



ОСНОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ

Аннотация. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере установления и реализации бюджетно-правовой ответственности в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии с позиции сравнительного правоведения. Путем выявления общих для исследуемых государств и особенных для каждого из них признаков сформулировано понятие бюджетного правонарушения; на основе компаративного метода выявлены отличия бюджетных правонарушений от иных видов нарушений бюджетного законодательства; на основе правоприменительной практики рассмотрены проблемы, возникающие в сфере правоотношений бюджетно-правовой ответственности. В основе изучения лежит сравнительно-правовой метод, позволяющий сопоставить сходные правовые проблемы, существующие в немецком и российском законодательстве, а также выявить оптимальные пути их разрешения. По итогам исследования сделаны следующие выводы. Ответственность за совершение правонарушений в бюджетной сфере, предусмотренная законодательством как России, так и Германии, обладает совокупностью признаков, присущих финансово-правовой ответственности. Это позволяет сделать вывод о финансово-правовой природе данного вида ответственности и обоснованности использования термина «бюджетно-правовая ответственность» как вида финансово-правовой ответственности. В основу разграничения бюджетного правонарушения и административного проступка должен быть положен субъект правонарушения и процессуальный порядок применения мер ответственности. Бюджетно-правовая ответственность определяет состояние субъекта бюджетного права, т.е. лица, деятельность которого связана с публичными финансами, обуславливая необходимость исполнения бюджетных обязанностей, сочетающих в себе начала публично-правовых и частно-правовых обязанностей. В БК РФ следует закрепить понятие бюджетного правонарушения и единый закрытый перечень бюджетных правонарушений. Однако, как показал сравнительный анализ, в законодательстве ФРГ, даже в специальных правовых актах о бюджете, также отсутствует определение бюджетного правонарушения. Кроме того, необходимо исключить существующую противоречивость содержащихся в разных кодексах норм об ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Ключевые слова: бюджетно-правовая ответственность, Германия, бюджетное правонарушение, санкция, сравнительное правоведение, Бюджетный кодекс, нецелевое использование, судебная практика, бюджетные средства, субъект правонарушения.

Понятие правонарушения является одним из спорных вопросов в теории финансового права. Мнения исследователей противоправного поведения в сфере публичных финансов колеблются от отрицания финансовых правонарушений и рассмотрения их как

административных проступков¹ до признания этой правовой категории в качестве одной из

¹ См.: Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. 1997. № 8.

© Пономарева Карина Александровна

* Кандидат юридических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского [karinaponomareva@gmail.com] 644077, г. Омск, пр. Мира, 55а.



ключевых в теории финансово-правовой ответственности².

Аналогичная ситуация сложилась и в подотраслях финансового права, в том числе в бюджетном праве. Несмотря на серьезные изменения в законодательстве, регулирующем отношения в бюджетной сфере, БК РФ по-прежнему не содержит понятия «бюджетное правонарушение», но использует понятие «нарушение бюджетного законодательства», под которым понимается неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ³.

В преамбуле к БК РФ указано, что он определяет основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. При этом согласно ч. 2 ст. 1 БК РФ Кодекс устанавливает правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Как отмечает Н.А. Саттарова, «указанные положения не нашли четкого и ясного отражения в данной части, поскольку здесь закреплены лишь основания и виды ответственности, а правовые основы порядка и условий привлечения к ней остались без внимания, т.е. изначально «выпал» процессуальный аспект привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства»⁴.

Разнообразны взгляды на понятие бюджетного правонарушения в отечественной юридической литературе.

Первая точка зрения состоит в том, что данные правонарушения являются особым видом правонарушений, влекущих соответствующие меры бюджетно-правовой ответственности. Так, Ю.А. Крохина говорит о финансово-правовой ответственности за нарушение бюджетного законодательства: «В случае нарушения бюджетного законодательства финансово-правовая ответственность влечет для субъектов бюджетного права определенные отрицательные по-

следствия, как-то: лишения имущественного характера»⁵. В настоящем исследовании представляется верным придерживаться данной концепции.

Иная позиция состоит в том, что нарушения бюджетного законодательства, определенные БК РФ, по своей правовой природе являются административными правонарушениями и влекут применение мер административного взыскания по правилам, установленным законодательством об административных правонарушениях⁶.

Еще одна точка зрения высказана А.З. Арсланбековой: «за правонарушения, предусмотренные в БК РФ, может наступать одновременно два вида ответственности: административная и финансовая. Следовательно, такие правонарушения являются сложными, т.е. административно-финансовыми, имеющими сложный объект»⁷. Однако данная точка зрения представляется весьма спорной, поскольку привлечение к двум видам ответственности за одно и то же правонарушение недопустимо с позиции теории права.

