

**М. Б. Разгильдиева,***кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и
таможенного права, ФГБОУ ВПО „Саратовская
государственная юридическая академия”*

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ РОССИИ

В статье освещены проблемы теории института бюджетно-правовой ответственности: обоснована недостаточность законодательных установлений для формирования теоретического понятия бюджетно-правовой ответственности; аргументирована необходимость внедрения данного института в современное правовое регулирование.

У статті висвітлено проблеми теорії інституту бюджетно-правової відповідальності: обґрунтовано недостатність законів для формування теоретичного поняття бюджетно-правової відповідальності; аргументовано потребу у впровадженні цього інституту в сучасне правове регулювання.

Problems of the theory of institute legal responsibility of the budgetary law are covered: insufficiency of legislative establishments for formation of theoretical concept of budgetary responsibility locates; need of introduction of this institute in the modern is given reason legal regulation.

Ключевые слова: бюджетно-правовое принуждение, бюджетное правонарушение, бюджетно-правовая ответственность.

Актуальность обращения к обозначенной тематике определяется нерешенностью ряда теоретических вопросов института бюджетно-правовой ответственности в бюджетном праве России. Несмотря на довольно значительный объем научных исследований, посвященных бюджетно-правовой ответственности, можно констатировать, что ряд вопросов, имеющих концептуальное значение, до сих пор не получили разрешения, проблемы в теоретическом осмыслении мер бюджетно-правовой ответственности сохраняются.

Одна из таких проблем – распространенное в финансово-правовой доктрине расширительное толкование бюджетно-правовой ответственности: часто исследователями не проводится разграничение между мерами бюджетно-правового принуждения и мерами бюджетной ответственности, происходит их отождествление. Так, существует мнение, что меры ответственности в Бюджетном кодексе перечислены в ст. 282 БК РФ [1, с. 114–116; 4, с. 18–19; 6, с. 188; 14, с. 538; 25, с. 27], хотя фактически в этой статье перечислены меры, которые можно отнести не только к мерам ответственности, но и к иным мерам принуждения, на что прямо указано в названии данной статьи. Определенные предпосылки для расширительного понимания бюджетно-правовой ответственности были сформированы законодателем, который в ряде случаев в тексте Бюджетного кодекса ведет речь об ответственности за нарушение бюджетного законодательства, в то же время не закрепляя необходимых для института ответственности основания (понятия бюджетного правонарушения), базовых характеристик ее санкций (видов наказания), основных принципов ее возложения (установление виновности и др.), используя при этом более широкие понятия „меры принуждения” и „нарушение бюджетного законодательства”.

Разграничение мер ответственности от иных мер правового принуждения не является новым для пра-

вовой науки, проводится оно и в науке финансового права. Например, справедливо отмечают Н. А. Саттарова, Е. В. Шеховцева, что не все меры принуждения, которые перечислены в ст. 282 БК РФ, относятся к мерам финансовой ответственности [7, с. 289; 29, с. 31]. Однако этот подход, к сожалению, пока не получил доминирующего распространения, несмотря на его очевидное соответствие положениям общей теории права и действующего бюджетного законодательства. Дифференцируя понятия бюджетно-правовой ответственности и бюджетно-правового принуждения, их соотношение можно определить в категориях части и целого соответственно: наряду с мерами бюджетно-правовой ответственности в системе бюджетно-правового принуждения необходимо выделять пресекательные и восстановительные меры бюджетно-правового принуждения [23, с. 366–400].

Вторая проблема теоретических разработок в сфере бюджетно-правовой ответственности связана с тем, что научные концепции этого института оказались оторванными от действующего правового регулирования, не учитывают его положений. Бюджетное законодательство Российской Федерации использует в ряде случаев слова „ответственность за нарушение бюджетного законодательства”, однако не закрепляет положений, позволяющих формировать институт бюджетно-правовой ответственности: отсутствует необходимое для юридической ответственности основание – бюджетное правонарушение.

В финансово-правовой теории мнение о наличии бюджетного правонарушения как основания бюджетно-правовой ответственности, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ, является распространенным: понятие нарушения бюджетного законодательства, предусмотренное в ст. 281 БК РФ, оценивается как тождественное понятию „бюджетное правонарушение” [2, с. 28–31; 3, с. 44–47;



4, с. 19; 7, с. 291; 8, с. 43–44; 11, с. 131; 14, с. 537; 15, с. 20–30; 17, с. 16–17; 24, с. 11–13]. Явное отсутствие в Бюджетном кодексе РФ указания на такую характеристику правонарушения, как виновность в его совершении, одними учеными игнорируется, а другим дает основания для констатации специфичности бюджетных правонарушений [10, с. 85–91, 98; 16, с. 440; 19, с. 46]. Таким образом, формируется тезис о существовании в рамках бюджетного правового регулирования безвиновной юридической ответственности по аналогии с механизмом гражданско-правового принуждения.

