



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Карапетян А.Г.

***Аннотация:** В статье рассматриваются основные вопросы административной ответственности в сфере обеспечения бюджетного и финансового законодательства, а также анализируется действующий бюджетно-правовой институт. Используются сравнительно-правовой, диалектический, логический методы. Выводы могут быть реализованы в процессе практики применения административной ответственности за рассматриваемые нарушения. В настоящее время в доктрине существуют две точки зрения по вопросу о том, к какой отрасли права следует относить комплексный институт ответственности. Согласно одной позиции необходимо сохранять в отраслевых кодексах нормы административной ответственности, согласно другой следует сохранить верховенство КоАП в этом вопросе. **Методология:** диалектика, абстрагирование, анализ, синтез, дедукция, формально-юридический метод, сравнительно-правовой и статистический методы, метод межотраслевых юридических исследований. Специфика нарушений в бюджетной сфере потребовала установления специального срока давности. Установленный ранее годичный срок не позволял эффективно применять меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В соответствии с новой редакцией ст.4.5 КоАП срок давности по административным нарушениям в бюджетной сфере теперь составляет два года. Еще одним положительным моментом следует считать корреляцию части составов административных правонарушений по КоАП и видов бюджетных нарушений по БК. Теперь БК предусматривает только пять видов бюджетных нарушений, при этом все виды бюджетных нарушений имеют корреспондирующий состав административного правонарушения.*

***Ключевые слова:** Бюджетное законодательство, административная ответственность, финансово-правовая ответственность, нормы, правонарушения, осуждение, ограничения, бюджет, гарантии, возмещение вреда.*



Законодательного определения понятия финансово-правовой ответственности не установлено, поэтому в доктрине имеются различные толкования финансовой ответственности. Термин финансово-правовой ответственности применяется как в научных работах, так и в учебно-правовой литературе.

В. А. Парыгина, А. А. Тедеев под юридической ответственностью за нарушение бюджетного законодательства понимают «особый вид государственного принуждения, состоящий в претерпевании субъектом бюджетных правоотношений невыгодных последствий, предусмотренных санкцией нарушенной нормы бюджетного права и осуществляемой в форме охранительного право-отношения»[1].

О. М. Гейхман предлагает ввести понятие бюджетной ответственности. По его мнению, в России сформировался институт бюджетно-правовой ответственности как нормативная, формально-определенная, гарантированная и обеспеченная финансово-правовым принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность субъектов бюджетных правоотношений по соблюдению предписаний норм бюджетного права, реализующаяся в правомерном поведении, влекущем государственное одобрение или поощрение, а в случае совершения бюджетного правонарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или личного неимущественного характера, реализующуюся в охранительном правоотношении бюджетной ответственности[2].

Таким образом, термин «бюджетная ответственность» применяется О. М. Гейхманом аналогично понятию налоговой ответственности (т. е. налоговой ответственности юридических и физических лиц перед бюджетом). Такой термин обычно раскрывается как обязанность бюджета в отношении солидарной ответственности при выдаче гарантий, возмещении вреда гражданам в связи с незаконными действиями должностных лиц. Поэтому возникает большое сомнение в возможности применения термина «бюджетная ответственность» к правоотношениям, связанным с нарушением юридическими и физическими лицами бюджетного законодательства и их обязанностью возместить вред именно бюджету.

В настоящее время в доктрине существуют две точки зрения по вопросу о том, к какой отрасли права следует относить комплексный институт ответственности. Согласно одной позиции необходимо сохранять в отраслевых кодексах нормы административной ответственности, согласно другой следует сохранить верховенство КоАП в этом вопросе[3].

До недавнего времени правовые нормы об ответственности в бюджетной сфере не были кодифицированы. Лишь с принятием Бюджетного кодекса РФ ситуация существенно изменилась[4]: часть четвертая Кодекса посвящена ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Кроме того, в РФ введен в действие Кодекс РФ об административных правонарушениях (принят ГД ФС РФ 20.12.2001, действующая редакция от



02.05.2015), в гл. 15 которого предусмотрена ответственность за совершение нескольких административных правонарушений в области финансов (бюджета).

Изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», отражают понимание идеи ответственности в области бюджетного права, близкой классическим российским правовым традициям. Ключевые характеристики новой концепции сводятся к следующему[5]:

1. Из наименования частей и глав текста БК исчезло любое упоминание об ответственности. Законодатель, как и прежде, говорит о мерах принуждения, относя к ним адекватные в условиях казначейской модели меры, принципиально отличающиеся от предыдущего перечня. Законодатель фактически устраняет повод говорить о бюджетной ответственности как о самостоятельном виде юридической ответственности. Этот подход представляется абсолютно корректным, поскольку отражает традиционное для российской юриспруденции понимание юридической ответственности как дополнительных обременений личного или имущественного характера для нарушителя требований нормативных актов.

2. Из БК исключены виды нарушений, не отвечающие реалиям казначейской модели исполнения бюджета, например, казначейская модель в принципе исключает неперечисле-

ние, неполное или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, соответственно, и установление мер ответственности за эти деяния бессмысленно.

Одновременно с этим расширился перечень составов административных правонарушений в КоАП. До принятия анализируемого Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в КоАП содержалось фактически четыре состава правонарушений в сфере бюджета: два состава нецелевого использования бюджетных средств (ст.15.14 КоАП старой редакции) и два состава, связанных с нарушением порядка возврата бюджетных кредитов и платы за пользование такими кредитами (ст.15.15, 15.16 КоАП старой редакции). В отдельных случаях к нарушителям порядка бюджетного процесса могли быть применены санкции ст.19.7 КоАП, устанавливающие ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности.

Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложил статьи 15.14 и 15.15 КоАП в новой редакции, ввел в текст КоАП



еще 16 статей, предусматривающих административную ответственность за различные нарушения, посягающие на установленный порядок бюджетной деятельности, а статью 15.16 КоАП, устанавливающую ответственность за неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, признал утратившей силу (эти нормы в новой редакции были перенесены в ст.15.15.1 КоАП).

3. Положительным моментом является разграничение мер юридического принуждения по субъектному составу адресатов таких мер. В соответствии с главам 29 и 30 БК, введенными Законом № 252-ФЗ, адресатами мер бюджетного принуждения являются коллективные субъекты – участники бюджетного процесса, наделенные статусом финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (ст. 306.1 БК). В то же время, реформируя систему административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, авторы 2013-252-ФЗ предусмотрели ответственность прежде всего должностных лиц. Это абсолютно верное решение, поскольку ранее установленная модель административных штрафов участников бюджетного процесса была, мягко говоря, странной, поскольку предполагала взимание штрафов в бюджетную систему с тех

участников, которые из этой же бюджетной системы и финансировались. Теперь же бюджетное законодательство (ст.306.2 БК) предусматривает лишь меры принуждения, имеющие правосстановительный (беспорное взыскание пени) либо пресекающий (беспорное взыскание предоставленных бюджетных средств) характер.

В то же время к должностным лицам органов власти и организаций, являющихся участниками бюджетного процесса, может быть в полной мере применен регулятивный и карательный потенциал административного права. Следует отметить, что законодатель не исключает юридических лиц из числа субъектов административной ответственности за правонарушения в сфере бюджетной деятельности. Однако те составы, где в качестве субъектов ответственности названы юридические лица, сконструированы таким образом, что становится очевидным невозможность привлечения к ответственности казенных учреждений, которые в ст.6 БК прямо названы в числе получателей бюджетных средств.

4. Санкции за правонарушения, ранее предусмотренные КоАП, были увеличены: если ранее административные штрафы, налагаемые на должностных лиц, составляли от 4000 до 5000 рублей, то действующая редакция устанавливает размер штрафа за нецелевое использование бюджетных средств или невозврат бюджетного кредита в размере 20000 до 50000 рублей, а за несвоевременную оплату пользования бюджетным кредитом – от 10000 до 30000 рублей, также была введена дисквалификация должностных лиц,



которая раньше за административные правонарушения в бюджетной сфере не применялась.

