

К вопросу о самостоятельности бюджетной ответственности¹

В статье анализируются дискуссионные вопросы бюджетной ответственности. Автор исследует признаки и элементы, присущие бюджетной ответственности. Высказывается точка зрения о выделении бюджетной ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. С этой целью автор предлагает внести изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: бюджетная ответственность; бюджетное правонарушение; состав правонарушения; меры бюджетной ответственности.

В настоящее время в юридической литературе большое внимание уделяется вопросам юридической ответственности за бюджетные правонарушения. Это обусловливается неоднозначностью правовых позиций, касающихся самого понятия ответственности, видов и мер ответственности, соотношения правовых санкций.

Одним из наиболее дискуссионных является вопрос о бюджетной ответственности. С одной стороны, споры вызывает уже сам факт наличия такой ответственности, с другой – сложности определения природы бюджетных санкций, порядка их применения и состава бюджетного правонарушения.

Затрагивая вопрос о наличии бюджетной ответственности как таковой, позиции ученых-правоведов по этому вопросу можно условно разделить на две группы. К первой группе специалистов относятся те, кто выделяет бюджетную ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. К их числу относятся такие ученые, как Н. Н. Кирилова [5, с. 653], Э. С. Карпов [4], Л. Н. Древаль, С. А. Полякова [3, с. 36], В. Д. Плесовских, О. Г. Геймур [13, с. 117] и др. Так, например, К. А. Пономарева в своих работах указывает, что бюджетно-правовая ответственность соотносится с финансово-правовой ответственностью как частное с общим, а от других видов финансово-правовой ответственности отличается по субъекту, объекту, составу контролирующих органов и контролируемых лиц, целями, задачами, содержанием [14, с. 21].

Противоположная же позиция сводится к отрицанию самостоятельности бюджетной ответственности, восприятию ее в качестве фикции. Так, Д. Л. Комягин в своих работах последовательно отрицает самостоятельный характер данного вида ответственности, мотивируя это тем, что состав видов юридической ответственности качественно не расширяется с появлением новых отраслей права и развитием, соответствующего им законодательства. По его мнению, юридическая ответственность так или иначе выражается в уголовно-правовой, административной санкции либо гражданско-правовой ответственности [7, с. 17; 6, с. 80; 8, с. 17].

Проанализировав научные труды специалистов в сфере финансового права и действующее законодательство, считаем возможным разделить первую из представленных точек зрения, согласно которой бюджетная ответственность все же является самостоятельным видом юридической ответственности.

* Екатерина Александровна Сафонова, студентка направления «Юриспруденция», Тюменский государственный университет (г. Тюмень).

Научный руководитель: О. Г. Геймур, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет (г. Тюмень).

¹ Основное содержание ранее опубликовано в статье: Сафонова Е. А. Дискуссионные вопросы бюджетной ответственности // Символ науки. – 2017. – № 3. – С. 211–216.

Юридическую ответственность можно охарактеризовать как обязанность правонарушителя нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми нормами и применяемые компетентными органами за совершение им противоправного деяния [9].

Виды юридической ответственности напрямую связаны с тем, какого характера правонарушение совершено виновным лицом. В юридической науке, согласно традиционной точке зрения, классификация видов юридической ответственности проводится по отраслевому принципу, при котором выделяют гражданско-правовую, административную, дисциплинарную, уголовную ответственность. Бюджетную же ответственность в качестве самостоятельного вида не выделяют. Однако считаем, что данный вид ответственности носит самостоятельный характер, поскольку содержит в себе все элементы, присущие юридической ответственности, и обладает специфическими чертами, отличающими ее от иных видов юридической ответственности.

Так, нормативное правовое регулирование юридической ответственности является ее основополагающим элементом. Оно означает, что любой вид юридической ответственности обязательно должен быть закреплен в нормативном правовом акте. В случае с бюджетной ответственностью источником ее закрепления выступает БК РФ. В частности, гл. 29 и 30 БК РФ закрепляют понятие «бюджетное нарушение», определяют бюджетные меры принуждения и, самое главное, виды бюджетных нарушений.