Ответственность за ряд нарушений некоторые исследователи предлагают считать комплексной, предусмотренной не только нормами БК РФ, но и нормами КоАП, а в определенных случаях — Уголовного и Гражданского кодексов⁸. Как разъяснил Пленум ВАС РФ в постановлении от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», судам при применении положений абзаца четвертого п. 1 ст. 284, 290, 291 БК РФ, устанавливающих ответственность заемщика по договору о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе в виде взыскания пеней за несвоевременные возврат заемных средств и уплаты процентов за пользование этими средствами в размере одной

² См.: Макарова Н.С. Виды и особенности применения бюджетно-правовых санкций за бюджетные правонарушения // Российский судья. 2004. № 6; Крохина Ю.А. Финансовое правонарушение: понятие, состав и санкции // Финансовое право. 2004. № 3; Емельянова Е.С. Бюджетное правонарушение и бюджетная ответственность: понятие и основные черты // Финансовое право. 2004. № 2.

³ Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. № 31. Ст. 3823.

⁴ Саттарова Н.А. О части четвертой Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право. 2008. № 3.

⁵ Крохина Ю.А. Вопросы концепции бюджетного права Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 9.

⁶ См.: Томилин О.О. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в финансовой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Шевченко Е.В. Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009.

⁷ Арсланбекова А.З. Характеристика санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства // Юрист. 2006. № 3. С. 3.

⁸ См.: Бутенко А.В. К вопросу о сущности правонарушений в области бюджетного законодательства // Финансовое право. 2007. № 12; Смирникова Ю.Л. Неопределенность юридической конструкции ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (соотношение норм КоАП РФ и БК РФ) // Административное право и процесс. 2009. № 4.



трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки, необходимо исходить из того, что данная ответственность является по правовой природе гражданско-правовой, то есть законной неустойкой (ст. 332 ГК РФ)⁹.

В Германии понятие правонарушений неуголовно-правового характера закрепил Закон «Об административных правонарушениях»¹⁰. Кроме того, он установил форму ответственности за данный вид правонарушения в виде административного штрафа и наличие особого вида процессуального разбирательства — производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, в Законе нет ни слова о критериях, на основании которых противоправное деяние могло бы быть отнесено к административному правонарушению. Закон констатировал, что административный проступок подлежит наказанию только в виде административного штрафа. Данная норма, при поддержке одной из правовых концепций, вполне могла претендовать на роль формального критерия при разграничении преступления и административного проступка.

Федеральный Конституционный суд Германии постановил, что перевод преступлений в административные правонарушения не исчерпывается лишь их переименованием, а также изменением негативных финансовых последствий за их совершение. Различие указанных санкций заключается в том, что административный штраф рассматривается скорее как обязательство правонарушителя компенсировать в финансовом выражении свое незначительно противоправное поведение. Право наложения административного штрафа вполне может быть отдано в юрисдикцию административных органов¹¹.

Решения Федерального Конституционного суда подтвердили мнение немецких правоведов о том, что границу соотношения санкции в каждом конкретном случае должен устанавливать законодатель, а федеральный орган конституционного правосудия должен осуществлять проверку справедливости и соразмерности найденного законодателем решения.

Бюджетные правонарушения по российскому законодательству разнообразны. Анализ позволяет выделить несколько групп бюджетных правонарушений, наиболее тесно связанных по своему содержанию:

- 1) нарушение порядка функционирования бюджетной системы;
- 2) нарушение законных прав и интересов получателей бюджетных средств;
- 3) нарушение доходной части бюджетов;
- 4) нарушение расходной части бюджетов;
- 5) нарушение гарантий выполнения бюджетных обязательств;
- 6) нарушение порядка выделения бюджетных средств: несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете, уведомлений о бюджетных ассигнованиях, о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- 7) нарушение порядка составления проектов бюджетов, ведения бюджетной отчетности и счетов.

При проведении сравнительного анализа ст. 283 БК РФ и норм Бюджетного кодекса, устанавливающих отдельные виды бюджетных правонарушений, прослеживается их несовершенство. Так, в перечень правонарушений, содержащийся в указанной статье, не включены бюджетные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 290, 291, 298 — 302 БК РФ.

