

УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-3-75–81

С.Н. Керамова, А.Э. Карагишиев

Некоторые проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru*

В статье рассматриваются проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Актуальность темы заключается в том, что с каждым годом растет число совершаемых правонарушений в данной сфере. Цель статьи – установление системы адекватных мер ответственности в области бюджетных отношений. Обосновывается мысль о том, что некоторые проблемы привлечения к ответственности за данные нарушения до настоящего времени остаются нерешенными. Перечисляется ряд проблем, связанных с применением финансово-правовой ответственности и требующих решения. В статье излагаются взгляды ученых относительно понятия «бюджетное правонарушение». Результатом исследования является формулирование выводов о необходимости координации составов правонарушений в бюджетной сфере, закрепленных нормами КоАП и Бюджетного кодекса, а также законодательного закрепления понятия бюджетного правонарушения.

Ключевые слова: бюджетные нарушения, бюджетно-правовая ответственность, финансово-правовая ответственность, рыночные отношения, правовые акты, Бюджетный кодекс.

Важной гарантией реализации бюджетного обеспечения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в данной сфере является ответственность за нарушение бюджетного законодательства. На государство возложена задача своевременного предупреждения нарушений в бюджетной сфере [1, с. 335]. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства регулируется в различных законодательных актах, в частности в Бюджетном кодексе РФ (в ред. от 15.10.2020), в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (от 18.03.2020), других федеральных законах и указах Президента.

Что же следует считать нарушением бюджетного законодательства?

По мнению В.В. Квартальнова и Т.Н. Казанкова, «нарушение бюджетного законодательства – это неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за их исполнением» [1, с. 336].

Глава 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации посвящена бюджетным нарушениям, которые в настоящее время представляют собой одну из важных проблем функционирования этой государственной системы. Закрепленный в статье 29 БК РФ принцип единства бюджетной системы РФ предполагает наличие единого бюджетного законодательства Российской Федерации, единых санкций за его нарушение. Поэтому нормы, предусматривающие основание, порядок, принципы привлечения к бюджетно-правовой ответственности, могут устанавливаться исключительно на федеральном

уровне. Привлечение к ответственности происходит в процессуальной форме, в определенном порядке.

В главе 30 (ч. 4) Кодекса предусмотрены следующие бюджетные нарушения: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом; несоблюдение условий предоставления бюджетного кредита. За нарушение бюджетного законодательства предусмотрена финансово-правовая ответственность, включающая в себя в качестве неотъемлемого элемента бюджетную ответственность.

Нарушением бюджетного законодательства Бюджетный кодекс (ст. 306.1, ч. 1) признает «совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком» несоблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы РФ, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию; условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета; условий государственных (муниципальных) контрактов.

За нарушения бюджетного законодательства наступает финансово-правовая ответственность. Данный вид ответственности основан на общих принципах юридической ответственности (законности, справедливости, неотвратимости наказания, индивидуализации наказания). Бюджетной ответственности за нарушение бюджетного законодательства посвящена четвертая часть Бюджетного кодекса. При наступлении финансово-правовой ответственности применяются санкции, которые предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Согласно Кодексу совершение бюджетного нарушения, предусмотренного главой 30 БК РФ, влечет применение бюджетной меры принуждения на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. Так, в случае совершения правонарушения участником бюджетного процесса предусматривается применение мер принуждения, закрепленных в статье 306.2 Бюджетного кодекса РФ. Данные санкции могут применяться в случае не только нарушения каких-либо норм, но и в виде мер, обеспечивающих компенсацию потерь государственных финансовых фондов [2, с. 103]. Как отмечает Л.А. Драгунова, с которой следует согласиться, «главная задача бюджетного законодательства состоит в том, чтобы установить систему адекватных мер ответственности в области бюджетных отношений» [3, с. 80]. В.С. Карнович подчеркивает, что «ответственность за нарушения бюджетного законодательства заключается в определенных лишениях личного, имущественного или организационного характера, которые претерпевает нарушитель» [4, с. 117].