Следующим немаловажным элементом выступает фактическое основание юридической ответственности, т. е. совершенное правонарушение. Позиция о том, что основанием ответственности выступает именно правонарушение, является традиционным в теории права [10, с. 112]. С общетеоретических позиций бюджетное правонарушение предстает как частный случай правонарушения вообще [13, с. 117]. В подтверждение этой позиции понятие бюджетного нарушения содержится в ст. 306.1 БК РФ. Некоторыми учеными указывается, что понятие «бюджетное нарушение» не тождественно понятию бюджетного правонарушения [2]. Считаем возможным с ними не согласиться. Представляется, что данное расхождение понятий является не чем иным, как недостатком юридической техники, поскольку нарушения, указанные в БК РФ, отвечают признакам правонарушения, выработанным теорией права. БК РФ выделяет пять составов бюджетных нарушений, которые закреплены в гл. 29 БК РФ.

Субъект правонарушений выступает в качестве третьего обязательного элемента юридической ответственности. Относительно бюджетной ответственности, исходя из смысла БК РФ, субъектом бюджетного правонарушения может быть юридическое лицо. При этом виновные должностные лица, при наличии к тому оснований, могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности.

Еще одним немаловажным элементом является процессуальный порядок привлечения к ответственности. В общих чертах этот порядок предусмотрен ст. 306.2 и 306.3 БК РФ [Там же]. Он не является детально регламентированным, и это, несомненно, пробел в праве, подлежащий исправлению. В то же время кодекс не предусматривает отсылки к иным нормативным правовым актам в части вопросов регламентации процессуального порядка привлечения к ответственности. Таким образом, можно говорить о том, что кодексом сформирован особый порядок привлечения виновных лиц к бюджетной ответственности.

Обозначение круга субъектов, уполномоченных привлекать к ответственности, также является обязательным элементом юридической ответственности. Этот круг, несомненно, очерчен в БК РФ. Согласно ст. 306.2 БК РФ, при выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государ-

ственного (муниципального) финансового контроля направляет не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу. Согласно ст. 306.3 БК РФ финансовый орган принимает решение о применении бюджетных мер принуждения или решение об отказе в применении бюджетных мер принуждения по каждому нарушению, указанному в уведомлении о применении бюджетных мер принуждения. Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) применяет бюджетные меры принуждения, предусмотренные гл. 30 БК РФ (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), в соответствии с решениями финансового органа об их применении [2].

Последним элементом юридической ответственности является наличие санкций. Бюджетная ответственность обеспечивается таким образом, что в случае неисполнения бюджетной обязанности виновное лицо оказывается вынужденным понести правоограничения, которые установлены соответствующей бюджетной санкцией. Эти возникшие обязанности являются однозначными и конкретными, появляются с момента совершения того или иного правонарушения и могут быть исполнены правонарушителем добровольно. В БК РФ перечень соответствующих санкций содержится в ст. 306.2.

Таким образом, бюджетная ответственность содержит в себе все элементы, позволяющие выявить ее самостоятельность. Но также необходимо отметить, что она обладает специфическими чертами, позволяющими разграничить ее с другими, устоявшимися в науке, видами юридической ответственности. Так, в рамках бюджетной ответственности имеется особый, не похожий на другие, процессуальный порядок привлечения к ответственности. В отличие от других видов юридической ответственности бюджетная ответственность выполняет не только штрафную функцию, но и правосстановительную (компенсационную). Помимо прочего, бюджетные правоотношения носят властно-имущественный характер, выражающий публичные интересы, что, в свою очередь, позволяет говорить о самостоятельности сферы правового регулирования, что порождает и обособленный характер бюджетной ответственности.

Таким образом, с теоретической точки зрения можно сделать вывод о том, что бюджетная ответственность носит самостоятельный, обособленный характер.