При этом существуют и иные основания применения мер принуждения в соответствии с БК РФ и иными федеральными законами. А.З. Арсланбекова указывает на то, что «некоторые нарушения бюджетного законодательства, предусмотренные статьей 283, носят вымышленный характер. Например, уже не существует даже понятия «уведомлений о бюджетных ассигнованиях», но остается ответственность за их несвоевременное доведение»¹².

Таким образом, по нашему мнению, российское законодательство указывает на вид бюджетно-правовую ответственность как вид финансово-правовой ответственности. Открытые перечни нехарактерны, в частности, для административной ответственности, что исключает произвол контролирующих органов при применении мер ответственности.

Еще одним существенным признаком, отличающим бюджетно-правовую ответственность от административной, является установление бюджетной ответственности исключительно федеральным законодательством. Однако недостатком этого законодательства является то, что формулировки некоторых норм не содержат четких описаний всех действий, образующих объективную сторону бюджетного правонарушения. Диспозиции многих норм являются отсылочными или

⁹ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8. С. 10.

¹⁰ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeitengesetz – OWiG) vom 1. Oktober 1968. (BGBl. I S.481).

¹¹ BVerfGE 27, S.18.

¹² Арсланбекова А.З. Проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Право и политика. 2006. № 9.



бланкетными. В некоторых нормах БК РФ называется только противоправное деяние, но не раскрываются его характеристики. Получается, что решать вопрос о противоправности деяния и квалифицировать его в каждом конкретном случае должен правоприменитель, осуществляя толкование указанного законом термина. А это, в свою очередь, не способствует единству правоприменительной практики по вопросам бюджетно-правовой ответственности.

Н.С. Макарова указывает на то, что не следует сводить «ответственность за нарушения бюджетного законодательства» только к «бюджетной ответственности». В этой связи, в зависимости от возрастания степени общественной опасности оснований «ответственности за нарушения бюджетного законодательства», автор в ее содержании выделяет «бюджетную ответственность», «административную ответственность», «уголовную ответственность»¹³. Однако данная позиция также представляется нам спорной. Как отмечает Н.В. Витрук, «каждый вид правонарушений и юридической ответственности составляет самостоятельную группу норм права (институт или отрасль права), направленных на охрану действия и реализации регулятивных отраслей права (конституционного, парламентского, административного, судебного, гражданского, предпринимательского, трудового и др.)»¹⁴.

С другой стороны, некоторые основания, выделенные ст. 283 БК РФ в качестве самостоятельных, при установлении мер ответственности объединены в один состав бюджетного правонарушения. Например, перечисление, неполное перечисление и несвоевременное перечисление бюджетных средств получателем бюджетных средств.

Необходимо упомянуть о проблемах, возникающих в правоприменительной деятельности по бюджетным спорам; они наиболее очевидны в судебной практике. Специалисты в данной области отмечают, что можно выделить в зависимости от статуса спорящих субъектов две категории споров¹⁵. Первая категория — это дела, в которых конфликтующими сторонами выступают непосредственно органы, представляющие бюджеты соответствующим

уровней¹⁶. Иногда возникают ситуации, когда арбитражные суды вынуждены отказывать в исках о взыскании средств из бюджетов субъектов РФ в бюджеты муниципальных образований ввиду того, что доходная часть вышестоящего бюджета не была исполнена в надлежащем объеме и истцу не могут быть выделены субвенции и дотации в объеме, предусмотренном законом о бюджете субъекта РФ¹⁷. Вторая категория — это те споры, в которых истцами выступают коммерческие организации, пытающиеся компенсировать затраты, произведенные в связи с реализацией установленных льгот, а соответчиками — органы, представляющие бюджет РФ и бюджеты субъектов РФ. Всякий раз, разрешая подобного рода спор, суд должен определить, в чьей компетенции находится реализация льгот: субъекта РФ, федерального бюджета либо в совместном ведении¹⁸. Итак, в сфере имущественной ответственности в российских условиях невозможна та степень самостоятельности бюджетов, которую предполагает бюджетный федерализм.

Наряду со значительным количеством дел, рассматриваемых в арбитражных судах по заявлениям о признании недействительными постановлений о привлечении к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, достаточно часто предметом судебного разбирательства становятся требования об отмене актов финансово-ревизионных органов о применении мер за нарушение бюджетного законодательства, предусмотренных БК РФ.

Наиболее встречающееся основание для признания недействительными ненормативных актов органов финансово-бюджетного надзора — отсутствие состава правонарушения, за совершение которого Росфиннадзор применяет меры государственного принуждения, предусмотренные ст. 282 БК РФ.