Согласиться с этим тезисом в полной мере затруднительно, прежде всего потому, что концепция безвиновной гражданско-правовой ответственности не является однозначно признанной в науке гражданского права и не разделяется ее ведущими представителями [30, с. 155–180]. Кроме того, подобным направлением научного мнения не учитывается общетеоретическое представление о составе правонарушения и юридической формализации его признаков: „...для наличия ответственности необходимо общественно опасное, виновное, противоправное деяние...”, „...отсутствие одного из указанных элементов исключает ответственность...” [12, с. 340]. Например, Н. С. Макарова пишет, что не находит убедительным данное мнение О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородского, полагая, что все эти предложения „лишь усложняют терминологию, делают ее излишне громоздкой и сводятся порой к словесным препирательствам, отвлекающим от выяснения существа дела” [19, с. 49].

Однако именно эти теоретические положения были недвусмысленно внедрены в законотворческую практику Конституционным Судом РФ, заключившим, что наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности. При этом к основаниям ответственности, исходя из общего понятия состава правонарушения, относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное [22]. Следует согласиться с утверждениями тех авторов, которые полагают, что в публичном праве, в отличие от гражданско-правовых отношений, безвиновная ответственность недопустима [7, с. 291].

С учетом изложенного представляется возможным признать справедливым мнение, что достаточных оснований для признания существования нарушений бюджетного законодательства РФ в качестве самостоятельного вида правонарушений нет [5]; то, что законодатель по той или иной причине не называет правонарушением, в некоторых случаях действительно мало на него похоже [18, с. 4–5]. Явное отсутствие в тексте Бюджетного кодекса указания на виновность в совершении бюджетного нарушения, как его обязательный признак, свидетельствует о том, что законодатель использует иную модель последствий подобных нарушений, отличную от классического понимания основания юридической ответственности, – конструкцию мер принуждения, применение которых обуславливается нарушением бюджетного законодательства, не требующего уста-

новления вины. „Обретение” формы правонарушения нарушением бюджетного законодательства требуется только в рамках привлечения к административной или уголовной ответственности.

Фактическое отсутствие института бюджетно-правовой ответственности можно было бы признать вполне допустимым: для наказания субъектов, принадлежащих преимущественно к системе государственной (муниципальной) службы, применение мер административной ответственности являлось уместным. Однако в условиях расширения перечня субъектов, получающих финансирование из бюджета, возникает вопрос о достаточности административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Этим обуславливается актуальность теоретических разработок, направленных на формирование института бюджетно-правовой ответственности в российском законодательстве. В этой связи необходимо обратиться к третьей научно-теоретической проблеме – нерешенности вопроса о необходимости бюджетно-правовой ответственности как таковой, проявляющейся в рекомендациях ее „перенесения” в КОАП РФ.

Возможность существования финансово-правовой ответственности достаточно часто отрицается правоведами, указывающими на то, что для целей наказания в сфере финансовых отношений достаточно средств административной или уголовной ответственности.

Согласиться с этим утверждением в полной мере вряд ли можно. Нельзя отрицать того, что каждая отрасль права имеет особенности в предметах, методах правового регулирования и „мерах ответственности за правонарушения” [21, с. 17], т. е. формируется из правовых норм, учитывающих специфику, присущую той или иной сфере правового регулирования. Эта специфика вполне может требовать наличия собственной системы санкций. Яркий тому пример – бюджетное законодательство, закрепляющее целый ряд „принципиально новых мер пресекающего, предупредительного, обеспечительного или восстановительного характера” [28, с. 12].

Отрасль права, регулируя определенную сферу общественных отношений, предусматривает возможное только в этой сфере неправомерное поведение в виде соответствующих нарушений и правонарушений и может обладать собственным механизмом пресечения нарушений, восстановления нарушенных правовых отношений. Содержание этого механизма различно для каждой отрасли, например ущерб, причиненный в результате совершения административного правонарушения или преступления, возмещается посредством гражданско-правовых механизмов; восстановление субъективного права в рамках гражданских правоотношений осуществляется собственными инструментами и не сопряжено с действием административной ответственности; восстановление имущественных интересов публично-правовых образований в рамках финансовых правоотношений осуществляется посредством собственных механизмов, возникших часто как „приспособление” к данной сфере



гражданско-правовых конструкций.