5. В соответствии с пунктом 8, введенным в часть 1 ст.3.5 КоАП, административный штраф теперь может быть кратным сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инвестиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций.

6. Большое внимание законодатель уделит административно-правовой защите отношений в области финансового контроля. Ст.19.5 КоАП была дополнена частью 20, которая устанавливает ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля.

7. Получил разрешение вопрос федерализма в сфере административной ответственности за бюджетные правонарушения. Прежние редакции КоАП РФ фактически ограничивали пределы регулирования в этой сфере только федеральным уровнем бюджетной си-

стемы. По новой редакции КоАП РФ полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделены как федеральные, так и региональные контрольно-надзорные органы (ст.23.7, 23.7.1 КоАП РФ).

8. Специфика нарушений в бюджетной сфере потребовала установления специального срока давности. Установленный ранее годичный срок не позволял эффективно применять меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В соответствии с новой редакцией ст.4.5 КоАП срок давности по административным нарушениям в бюджетной сфере теперь составляет два года.

9. Еще одним положительным моментом следует считать корреляцию части составов административных правонарушений по КоАП и видов бюджетных нарушений по БК. Теперь БК предусматривает только пять видов бюджетных нарушений, при этом все виды бюджетных нарушений имеют корреспондирующий состав административного правонарушения:

– нецелевое использование бюджетных средств (ст.306.4 БК, ст.15.14 КоАП);

– невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст.306.5 БК, ст.15.15 КоАП);

– неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст.306.6 БК, ст.15.15.1 КоАП);

– нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст.306.7 БК, ст.15.15.2 КоАП);

– нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст.306.8 БК, ст.15.15.3 КоАП).



Административные нарушения бюджетного законодательства влекут за собой меры административной ответственности, в то время как корреспондирующие им бюджетные нарушения влекут за собой меры принуждения в соответствии с Бюджетным Кодексом.

Библиография:

1. Гейхман О. М. Бюджетно-правовая ответственность: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. 174 с.
2. Залибекова Д.З. Проблемы ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8. URL: <http://www.eurasiafinace.ru/novosti-v-mire/748-problemy-otvetstvennosti-za-narushenie-byudzhethnogo-zakonodatelstva.html>
3. Конюхова Т.В. Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права. М., 2010. № 4 (160). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ob-otvetstvennosti-za-narushenie-byudzhethnogo-zakonodatelstva>
4. Парыгина В. А., Тедеев А. А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М., 2006.
5. Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ: проблемы правоприменения и толкования // Известия вузов. Правоведение. 2011. N 2.

References (transliterated):

1. Geikhman O. M. Byudzhethno-pravovaya otvetstvennost': Avtoref. ... dis. kand. yurid. nauk. M., 2004. 174 s.
2. Zalibekova D.Z. Problemy otvetstvennosti za narushenie byudzhethnogo zakonodatel'stva // Evraziiskii yuridicheskii zhurnal. 2015. № 8. URL: <http://www.eurasiafinace.ru/novosti-v-mire/748-problemy-otvetstvennosti-za-narushenie-byudzhethnogo-zakonodatelstva.html>
3. Konyukhova T.V. Ob otvetstvennosti za narushenie byudzhethnogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossiiskogo prava. M., 2010. № 4 (160). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ob-otvetstvennosti-za-narushenie-byudzhethnogo-zakonodatelstva>
4. Parygina V. A., Tedeev A. A. Kommentarii k Byudzhethnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. M., 2006.
5. Pokachalova E.V., Razgil'dieva M.B. Institut otvetstvennosti za narusheniya byudzhethnogo zakonodatel'stva RF: problemy pravoprimereniya i tolkovaniya // Izvestiya vuzov. Pravovedenie. 2011. N 2.