Например, Арбитражный Суд Республики Хакасия в обзоре практики рассмотрения споров, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, с участием Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Хакасия констатировал, что за 2008 г. Арбитражным судом Республики Хакасия рассмо-

¹³ Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 27–28.

¹⁴ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М.: НОРМА. 2009. С. 189.

¹⁵ См.: Скворцов О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике // Бюджетное право: вопросы теории и практики. СПб., 2002. С. 70.

¹⁶ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 ноября 2000 г. № А26-2059/00-01-11/71 // Арбитражные споры. 2001. № 1(13). С. 75–76.

¹⁷ См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 3 марта 1998 г. № 5176/97 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 5.

¹⁸ См.: Публичные финансы в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию // под ред. А.Н. Козырина. М.: Центр публично-правовых исследований, 2007.



тreno 26 споров, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, из них об оспаривании ненормативных правовых актов Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Хакасия — 21, об обжаловании решений административного органа о привлечении к административной ответственности — 5. Из 21 заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными удовлетворено 14, частично удовлетворены заявления по 4 делам, в удовлетворении 1 заявления отказано, прекращено производство по 2 делам. Все 5 заявлений об оспаривании решений административного органа о привлечении к административной ответственности были удовлетворены¹⁹.

Более чем в половине случаев оспариваемые ненормативные правовые акты Росфиннадзора являлись незаконными и необоснованными. И во всех перечисленных случаях арбитражный суд пришел к выводу о недоказанности Росфиннадзором наличия в действиях бюджетополучателей состава либо события бюджетного правонарушения, за совершение которого могут быть применены меры государственного принуждения, предусмотренные ст. 282 Бюджетного кодекса.

Переходя к ответственности за бюджетные правонарушения по законодательству Германии, хотелось бы отметить следующее.

Установленный законом бюджетный план содержит полномочия, которые дают основание органам исполнительной власти производить расходы и исполнять обязанности. После наделения такими полномочиями соответствующих органов они обязаны в соответствии с §45 Положения о федеральном бюджете приводить их в жизнь «только в рамках вида бюджетных средств (уполномочение на расходы или на выполнение обязанностей), цели (предметная связь), статьи бюджета (стоимостная связь) и бюджетного года (временная связь)»²⁰.

Принимая во внимание необходимость защиты целевого направления бюджетных средств, перечислим принципы, нарушения которых и являются основаниями возникновения правоотношений финансовой ответственности.

1. Принцип совокупного покрытия (*der Grundsatz der Gesamtdeckung*) и точности (*Vollständigkeit*): все доходы являются средством покрытия расходов. При этом доходы должны быть привязаны по цели к расходам.

Это препятствует тому, что либо останутся неисполненными необходимые расходы, так как недоступны доходы, привязанные к ним по цели, либо лишь потом будут осуществлены менее важные расходы, чтобы оправдать доходы по конкретной статье.

Исключения из этого принципа возможны при «децентрализованной бюджетной ответственности». На пути к более гибкой бюджетной системе Закон о развитии бюджетного права федерации и земель установил возможность отклонения от организационного единства финансовой ответственности с целью гармонизации межбюджетных отношений²¹. Децентрализованная бюджетная ответственность имеет одним из своих следствий то, что доходы должны направляться на определенные цели, если это будет утверждено соответствующим законом о бюджете или бюджетным планом (§ 6a HGrG Abs. 2 Nr. 1, §7a Abs. 2 Nr. 1 LHO)²². Нарушением этого принципа является образование так называемой «черной кассы».

2. Принцип предметной связи (*Grundsatz der zeitlichen Bindung*) обязывает органы управления направлять бюджетные средства только на определенную бюджетным планом цель и только в установленном размере.

Нарушение названного принципа представляет собой прямое нарушение бюджетного плана. Поскольку он указывает не только на необходимость выполнения установленной цели, но и на величину соответствующих расходов, превышение расходных полномочий охватывается понятием нецелевого использования и также является бюджетным правонарушением.

Проблематичными для квалификации являются случаи, когда целеполагание бюджетного плана сформулировано неясно, так что получатель бюджетных средств должен еще конкретизировать эту задачу в рамках своих полномочий²³. Если в таком случае получатель осуществил целевое и законное расходование бюджетных средств, то такое деяние расценивается как правомерное.

3. Принцип временной связи (*Grundsatz der sachlichen Bindung*): органы управления обязаны осуществлять бюджетные полномочия только в рамках бюджетного года (§45 Abs. 1 BHO/LHO). Нарушение этого принципа является основополагающим в смысле бюджетного правонарушения. Однако нарушение

²¹ Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997, BGBl. I S. 3251.