Таким образом, в Кодексе впервые систематизированы нормы, которые регламентируют ответственность, предусмотренную за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на внесенные законодателем изменения в Бюджетный кодекс РФ, не были разрешены все проблемы, связанные с применением финансово-правовой ответственности, в силу чего проблемы ответственности за нару-

шение бюджетного законодательства входят в число актуальных проблем. Они прежде всего обусловлены неудачными формулировками основания и состава рассматриваемого нарушения, отсутствием четких оснований привлечения к юридической ответственности, специальных положений, регламентирующих вопросы установления вины, обстоятельств, исключающих привлечение к данному виду ответственности, процессуального порядка привлечения к ней, оснований освобождения от ответственности и т. д. Так, в Кодексе сказано лишь, что основанием для привлечения лица к ответственности является совершение им правонарушения. В пункте 2 ст. 1 Бюджетного кодекса сказано, что данный Кодекс правомочен устанавливать правовые основы применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений. Однако, как отмечают ученые, привлечение нарушителей бюджетного законодательства к юридической ответственности не отнесено к бюджетному правоотношению [5, с. 299; 6, с. 23].

Некоторые вопросы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства до сих пор не решены. В частности, те составы бюджетных нарушений, за которые прежде устанавливалась ответственность, теперь не относятся к бюджетным нарушениям. Соответственно к лицам, совершившим эти нарушения, неприменимы меры бюджетного принуждения.

Наиболее проблемным является вопрос о виновности как признаке бюджетного правонарушения. З.А. Арсланбекова отмечает, что «бюджетное законодательство не всегда указывает на виновность как обязательный признак привлечения к бюджетной ответственности» [7, с. 116]. В свою очередь, Н.А. Саттарова подчеркивает, что «бюджетное законодательство не содержит указаний на виновность правонарушителя, однако его вина предполагается» [8, с. 126]. Вина может быть умышленной и неосторожной, вследствие чего бюджетное нарушение может совершаться либо умышленно, либо по неосторожности. Например, нецелевое использование бюджетных средств, а также их несвоевременный возврат могут совершаться лишь в форме умысла или неосторожности. Отсутствие вины в действиях лица, не выполнившего бюджетную обязанность, указывает на отсутствие нарушения, в связи с чем такое лицо не несет юридической ответственности. Значит, наступление бюджетной ответственности возможно также при отсутствии субъективной стороны состава бюджетного нарушения. Такой подход законодателя представляется не вполне правильным. Нельзя также согласиться с учеными, считающими, что вина не имеет значения при применении мер принуждения. Думается, что большинство бюджетных нарушений совершается виновно, например нецелевое использование бюджетных средств, финансирование расходов сверх утвержденных лимитов и другие.

Одной из существенных проблем следует считать то, что в Бюджетном кодексе РФ по-прежнему не содержится понятие «бюджетное правонарушение», вместо которого используется понятие «бюджетное нарушение». Подчеркнем также, что состав бюджетного нарушения отличается от общепринятого состава правонарушения в юриспруденции. Так, следует отметить существование различий по субъекту, субъективной стороне правонарушения и бюджетного нарушения. То есть надо сказать, что в Бюджетном кодексе РФ не применяется термин «бюджетное правонарушение», а указывается на совершение бюджетного нарушения как на основание ответственности. Это нам кажется нелогичным. По мнению Л.А. Драгуновой, «данное обстоятельство служит основанием для многочисленных дискуссий относительно существования бюджетного правонарушения» [3, с. 79]. С.В. Мирошник полагает, что «бюджетное правонарушение является разновидностью финансовых правонарушений, именно оно долж-

но выступать основанием для привлечения лица к бюджетно-правовой ответственности» [9, с. 78].

Как отмечает профессор З.А. Арсланбекова, содержание понятия «нарушение бюджетного законодательства» шире, чем содержание понятия «бюджетное правонарушение». И такая позиция представляется верной. Под бюджетным правонарушением она понимает «общественно опасное, противоправное, виновное действие (бездействие) субъекта бюджетных правоотношений, за которое бюджетным законодательством предусмотрена ответственность» [7, с. 114].

Как известно, нарушение бюджетного законодательства влечет наступление не только бюджетной ответственности, но и административной и уголовной. В этой связи, полагаем, целесообразно использовать в Бюджетном кодексе РФ термин «бюджетное правонарушение», а не «нарушение бюджетного законодательства».