Что же касается позиции законодателя относительно ее самостоятельности, то можно отметить, что анализ не только действующей редакции БК РФ, но и редакции кодекса прошлых лет показывает, что значительное влияние на развитие института бюджетной ответственности оказала именно четвертая часть кодекса, которая ранее носила название «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации» [1]. Таким образом, данная часть целиком регулировала ответственность за нарушение бюджетного законодательства. В действующей редакции она именуется иначе: «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения» [2]. Однако не только указанная глава может служить основанием для выделения бюджетной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

В преамбуле БК РФ оговаривается, что БК РФ устанавливает основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Согласно п. 2 ст. 1 БК РФ, кодекс устанавливает правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Помимо прочего, ст. 7 БК РФ устанавливает, что к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюд-

жетного законодательства Российской Федерации [2]. При этом, хотя кодекс и не конкретизирует, о каком виде ответственности идет речь, представляется, что «ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» включает в себя нарушения бюджетного законодательства, содержащие признаки бюджетных правонарушений, административных правонарушений, преступлений. То есть ответственность за нарушение бюджетного законодательства устанавливается не только КоАП РФ, УК РФ, но и БК РФ.

Таким образом, думается, что в связи с появлением в законодательстве РФ правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения бюджетного законодательства и соответствующие им санкции, произошло определенного рода усложнение правового регулирования бюджетной сферы, что, в свою очередь, предопределило совершенно новое качество бюджетной ответственности – ее самостоятельность. Анализ нормативного правового регулирования показывает, что бюджетная ответственность, наряду с иными видами ответственности, обладает всеми признаками юридической ответственности и сочетает в себе все ее элементы, что бюджетному правонарушению присущи признаки, которые позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения влечет за собой не административную, уголовную и гражданско-правовую, а именно бюджетную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

И потому, на основании вышеизложенного, учитывая анализ нормативного правового регулирования, считаем возможным выделить бюджетную ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.

Но, несмотря на самостоятельность бюджетной ответственности, в российском законодательстве по-прежнему существуют проблемы ее правового регулирования. Одна из них связана с подменой понятий в гл. 28 БК РФ. Прежняя редакция четвертой части БК РФ оперировала такими понятиями, как нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации [1]. Действующая редакция таких понятий не содержит. Вместо этого ст. 306.1 было введено понятие бюджетного нарушения, несмотря на то что в преамбуле БК РФ и в п. 2 ст. 1 БК РФ говорится о том, что БК РФ устанавливает основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации [2]. Учитывая тот факт, что основанием ответственности, о которой говорит кодекс, является правонарушение, использование в действующей редакции БК РФ термина «бюджетное нарушение» видится недопустимым, поскольку эти понятия не тождественны друг другу. Соответственно, основанием бюджетной ответственности должно выступать бюджетное правонарушение, определение которого и должно быть отражено в ст. 306.1 БК РФ. Данное понятие должно однозначно указывать на все признаки бюджетного правонарушения, элементы юридического состава, основания привлечения к ответственности.

За основу формирования данного понятия можно взять положения раздела четвертого НК РФ. Думается, что по аналогии с НК РФ часть четвертая БК РФ должна быть переименована в «Бюджетные правонарушения и ответственность за их совершение».

Давая определение «бюджетное правонарушение», необходимо руководствоваться тем, что в ст. 306.1 законодатель уже дает исчерпывающий перечень субъектов бюджетного правонарушения, который не подлежит расширительному толкованию. Соответственно, данный перечень субъектов должен остаться в определении в исходном виде. Действующее определение бюджетного нарушения не содержит указания на субъективную сторону деяния. В этом видится значительное упущение со стороны законодателя, поскольку установление виновности выступает важным основанием для привлечения к бюджетной ответственности. Ду-

мается, что вину субъектов бюджетного правонарушения можно понимать аналогично пониманию вины юридических лиц в административном праве, принимая во внимание субъективный и объективный ее критерии. Соответственно, объективной стороной правонарушения выступают действие или бездействие, совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Объект нарушения составляют общественные отношения по рассмотрению, утверждению и составлению проектов бюджетов, их исполнению и контролю за их исполнением.

Таким образом, бюджетное правонарушение можно определить как виновно совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, противоправное деяние (действие или бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за которое БК РФ установлена ответственность.

Еще одним недостатком правового регулирования бюджетной ответственности является процедура привлечения к ответственности за совершение бюджетного правонарушения. Существующая на данный момент процедура носит рамочный, детально не регламентированный характер. Так, нормы БК РФ не содержат положений о процессуальной форме, в которой реализуется процедура привлечения к ответственности. Она находит свое отражение лишь в ведомственных актах, например в Приказе Минфина России от 11.08.2014 № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» [12].