²² Vgl. Gröpl, NVwZ 1998, 1251 (1255); v. Selle, JZ 2008, 178 (180).

²³ Vgl. Pünder, Haushaltsrecht, S. 159.

¹⁹ URL: http://arbitr.ru/_upimg/E0646F2C5B22BAA5283A8DAAF116C124_

²⁰ Rojas, Luis Emilio: Grundprobleme der Haushaltsuntret. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. S. 132.



не имеет места, если законом предусмотрена возможность переноса средств на следующий бюджетный год.

Как уже говорилось, в первую очередь ответственность рассматривается в контексте бюджетного федерализма. Субъектами ответственности выступают публично-правовые образования. Право ответственности и производство по делам о бюджетных правонарушениях в отношении федерации и земель в связи с их обусловленностью общественной системой являются малодейственными и вряд ли пригодны к практическому применению²⁴.

В отношениях федерации и земель приоритетными являются разграничение компетенции и ответственности. Это, в свою очередь, снижает возможность конфликта между публично-правовыми образованиями. Следует обратить внимание на ч. 5 ст. 104а Основного закона: «Федерация и земли несут административные расходы своих органов государственной власти и отвечают друг перед другом за осуществление ненадлежащего управления. Подробности регулируются федеральным законом, требующим одобрения Бундесрата»²⁵. Данная норма применяется, если нарушения финансовой дисциплины на одном уровне власти могут повлечь финансовые последствия на другом. Однако широта нормы вследствие краткого текста ее изложения и до сих пор отсутствующего конкретизирующего ее федерального закона является спорной.

Сложившаяся судебная практика Федерального Конституционного суда и Федерального административного суда представляет норму ч. 5 ст. 104а как непосредственно действующую²⁶. Чтобы не брать на себя роль законодателя при установлении закона об исполнении ч. 5 ст. 104а, судебная власть ограничила непосредственное применение данной нормы «ядром ответственности», вследствие чего подробности до сих пор не разъяснены.

Одиннадцатый сенат Федерального административного суда решением от 18 мая 1994 г. ограничил ответственность серьезными нарушениями в форме умысла или грубой неосторожности²⁷. Второй и седьмой сенаты поддер-

жали это установление «ядра ответственности» своими решениями²⁸.

Против этих решений пошел четвертый сенат Федерального административного суда, смягчив их и сузив границы сущности ответственности²⁹. К рассмотрению он предложил принимать только умышленные деяния. Обращение в Верховный Сенат Федерального административного суда против смягчительной тенденции в судебной практике не потребовалось только потому, что в предыдущих решениях вопрос привлечения к ответственности за деяния, совершенные по грубой неосторожности, не относился к решению.

Часть 5 ст. 104а Основного закона оставляет также открытым вопрос о том, какой системой и в каком объеме должно привлекаться к ответственности публично-правовое образование. В литературе сложилось мнение в поддержку судебной практики о том, что вред должен возмещаться в соответствии с нормами гражданского законодательства, например, ст. 249 Гражданского уложения³⁰.

При уголовно наказуемом поведении должностных лиц установление факта незаконного осуществления управления не вызывает проблем. В то же время часто в отношениях между федерацией и землями является спорным вопрос применения соответствующих мер принуждения.

Большинство нарушений происходит при осуществлении переданных полномочий. Некоторые случаи нарушений были обнаружены Федеральной счетной палатой, счетными палатами земель и муниципальными проверяющими учреждениями. Сущностные обстоятельства дел о бюджетных правонарушениях стали известны в ходе прокурорских проверок или по сообщениям государственных органов.

За исключением уголовно наказуемых деяний оценки ответственности между федерацией и землями расходятся. После оглашения решения четвертого сената Федерального административного суда земли вновь стали ссылаться на то, что раз нет правонарушения со стороны их должностных лиц, то и публично-правовые образования не могут быть привлечены к ответственности. В случаях ошибочно предполагаемой грубой неосторожности федерация все же видела факт правонарушения, ссылаясь на решения других сенатов Федерального административного суда.

²⁴ См.: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern: Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung // Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 2007.

²⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1).

²⁶ BVerwGE 96, 45 (50 ff.); BVerwG NVwZ 1995, 991 (992); BVerwGE 100, 56 (60); 104, 29 (32); 116, 234 (241 f.); BVerwG DfV 2007, 517; Urteil des BVerfG vom 17.10.2006 (Az.: 2 BvG 1/04, 2 BvG 2/04).