Думается, необходимость введения в Бюджетный кодекс понятия бюджетного правонарушения как самостоятельного вида обусловлена следующими причинами: наличием кодифицированного акта – Бюджетного кодекса, предусматривающего данный вид правонарушений; запрещением совершения их под угрозой применения к правонарушителям мер принуждения как специфических мер государственного воздействия. Поэтому представляется верным мнение ученых о необходимости закрепления в Бюджетном кодексе РФ понятия бюджетного правонарушения с указанием всех его признаков, элементов юридического состава ввиду особенностей бюджетных правоотношений. Предлагаем в статье 306 Бюджетного кодекса дать такое определение бюджетного правонарушения: виновно совершенное противоправное деяние субъекта, за которое статьей 306.2 БК установлены бюджетные меры принуждения. Как нам кажется, такое определение дает четкое понимание бюджетного правонарушения.

Проблема повышения ответственности за нарушение бюджетного законодательства в настоящее время относится к числу острейших проблем функционирования бюджетной системы. Как подчеркивает М.Ю. Роман, «это результат отсутствия эффективного контроля, выявления и последовательного привлечения к ответственности за бюджетные правонарушения, в том числе и отсутствие реальной системы предупреждения» [10, с. 286]. Аналогичного мнения придерживается Л.А. Драгунова, считая важной причиной нарушения бюджетного законодательства «отсутствие эффективного механизма принуждения за нарушения бюджетного законодательства, а также бессистемность положений о финансовом контроле в Бюджетном кодексе Российской Федерации» [3, с. 77]. Поэтому, как представляется, надо повысить эффективность существующих мер ответственности в рассматриваемой сфере как одного из наиболее важных институтов бюджетного права.

Еще одной проблемой можно назвать то, что в настоящее время привлечение к ответственности в бюджетной сфере регулируется нормами Бюджетного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, тогда как существуют различия в предмете и методе между двумя отраслями права, что сказывается на применении бюджетной и административной ответственности в бюджетной сфере. Решение данной проблемы возможно только с помощью применения комплексных мер, к примеру усовершенствованием процессуального порядка привлечения к бюджетной ответственности.

Таким образом, можно сказать, что проблема разграничения финансово-правовой и административной ответственности является сложным процессом, т. к. отсутствует разделение данных видов правонарушений на законодательном уровне.

В заключение сделаем следующие выводы.

Вследствие отсутствия эффективного механизма принуждения за нарушения бюджетного законодательства, реальной системы предупреждения, а также в связи с бессистемностью положений о финансовом контроле в Бюджетном кодексе РФ надо установить систему адекватных мер ответственности в области бюджетных отношений, а также повысить эффективность существующих мер ответственности в рассматриваемой сфере как одного из наиболее важных институтов бюджетного права.

Что касается вины, то, как представляется, большинство бюджетных нарушений совершается виновно, в силу чего в бюджетном законодательстве следует указывать на виновность как обязательный признак привлечения к бюджетной ответственности.

Привлечение к ответственности в бюджетной сфере регулируется нормами Бюджетного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, тогда как существуют различия в предмете и методе между этими отраслями права. Вследствие этого требуется применение комплексных мер, совершенствование процессуального порядка привлечения к бюджетной ответственности, координирование составов нарушений в бюджетной сфере, закрепленных нормами КоАП и Бюджетного кодекса, и т. д.

Для повышения эффективности привлечения к ответственности за бюджетные нарушения в Бюджетном кодексе РФ следует законодательно закрепить понятие бюджетного правонарушения, указав все его признаки, элементы состава преступления с учетом особенностей бюджетных правоотношений, и в статье 306 Бюджетного кодекса дать такое определение бюджетного правонарушения: виновно совершенное противоправное действие субъекта, за которое статьей 306.2 БК установлены бюджетные меры принуждения.

Литература

1. *Квартальнова В.В., Казанкова Т.Н.* Бюджетное законодательство, меры ответственности за его нарушение // Modern Science. – 2020. – № 6-1. – С. 335–339.
2. *Бортник И.В.* Ответственность за нарушение финансового законодательства: правовой анализ норм // Legal Bulletin. – 2020. – Т. 5, № 1. – С. 101–107.
3. *Драгунова Л.А.* Проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации // Правоприменительная деятельность: история и современность; материалы Межд. науч. конф., посвященной памяти доцента М.В. Геворкяна (г. Псков, 27 июня 2017 г.). – Псков, 2017. – С. 76–83.
4. *Карнович В.С.* Основания наступления ответственности за нарушения бюджетного законодательства // Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения; сб. ст. V Межд. науч.-практ. конф.: в 2 ч. (г. Пенза, 5 августа 2017 г.). – Пенза: Наука и Просвещение, 2017. – С. 115–118.
5. *Кауфова Ф.Б.* Проблемы применения юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Молодой ученый. – 2017. – № 50 (184). – С. 298–301.
6. *Арутюнян А.Х., Михолап М.В., Шацкая А.П.* Проблемы применения ответственности за правонарушения в сфере бюджетного законодательства // Эпомен. – 2019. – № 24. – С. 20–24.
7. *Арсланбекова А.З.* Проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 113–119.
8. *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве / под ред. проф. И.И. Кучерова. – М.: Юрлитинформ, 2006.