Определенные вопросы вызывает и круг субъектов, правомочных применять меры бюджетной ответственности. Так, на сегодняшний день бюджетные меры принуждения подлежат применению Федеральным казначейством или Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с решением Министерства финансов Российской Федерации о применении бюджетных мер принуждения, принятым на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения Счетной палаты Российской Федерации, направленного председателем Счетной палаты Российской Федерации [Там же]. В связи с этим не совсем ясно, почему законодатель не расширил круг субъектов, которые правомочны применять меры бюджетной ответственности, добавив к Федеральному казначейству Счетную палату РФ, ведь согласно ст. 27 ФЗ «О Счетной палате РФ» при невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) [11]. Думается, что столь сложный механизм реализации мер бюджетной ответственности, проходящий через систему уведомлений вплоть до Федерального казначейства, не способствует эффектив-

ной реализации указанных мер и препятствует борьбе с увеличением числа совершаемых правонарушений в бюджетной сфере.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что на сегодняшний день назрела необходимость внесения изменений в часть четвертую БК РФ. Указанная часть должна претерпеть значительные изменения в целях структурирования института бюджетной ответственности, потому что данная сфера бюджетных правоотношений требует совершенствования как с теоретических, так и с законотворческих позиций. В первую очередь думается, что раздел четвертый БК РФ должен носить название «Бюджетные правонарушения и ответственность за их совершение». В связи с этим предлагается ввести в кодекс понятие бюджетного правонарушения, отразив в нем все элементы юридического состава правонарушения. Также значительному пересмотру должна быть подвергнута и процедура применения мер ответственности за совершение бюджетных правонарушений. В частности, круг субъектов, уполномоченных применять меры бюджетной ответственности, должен быть расширен включением в него Счетной палаты РФ. Помимо прочего, и сам процесс реализации процедуры привлечения к ответственности должен получить более детальную и полную регламентацию.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: по сост. на 02.07.2013 г. (редакция утратила силу) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: по сост. на 28.12.2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Древаль Л. Н., Полякова С. А. О дефинициях «Бюджетное правонарушение» и «Бюджетная ответственность» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 56. – С. 36–38.
4. Карпов Э. С. К вопросу о самостоятельности бюджетной ответственности // Современная юриспруденция: тенденции развития : сб. материалов Междунар. заочной науч.-практич. конф. – Новосибирск, 2012. – С. 90–97.
5. Кириллова Н. Н. Бюджетно-правовая ответственность: понятие, признаки // Молодой ученый. – 2013. – № 12. – С. 652–655.
6. Комягин Д. Л. О соотношении аудита, финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства // Публично-правовые исследования. – 2012. – № 1. – С. 76–82.
7. Комягин Д. Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 6. – С. 10–19.
8. Комягин Д. Л. Защита бюджетного процесса: ответственность за нарушения бюджетного законодательства и бюджетные нарушения // Финансовое право. – 2016. – № 7. – С. 15–19.
9. Мелехин А. В. Теория государства и права [Электронный ресурс] : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2017).
10. Матузов Н. И. Общая теория права и государства : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 591 с.
11. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ: по сост. на 07.02.2017 г. // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
12. Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утра-

тившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации : Приказ Минфина России от 11.08.2014 № 74н // Российская газета. – 2014. – № 263.

13. Плесовских В. Д., Геймур О. Г. Принуждение в сфере бюджетных правоотношений // Полицейское право. – 2007. – № 1 (9). – С. 115–118.

14. Пономарева К. А. Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / К. А. Пономарева. – М., 2013. – 28 с.

Ekaterina Alexandrovna Safonova,
Student of the Institute State and Law,
the Tyumen State University (Tyumen)

With Regard of Autonomy of Budgetary Responsibility

In the article the author analyzes debatable questions of budgetary responsibility. The author explores characteristic signs and elements of the budgetary responsibility. The author suggests that the budgetary responsibility should be regarded as an independent type of legal responsibility. That is why the author proposes to amend the current legislation.

Key words: budgetary responsibility; budget offense; composition of the offense; measures of budgetary responsibility.