²⁷ BVerwGE 96, 45 (BafG).

²⁸ Urteil des BVerwG vom 02.02.1995 (NVwZ 1995, 991 – Zivilschutz); Urteil des BVerwG vom 30.11.1995 (BVerwGE 100, 56 – Kindergeld).

²⁹ BVerwGE 104, 29 (Bundesstrafe).

³⁰ Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 8. Aufl., Art. 104a Rn. 210.



В любом случае установление факта грубой неосторожности приносило трудности. Из-за юридической и фактической неопределенности конструкции масштаба ответственности федерация часто опасалась судебного разбирательства со ссылкой на процессуальный риск и недостаточную пригодность дела в качестве образцового для Федерального административного суда.

Остаются пробелы и в процессуальных вопросах. Во многих случаях вследствие длительных сроков рассмотрения и прошествия длительного срока с момента совершения правонарушения встают вопросы сроков предъявления требований. В связи с неразъясненными правовыми положениями федерация в некоторых случаях отказывалась от иска³¹.

На фоне значительного потенциала развития права ответственности и многочисленных решений относительно федеральных бюджетных средств механизмы ответственности с 1980 г. были применены только в 35 случаях, что составляет крайне малый процент рассмотренных дел. Кроме того, суммы ущерба являются довольно низкими по сравнению с освоенными публичными средствами.

По мнению Федеральной счетной палаты, по вопросам привлечения к ответственности имеет место мало случаев разбирательства, по небольшим суммам и по единичным случаям: право ответственности и процедура привлечения к ней плохо приспособлены к применению³². Это утверждение основывается на оценке действующей ситуации по следующим причинам.

Федерации недостает правового инструментария для целенаправленного выявления возможных фактов бюджетных правонарушений. Средства надзора федерации не приспособлены для систематического выявления бюджетных правонарушений, хотя федерации и предоставлены соответствующие права. Эти права могут быть применены вследствие полученной информации о факте правонарушения или подозрения в приготовлении к его совершению. С другой стороны, систематический надзор федерации за землями вряд ли является тем, к чему стоило бы стремиться. Он был бы связан с огромными бюрократическими расходами и одновременно обременял бы партнерские отношения федерации и земель. Как отмечается в докладе Председателя Счетной палаты ФРГ, «проверки Федеральной счет-

ной палаты и счетных палат земель не имели первичной установки на систематическое выявление бюджетных правонарушений. Образование конструкции права ответственности — это скорее побочный продукт проверок»³³.

Таким образом, по вопросу оснований ответственности публично-правовых образований в РФ и ФРГ многие проблемы являются схожими и применение сравнительно-правового метода исследования представляется одним из продуктивных способов решений этих проблем и восполнения пробелов в законодательстве.

Вопросы оснований бюджетно-правовой ответственности в Германии актуальны и на федеральном уровне, и на уровне земель. Так, парламент земли Нижняя Саксония неоднократно критиковал нарушения бюджетного законодательства, в частности:

- перерасход бюджетных средств без согласия Министерства финансов;
- выдачу неправильных свидетельств;
- краткосрочные расходы, в частности, из не подлежащих передаче средств незадолго до конца года («декабрьская лихорадка»), выплаты до срока погашения.

Что касается применения финансовых санкций на уровне субъектов РФ, хотелось бы отметить следующее.

Верховный Суд РФ в определении от 9 ноября 2011 г. № 9-Г11-53 подчеркнул, что установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ в силу ст. 7 БК РФ — прерогатива Российской Федерации³⁴. Что же касается установления ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, такая возможность федеральным законодателем не исключается, однако, ее установление возможно в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом, федеральными законами (ст. 8 БК РФ). Однако ни БК РФ, ни другие федеральные законы, содержащие нормы, регулирующие общественные отношения в области бюджета, не предусматривают таких случаев.

Предоставленные Бюджетным кодексом субъектам РФ полномочия по финансовому контролю не дают основания для установления административной ответственности. Федеральный законодатель, наделив органы государственного финансового контроля полно-

³¹ Huber, Peter M., Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, in: Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages Bonn 2004, Bd. 1: Gutachten D, München 2004.

³² Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform, München 2007.

³³ Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern: Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung // Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 2007.

³⁴ СПС «КонсультантПлюс».



мочиями по осуществлению финансового контроля, основания ответственности и санкции установил Бюджетным кодексом РФ.

