджетные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. ст. 290, 291, 298 - 302 Бюджетного кодекса РФ.

Не оставался без внимания и вопрос о мерах ответственности. Как известно, за любое правонарушение нормативным правовым актом устанавливаются меры государственного принуждения (в т. ч. и меры ответственности), применяемые к правонарушителям. Бюджетное законодательство, из этого правила не исключение. Оно закрепляло такие меры, как наложение штрафа, начисление пени и др.

Анализ составов бюджетных правонарушений того периода давал основание полагать, что говоря о наложении штрафа законодатель, по-видимому, имел ввиду административный штраф. Такой вывод основывается, во-первых, на том, что в БК РФ не давалось определение штрафа, им не был установлен порядок его исчисления и не указан размер штрафа в каждой конкретной санкции нормы, предусматривающей применение к нарушителю мер государственного принуждения за совершение бюджетного правонарушения. Во-вторых, в статьях, устанавливающих конкретные составы нарушений бюджетного законодательства, в санкции которых содержалась формулировка «влечет наложение штрафов...» часто была ссылка на административное законодательство.

Рассматривая вопрос о начислении пени, согласимся с мнением тех исследователей145, которые утверждают, что начисление пени заключается в исчислении определенной суммы пропорционально за каждый просроченный, определенный период времени, т.е. фактически является арифметическим действием. Разница между понятиями «начислить» и «взыскивать» очевидна и предполагает именно во втором понятии особое содержание принудительного механизма. Поэтому, к мерам принуждения нельзя отнести, процедуру по начислению пени.

Кроме того, в подтверждение сказанного необходимо отметить, что несмотря на то, что в качестве меры, применяемой к нарушителям бюджетного законодательства по ст. 283 БК РФ относится начисление пени, в ст. 304 Бюджетного кодекса РФ было установлено, что «несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов - влечет взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской

Федерации за каждый день просрочки». Данная мера принуждения - взыскание пени, была установлена также и в других статьях БК РФ (например, ст. 290, 291 и т.д.).

Данные законодательные неточности, пробелы, коллизии создавали сложности для применения этих норм на практике органами, рассматривающими данную категорию дел, а также бурную критику в научных кругах, и, может именно поэтому Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июля 2013 № 252-ФЗ146 часть IV БК РФ была существенно изменена.

В настоящее время она состоит из двух глав: «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» (глава 29) и «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение» (глава 30), в которых установлена бюджетная ответственность за совершение бюджетных правонарушений.

Таким образом, законодательство, устанавливающее ответственность за нарушения в бюджетной сфере развивалось исключительно в контексте исторических событий и изменений, связанных с государственным устройством. Положения нормативных правовых актов были противоречивы, а иногда и неэффективны. В некоторых случаях страдало и их качество. Вместе с тем, оно не стояло на месте, развивалось сначала в контексте только административного права, а затем и самостоятельно.

Анализ русского, а потом и российского законодательства, устанавливающего ответственность за бюджетные нарушения на разных этапах его развития, доказывает, что бюджетные нарушения нашли свое отражение в различных нормативных правовых актах, которые послужили основой для развития и совершенствования юридической науки и законодательной инициативы в дальнейшем.

## Бюджетные меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства

За совершение бюджетного правонарушения ст. 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены бюджетные меры принуждения. К различным субъектам: финансовому органу, главному распорядителю бюджетных средств, распорядителю бюджетных средств, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов бюджета, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета уполномоченным финансовым органом могут быть применены следующие бюджетные меры принуждения: бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций); передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Бюджетные меры принуждения являются частью государственного принуждения. Оно согласно точке зрения ученых-административистов , должно восприниматься как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Так как требование закона не исполнено, нарушена воля властвующего и последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, и др. сферы подвластного, чтобы преобразовать его волю, добиться от него подчинения.

Государственное принуждение необходимо для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти.

Государственное принуждение, прежде всего, должно рассматриваться как средство охраны публичных интересов, как метод государственной воздействия, направленный на недопущение нарушения правовых норм.

Юридическая наука изучает правовое принуждение, которое применяется на основе юридических норм, и в связи с их нарушением понуждает к соблюдению властных предписаний публичной власти .

В этом смысле, принуждение осуществляется как реакция государственных органов на неправомерное, вредное, опасное для общества поведение субъектов. Использование государственного принуждения обусловлено конфликтом между волей, выраженной в нормативном правовом акте, и волей лиц, нарушающих его. Если же нет неправомерных действий, нет и «принудительных акций» со стороны публичной власти.

Кроме того, меры правового принуждения применяются только к конкретному субъекту права, т.е. к лицу, нарушившему правовое предписание, которое персонифицировано. Рассматриваемые меры представляют собой внешнее воздействие на правонарушителя в целях заставить его выполнить правило, не допустить новых нарушений, которое может быть достигнуто, например, путем воздействия на имущественную сферу субъекта, преступившего правовой запрет.

Правовое принуждение всегда осуществляется только посредством юрисдикционных, правоприменительных актов.

Так, например, в соответствии со ст. 306.2 Бюджетного кодекса РФ при выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений руководитель органа государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу199, которые подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом такого уведомления.

Следует отметить, что меры принуждения применяются только на основе права, поэтому должны быть соответствующие юридические нормы, регулирующие условия, процессуальный порядок их применения и т.д.

Законодательством определяются основания для применения органами власти мер принуждения, закрепляются признаки (составы нарушений), при наличии которых применяются принудительные средства.

Повторимся, что виды бюджетных нарушений, совершение которых влечет применение к виновному бюджетных мер принуждения, а также процессуальный порядок применения и иные положения, связанные с применением таких мер, устанавливаются частью IV Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В правовом государстве правовое принуждение как способ обеспечения правопорядка должно применяться строго на нормативной основе, специально уполномоченными на то органами государственной власти и местного самоуправления и только к конкретным субъектам в связи с их неправомерным поведением.

Бюджетно-правовое принуждение, по нашему мнению, представляет собой один из видов правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего. В то же время оно обладает рядом особенностей, система которых и предопределяет его качественное своеобразие.

Во-первых, бюджетные меры принуждения применяются в связи совершением противоправного деяния, нарушающего правовые нормы, охраняемые бюджетно-принудительными средствами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Во-вторых, бюджетные меры принуждения налагаются субъектами публичной власти и являются одним из способов реализации такой власти. Например, в соответствии со ст. 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовым органом и органом Федерального казначейства (их должностными лицами) к участнику бюджетного процесса на основании решения финансового органа, принятого по результатам рассмотрения уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

В-третьих, осуществлять применение бюджетных мер принуждения вправе только уполномоченные на то органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 306.3 Бюджетного кодекса РФ).

В-четвертых, бюджетные меры принуждения всесторонне регулируется бюджетно-правовыми нормами, которые закрепляют виды бюджетных мер принуждения, основания и порядок их применения.

Исходя из этого, можно сформулировать следующее определение бюджетного принуждения.

Бюджетное принуждение - это особый вид правового принуждения, состоящий в применении уполномоченными органами власти установленных нормами Бюджетного кодекса РФ принудительных мер в связи с неправомерными действиями субъектов-правонарушителей