9. *Мирошник С.В.* Бюджетно-правовая ответственность: проблемы правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 5. – С. 77–79.

10. *Роман М.Ю.* Теоретико-правовые основы юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Правовая безопасность личности, государства и общества: сб. ст. XIX Межд. науч. конф. (г. Москва, 25 апреля 2019 г.) / под ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева, Е.Ю. Князевой. – М., 2019. – С. 283–289.

References

1. *Kvartal'nova V.V., Kazankova T.N.* Byudzhetnoe zakonodatel'stvo, mery otvetstvennosti za ego narushenie // Modern Science. 2020. № 6-1. Pp. 335–339.
2. *Bortnik I.V.* Otvetstvennost' za narushenie finansovogo zakonodatel'stva: pravovoi analiz norm // Legal Bulletin. 2020. T. 5. № 1. Pp. 101–107.
3. *Dragunova L.A.* Problemy privlecheniya k otvetstvennosti za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii // Pravoprimenitel'naya deyatel'nost': istoriya i sovremennost': materialy mezhd. nauch. konf., posvyashch. pamjati dots. M.V. Gevorkyana. 2017. Pp. 76–83.
4. *Karnovich V.S.* Osnovaniya nastupleniya otvetstvennosti za narusheniya byudzhetnogo zakonodatel'stva // Nauka i innovatsii v XXI veke: aktual'nye voprosy, otkrytiya i dostizheniya: sb. st. V mezhd. nauch.-prakt. konf.: v 2 ch. 2017. Pp. 115–118.
5. *Kaufova F.B.* Problemy primeneniya yuridicheskoi otvetstvennosti za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva // Molodoi uchenyi. 2017. № 50 (184). Pp. 298–301.
6. *Arutyunyan A.Kh., Mikholap M.V., Shatskaya A.P.* Problemy primeneniya otvetstvennosti za pravonarusheniya v sfere byudzhetnogo zakonodatel'stva // Epomen. 2019. № 24. Pp. 20–24.
7. *Arslanbekova A.Z.* Problemy primeneniya otvetstvennosti za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva // Pravo i politika. M.: Nota Bene, 2006. № 9. P. 113–119.
8. *Sattarova N.A.* Prinuzhdennye v finansovom prave / pod red. prof. I.I. Kucherova. M.: Yurlitinform, 2006.
9. *Miroshnik S.V.* Byudzhetno-pravovaya otvetstvennost': problemy pravovogo regulirovaniya // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2018. № 5. Pp. 77–79.
10. *Roman M.Yu.* Teoretiko-pravovye osnovy yuridicheskoi otvetstvennosti za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva // Pravovaya bezopasnost' lichnosti, gosudarstva i obshchestva: sb. st. XIX mezhdunar. nauch. konf. / pod red. N.I. Arkhipovoi, S.V. Timofeeva, E.Yu. Knyazevoi. 2019. Pp. 283–289.

Поступила в редакцию 8 июня 2020 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-3-75-81

Some Problems of Prosecution for Violations of Budget Legislation

S.N. Keramova, A.E. Karagishiev

*Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala; M. Gadzhiev st., 43a;
saida14@yandex.ru*

The article discusses the problems of prosecution for violations of budgetary legislation. The relevance of the topic of the article is that the number of offenses committed in this area is increasing every year. The purpose of the article is to establish a system of adequate measures of responsibility in the field of budgetary relations. The idea is substantiated that some problems of bringing to responsibility for these violations still remain unresolved. A number of problems related to the application of financial and legal responsibility and requiring a solution are listed. The article presents the views of scientists regarding the concept of "budget violation". The result of the study is the formulation of conclusions on the need to coordinate the composition of offenses in the budgetary sphere, enshrined in the norms of the Administrative Code and the Budget Code, as well as the legislative consolidation of the concept of budgetary offense.

Keywords: *budget violations, budgetary and legal responsibility, financial and legal responsibility, market relations, legal acts, the Budget Code.*

Received 8 June, 2020