Для сравнения, в ФРГ на уровне субъектов вопросы ответственности урегулированы следующим образом. При перерасходе бюджетных средств без согласия Минфина ФРГ нужно всегда проверить, причинен ли ущерб. Если причинен, нужно проверить, возможно ли возмещение этого вреда. Проверка должна быть запротokolирована. Высшие органы власти земли должны сообщить Министерству финансов о результатах проверки, если несанкционированный перерасход бюджета превысит 500 евро. Данный отчет не применяется, если результат проверки может быть представлен в отчетности за текущий финансовый год.

Уполномоченные в области бюджета органы и должностные лица участвуют в указанной проверке в порядке, предусмотренном, например, § 9 Закона о бюджете земли Нижняя Саксония. Все правомочные сотрудники ответственны за исполнение платежей и обязательств в срок, а также соблюдение правил расчетов по межбюджетному выравниванию и по внутриземельным финансовым обязательствам. В случае небрежного проведения надзора, а также и при выявлении нарушений бюджетного законодательства, кассовых и расчетных предписаний, ответственные органы и должностные лица привлекаются к возмещению причиненного ущерба.

Следует отметить, что законодательство ФРГ большое внимание уделяет неразрывному соединению институтов ответственности за бюджетные правонарушения и бюджетного контроля. Это во многом достигается за счет сбалансированного распределения полномочий, прав и обязанностей государственных органов всех ветвей власти, а также их постоянного взаимодействия в общих целях.

Таким образом, бюджетно-правовая ответственность в России и Германии обладает общими признаками. В первую очередь это проявляется в общности оснований ответственности, санкций, последствий их применения и процессуальных форм. Применение наряду с мерами бюджетной ответственности мер административной ответственности можно объяснить переходным периодом становления бюджетно-

правовых мер государственного принуждения, в том числе и начальным этапом становления мер финансовой ответственности. Поэтому в основу разграничения бюджетного правонарушения и административного проступка должен быть положен субъект правонарушения и процессуальный порядок применения тех и других мер ответственности.

Основанием для применения мер бюджетной ответственности в обоих исследуемых государствах является бюджетное правонарушение. В узком смысле слова бюджетное правонарушение в российском законодательстве не определено, но в качестве обособленных такие составы появились в гл. 28 БК РФ и ежегодно принимаемых федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В Германии определение этого понятия вообще отсутствует в силу разрозненности бюджетно-правовых актов и доминирования административно-правовых начал регулирования в бюджетном праве. На основе анализа законодательства будет произведено дальнейшее выявление признаков бюджетного правонарушения.

Исходя из необходимости такого разграничения и в российском законодательстве и того, что бюджетное правонарушение установлено Бюджетным кодексом РФ, необходим пересмотр законодательных актов, предусматривающих административную ответственность, и включение всех составов бюджетных правонарушений в отраслевой законодательный акт — БК РФ. При определении составов бюджетного и административного правонарушения требуется их обособление, разделение признаков и элементов состава административного проступка и бюджетного правонарушения. В этом плане полезен немецкий опыт, поскольку законодательство и доктрина Германии четко разграничивают предмет регулирования административного и бюджетного законодательства.

В БК РФ следует закрепить понятие бюджетного правонарушения и единый закрытый перечень бюджетных правонарушений. Необходимо установить процедуру и правила производства по делам о бюджетных правонарушениях, а также санкции за каждое бюджетное правонарушение.

Библиография:

1. Арсланбекова А.З. Проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Право и политика. — 2006. — № 9.
2. Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. — 1997. — № 8.
3. Болтинова О.В. Сравнительно-правовой анализ стадий рассмотрения и утверждения федерального бюджета ФРГ и России // Юридический мир. — 1998. — № 11-12.