Формирование собственной системы санкций правовой отраслью обуславливается возможностью эффективного применения в данной области отношений конструкций иной отраслевой принадлежности. Так, понятно, что использование в налоговых отношениях гражданско-правовой пени невозможно. Однако возможно ее „приспособление” к данным отношениям, что требует соответствующего юридического закрепления, в результате чего фактически формируется новое, не известное ранее правовое средство. Аналогичный вывод можно сделать и относительно мер отраслевой ответственности.

Особенности финансовых отношений, обуславливающие формирование отрасли финансового права, определяют, что конструкций административного законодательства для них недостаточно. Как известно, для образования самостоятельной отрасли права имеют значение определенные условия: степень своеобразия тех или иных отношений; их удельный вес; невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей; необходимость применения особого метода регулирования [26, с. 297]. Считаем, что важнейшей причиной выделения финансового права в самостоятельную правовую отрасль является качественное своеобразие регулируемых отношений. Современные направления обособления предмета финансового права выявлены А. И. Худяковым, отметившим четкую тенденцию пересмотра сферы финансового права от вообще государственного хозяйства к только денежному хозяйству. Предметом финансового права являются финансово-экономические отношения, обладающие особыми свойствами, реализация которых требует императивной формы. Но для утверждения самостоятельности этой сферы правового регулирования необходимо руководствоваться спецификой именно правоотношения, а не методом его регламентации [27, с. 83, 89–90].

Таким образом, вопрос о наличии оснований для формирования конструкций финансово-правовой ответственности в различных сферах финансовой деятельности государства (муниципальных образований) – преимущественно вопрос целесообразности: может ли задача наказания быть эффективно достигнута посредством конструкций уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности или требуется формирование иного правового средства, учитывающего особенности финансово-экономических отношений. Так, система мер административного принуждения не преследует цели восстановления нарушенных субъективных прав имущественного характера, подобная задача решается в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КОАП РФ). Но этот механизм в сфере финансовых правоотношений применим лишь в отдельных случаях, в целом же финансово-правовое регулирование обладает собственными конструкциями, обеспечивающими реализацию цели восстановления нарушенного имущественного субъективного права (изъятие средств; блокировка расходов и др.). Применительно к бюджетной

сфере можно отметить, что в настоящее время идет формирование новых конструкций, основанных на „приспособлении” к бюджетным отношениям гражданско-правовых институтов. Представляется необходимым формирование и института бюджетной ответственности, а также его системное функционирование наряду с институтами административной и уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Еще один проблемный теоретический аспект бюджетно-правовой ответственности – вопрос о том, какие меры следует отнести к ее содержанию. В науке к мерам бюджетно-правовой ответственности многие относят такую меру, как предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, которая рассматривается как мера финансово-правовой ответственности личного характера по аналогии с предупреждением как меры дисциплинарной и административной ответственности [9, с. 25; 13, с. 78; 20, с. 30]. Однако, оценивая действующую правовую регламентацию данной меры принуждения, можно заметить, что она не сопряжена с какими-либо последствиями, являющимися по своему характеру обременительными для правонарушителя. Специфика предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса заключается в том, что оно более направлено на устранение условий для совершения подобного нарушения в дальнейшем, не выполняя задач наказания.

Наличие функции наказания можно предположить в виде штрафов в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка РФ, устанавливаемых ранее российскими законами о федеральном бюджете на соответствующий год, за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, предоставленных российским юридическим лицам [31]. Однако с 2008 года они не предусматриваются российским бюджетным законодательством. На этом основании можно заключить, что в действующем формате российское бюджетное законодательство не закрепляет мер, которые можно было бы отнести к мерам ответственности бюджетно-правового характера [23, с. 377–400]. Однако, как отмечалось, наличие их необходимо. Полагаем, что меры бюджетно-правовой ответственности должны иметь имущественный характер (штраф), а их применение должно сопровождаться применением также мер дисциплинарной ответственности.

Список использованной литературы

1. Арсланбекова А. З. Проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства / А. З. Арсланбекова // Право и политика. – 2006. – № 9.
2. Архипенко Т. В. Соотношение административной и бюджетной ответственности / Т. В. Архипенко, А. В. Макаров // Финансовое право. – 2004. – № 4.
3. Ахмедова И. Ш. Вопросы правового регулирования деятельности органов государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на здравоохранение / И. Ш. Ахмедова // Право и экономика. – 2011. – № 5.
4. Батыров С. Е. Проблемы применения и перспективы развития ответственности за нарушение бюджетного законодательства / С. Е. Батыров // Финансовое право. – 2003. – № 2.
5. Борисов А. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Рос-



- сийской Федерации / Борисов А. Н. – М. : Юстицинформ, 2008. – 389 с.
6. Бюджетное право : учебное пособие / [под ред. М. В. Карасевой]. – М. : Эксмо, 2010.
7. Бюджетное право : учебник / [под ред. Н. А. Сагаровой]. – М. : Деловой двор, 2009.
8. Гейхман О. М. Бюджетное правонарушение : понятие и особенности квалификации отдельных составов / О. М. Гейхман // Финансовое право. – 2004. – № 4.
9. Другова Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Ю. В. Другова // Журнал российского права. – 2003. – № 3.
10. Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права : дис. ... докт. юрид. наук / Емельянов А. С. – М., 2005.
11. Емельянова Е. С. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук / Емельянова Е. С. – М., 2005.
12. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М., 1961.
13. Карасева М. В. Финансовое право / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; под ред. М. В. Карасевой. – М. : Норма ; Инфра-М, 2001.
14. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ (постатейный) / [под ред. Е. Ю. Грачевой]. – М. : Проспект, 2009.
15. Конюхова Т. В. Развитие института ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Т. В. Конюхова // Законодательство и экономика. – 2003. – № 2.
16. Крохина Ю. А. Бюджетное право России : [учебник] / Крохина Ю. А. – М. : Юрайт, 2010.
17. Крохина Ю. А. Финансовое правонарушение : понятие, состав и санкции / Ю. А. Крохина // Финансовое право. – 2004. – № 3.
18. Кучеров С. В. Проблемы правовой идентификации нарушений бюджетного законодательства / С. В. Кучеров // Финансовое право. – 2010. – № 11.
19. Макарова Н. С. Бюджетная ответственность : понятие, основания, особенности реализации : дис. ... канд. юрид. наук / Макарова Н. С. – М., 2004.
20. Макарова Н. С. Виды и особенности применения бюджетно-правовых санкций за бюджетные правонарушения / Н. С. Макарова // Российский судья. – 2004. – № 6.
21. Манохин В. М. Российское административное право : учебник / Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. – М., 1996.
22. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ „АвтоВАЗ” и „Комбинат „Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью „Верность”, „Вита-Плюс” и „Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью „Совместное российско-южноафриканское предприятие „Эконт” и гражданина А. Д. Чулкова : постановление Конституционного Суда РФ : от 27 апреля 2001 года № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 5.
23. Разгильдиева М. Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : дис. ... докт. юрид. наук / Разгильдиева М. Б. – Саратов, 2011.
24. Сердюкова Н. В. Финансово-правовая ответственность по бюджетному законодательству / Н. В. Сердюкова // Финансовое право. – 2004. – № 5.
25. Соболевская Ю. В. Проблемы правового регулирования ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере бюджетных отношений / Ю. В. Соболевская // Журнал российского права. – 2009. – № 8.
26. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2006.
27. Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / Худяков А. И. / сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Прохоров, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2010.
28. Шевелева Н. А. Бюджетная система России : опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Шевелева Н. А. – СПб. : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, Издательство юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, 2004.
29. Шеховцева Е. В. Ответственность за нарушение законодательства в бюджетной сфере : дис. ... канд. юрид. наук / Шеховцева Е. В. – СПб., 2006.
30. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / Яковлев В. Ф. – 2-е изд., доп. – М. : Статут, 2006.
31. О федеральном бюджете на 2006 год : Федеральный закон : от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ (с изм. от 1 декабря 2006 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 52. – Ч. 2. – Ст. 5602 ; 2006. – № 49. – Ч. 1. – Ст. 5087.
32. О федеральном бюджете на 2005 год : Федеральный закон : от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ (с изм. от 4 ноября 2005 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5277 ; 2005. – № 45. – Ст. 4589.
33. О федеральном бюджете на 2004 год : Федеральный закон : от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ (с изм. от 10 ноября 2004 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 52. – Ст. 5038 ; 2004. – № 46. – Ч. 1. – Ст. 4491.
34. О федеральном бюджете на 2003 год : Федеральный закон : от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ (с изм. от 17 июля 2005 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 52. – Ст. 5132 ; 2005. – № 30. – Ч. 2. – Ст. 3199.

Статья поступила в редакцию 14.05.2012 г.