4. Болтинова О.В. Конституционные начала бюджетного процесса Российской Федерации // *Lex Russica*. — 2012. — № 3.
5. Бутенко А.В. К вопросу о сущности правонарушений в области бюджетного законодательства // *Финансовое право*. — 2007. — № 12.
6. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. — М.: НОРМА. 2009.
7. Емельянова Е.С. Бюджетное правонарушение и бюджетная ответственность: понятие и основные черты // *Финансовое право*. — 2004. — № 2.
8. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ (постатейный) / под ред. Е.Ю. Грачевой. — М.: Проспект, 2009.
9. Крохина Ю.А. Вопросы концепции бюджетного права Российской Федерации // *Журнал российского права*. — 2002. — № 9.
10. Крохина Ю.А. Финансовое правонарушение: понятие, состав и санкции // *Финансовое право*. — 2004. — № 3.
11. Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
12. Публичные финансы в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию // под ред. А.Н. Козырина. — М.: Центр публично-правовых исследований, 2007.
13. Саттарова Н.А. О части четвертой Бюджетного кодекса РФ // *Финансовое право*. — 2008. — № 3.
14. Скворцов О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике // *Бюджетное право: вопросы теории и практики*. — СПб., 2002. — С. 70.
15. Смирникова Ю.Л. Неопределенность юридической конструкции ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (соотношение норм КоАП РФ и БК РФ) // *Административное право и процесс*. — 2009. — № 4.
16. Томилин О.О. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в финансовой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
17. Шевченко Е.В. Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2009.
18. Gröpl, NVwZ 1998, 1251 (1255); v. Selle, JZ 2008, 178 (180).
19. Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 8. Aufl., Art. 104a Rn. 210.
20. Huber, Peter M., Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, in: Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages Bonn 2004, Bd. 1: Gutachten D, München 2004.
21. Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern: Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung // Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 2007.
22. Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform, München 2007.
23. Rojas, Luis Emilio: Grundprobleme der Haushaltsuntreu. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. S. 132.

References (transliteration):

1. Arslanbekova A.Z. Problemy primeneniya otvetstvennosti za narushenie byudzhethnogo zakonodatel'stva // *Pravo i politika*. — 2006. — № 9.
2. Bahrah D.N., Krolis L.Yu. Administrativnaya otvetstvennost' i finansovye sankcii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 1997. — № 8.
3. Boltinova O.V. Sravnitel'no-pravovoy analiz stadiy rassmotreniya i utverzheniya federal'nogo byudzheta FRG i Rossii // *Yuridicheskiy mir*. — 1998. — № 11-12.
4. Boltinova O.V. Konstitucionnye nachala byudzhethnogo processa Rossiyskoy Federacii // *Lex Russica*. — 2012. — № 3.
5. Butenko A.V. K voprosu o suschnosti pravonarusheniy v oblasti byudzhethnogo zakonodatel'stva // *Finansovoe pravo*. — 2007. — № 12.
6. Vitruk N.V. Obschaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. — М.: NORMA, 2009.
7. Emel'yanova E.S. Byudzhethnoe pravonarushenie i byudzhethnaya otvetstvennost': ponyatie i osnovnye cherty // *Finansovoe pravo*. — 2004. — № 2.
8. Kommentariy k Byudzhethnomu kodeksu RF (postateynny) / pod red. E.Yu. Grachevoy. — М.: Prospekt, 2009.
9. Krohina Yu.A. Voprosy koncepcii byudzhethnogo prava Rossiyskoy Federacii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2002. — № 9.
10. Krohina Yu.A. Finansovoe pravonarushenie: ponyatie, sostav i sankcii // *Finansovoe pravo*. — 2004. — № 3.



11. Makarova N.S. Byudzhetnaya otvetstvennost': ponyatie, osnovaniya i osobennosti realizacii: dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2004.
12. Publichnye finansy v Rossiyskoy Federacii: novye podhody k pravovomu regulirovaniyu // pod red. A.N. Kozyrina. — M.: Centr publichno-pravovyh issledovaniy, 2007.
13. Sattarova N.A. O chasti chetvertoy Byudzhetnogo kodeksa RF // Finansovoe pravo. — 2008. — № 3.
14. Skvorcov O.Yu. Voprosy mezhbyudzhetnyh otnosheniy v sudebno-arbitrazhnoy praktike // Byudzhetnoe pravo: voprosy teorii i praktiki. — SPb., 2002. — S. 70.
15. Smirnikova Yu.L. Neopredelennost' yuridicheskoy konstrukcii otvetstvennosti za necelevoe ispol'zovanie byudzhetnyh sredstv (sootnoshenie norm KoAP RF i BK RF) // Administrativnoe pravo i process. — 2009. — № 4.
16. Tomilin O.O. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic za pravonarusheniya v finansovoy sfere: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2003.
17. Shevchenko E.V. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Chelyabinsk, 2009.
18. Gröpl, NVwZ 1998, 1251 (1255); v. Selle, JZ 2008, 178 (180).
19. Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 8. Aufl., Art. 104a Rn. 210.
20. Huber, Peter M., Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, in: Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages Bonn 2004, Bd. 1: Gutachten D, München 2004.
21. Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern: Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung // Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 2007.
22. Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform, München 2007.
23. Rojas, Luis Emilio: Grundprobleme der Haushaltsuntreu. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. — S. 132.

Материал получен редакцией 26 июня 2013 г.