

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ

© 2013 Фатьянов Алексей Александрович

доктор юридических наук, профессор

© 2013 Соляникова Светлана Петровна

кандидат экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: 561712@mail.ru, solsp@mail.ru

Дана оценка норм гл. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих вопросы установления ответственности за нарушение бюджетного законодательства; проанализированы проблемы использования в рамках бюджетного процесса мер, применяемых к нарушителям российского бюджетного законодательства. Определены методологические подходы к уточнению содержания и механизма применения мер юридического воздействия за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, юридические санкции, состав нарушений бюджетного законодательства, меры юридического воздействия, процедуры бюджетного процесса, предупреждение.

В условиях макроэкономической нестабильности и финансовой неустойчивости во всем мире, в том числе и в России, усиливается внимание к проблемам эффективного управления государственными и муниципальными финансами. Для получения наилучших результатов при формировании и использовании государственных и муниципальных ресурсов, осуществлении сбалансированности бюджетов разного уровня необходимо полноценное правовое регулирование данных аспектов, которое обеспечивается с помощью системы правовых норм, образующих бюджетное законодательство. Качественное бюджетное законодательство способствует достижению стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов, оптимизации бюджетного процесса, повышению бюджетной прозрачности, обеспечивает результативность финансового контроля и мониторинга, позволяет развивать эффективную систему межбюджетных отношений, является неотъемлемым условием динамичного социально-экономического развития страны и способствует достижению стратегических целей и задач государственной политики.

Однако в Российской Федерации существует ряд проблем, которые негативно сказываются на качестве бюджетного законодательства и, соответственно, на управлении государственными и муниципальными финансами: (1) недоста-

точная структурированность бюджетного законодательства, слабая взаимосвязь и преемственность между законодательными нормами; (2) противоречивость норм бюджетного законодательства как внутри одного нормативного правового акта (например, Бюджетного кодекса Российской Федерации), так и между положениями различных правовых актов, порой выходящих за пределы бюджетного права; (3) отсутствие эффективного механизма реализации мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства. В этой связи актуальной является проблема уточнения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющих виды нарушений бюджетного законодательства и ответственность за их совершение.

Глава 28 системно входит в часть четвертую Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) "Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации" и имеет собственное название "Общие положения". Таким образом, в составе норм данного раздела БК РФ должны, по логике, быть сконцентрированы положения, определяющие общие условия установления юридической ответственности к лицам, нарушившим те или иные нормы бюджетного законодательства.

Однако, прежде чем определиться с данными общими условиями установления ответствен-

ности за нарушения в области бюджетных правоотношений, необходимо дать научную правовую оценку категории “бюджетное законодательство”, так как в противном случае остается неясным, за нарушение каких именно правоположений возможно наступление юридической ответственности.

Бюджетное право является отраслью публичного права, что выражается в следующих аспектах:

- во-первых, в ходе бюджетно-правового регулирования обязательно учитываются общественно значимые (публичные) интересы, при этом действующие законодательные нормы направлены на обеспечение и охрану государственных и общественных интересов¹;

- во-вторых, публично-правовой характер бюджетного регулирования предопределяет преобладание императивных норм.

В составе норм бюджетного права в зависимости от способа воздействия можно выделить: (а) обязывающие нормы, требующие от субъектов бюджетных правоотношений обязательного совершения действий, установленных бюджетным законодательством; (б) запрещающие нормы, связанные с запретом для субъектов бюджетных правоотношений на совершение отдельных действий; (в) уполномочивающие нормы, устанавливающие права субъектов бюджетных правоотношений².

Как следует из норм ст. 2 БК РФ, “бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований”. Таким образом, перед нами огромный массив правовых норм, часть из которых в строгом научном понимании не может относиться к законодательству (в частности, муниципальные правовые акты). Однако в рам-

ках реализации принципа единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ) данный шаг является логичным и обоснованным.

Таким образом, на федеральном уровне действуют бюджетно-правовые нормы федерального уровня, на уровне субъекта Федерации - нормы федерального уровня, а также нормы субъекта Российской Федерации (региональные нормы), на уровне местного самоуправления действуют бюджетно-правовые нормы федерального уровня, многие нормы субъекта Российской Федерации, а также бюджетно-правовые нормы местного уровня.

Вместе с тем, выстроить какую-либо систему юридических санкций, которая осуществляла бы юридическое преследование нарушителей любых норм из вышеуказанного массива нормативных правовых актов, не представляется возможным. Поэтому законодатель сделал попытку очертить круг правоотношений, которые в принципе возможно признать нарушением бюджетного законодательства, и в соответствии с нормами ст. 281 БК РФ “неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения”.

Обращает на себя внимание, что ст. 281 БК РФ ограничивает состав нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации только несоблюдением требований БК РФ, хотя, как мы указывали выше, в ст. 2 Кодекса понятие бюджетного законодательства определено шире. Кроме того, все процедуры бюджетного процесса, их содержание, порядок и сроки совершения определяются нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления³. В результате применения трактовки, установленной ст. 281 БК РФ, снижается исполнительская дисциплина, качество управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, многие процедуры и документы формируются и используются за рамками бюджетного процесса, регламентированного БК РФ.

Проведем анализ правоположения, предусмотренного ст. 281 БК РФ. Неисполнение правовых предписаний, как правило, должно иметь

следствием применение юридической санкции (исключение составляют нормы-принципы и нормы-дефиниции). В противном случае невозможно было бы обеспечить правопорядок. Но категория “ненадлежащее исполнение” представляется куда более сложной как для формирования, так и для применения юридических санкций, потому что она является *оценочной*. Неисполнение обнаружить относительно легко, а вот степень отступления от правового предписания - зачастую весьма проблематично. Отступление может быть небольшим, существенным, грубым и т.д. Все это придется описывать в диспозиции правовой нормы, определяющей так называемую объективную сторону правонарушения.

Избранная для анализа в рамках настоящей работы система административно-правовых санкций за правонарушения в сфере бюджетных отношений, как правило, избегает такой дифференциации, так как изначально была построена по логической схеме простых правовых предписаний: есть четкое правило, которое нарушить наполовину невозможно. Например, невозможно ненадлежащим образом исполнять Правила дорожного движения - их можно либо соблюдать, либо нарушать.

В данной связи требует анализа и категория “меры принуждения”. В теории права давно сложилось различие между мерами принуждения и собственно юридическими санкциями как мерами наказания (карой) за совершенное противоправное деяние. Меры принуждения (а они довольно четко описаны, в частности, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях) призваны прекратить либо приостановить противоправные действия. Как правило, меры пресечения являются жесткими (применение физической силы, оружия, заключение под стражу и т.п.).

У авторов настоящего исследования возникает сомнение относительно того, что к нарушителям норм бюджетного законодательства необходимо принять именно такие меры. Поэтому мы считаем, что от категории “меры принуждения” в части первой ст. 281 БК РФ целесообразно было бы отказаться, заменив ее более нейтральной, такой, например, как “меры юридического воздействия”. В качестве дополнительного основания для данного предложения можно отметить следующее: перечисляя в ст. 282 меры, приме-

няемые к нарушителям бюджетного законодательства, законодатель не употребляет в ее названии категории “меры принуждения”, видимо, осознавая, что не все из них по своей правовой природе являются таковыми. В то же время в названии ст. 283 БК РФ законодатель вновь использует категорию “меры принуждения”, что свидетельствует о дуализме его позиции.

При изучении перечня мер, которые установлены ст. 282 БК РФ для нарушителей бюджетного законодательства, обращает на себя внимание тот факт, что данный перечень является открытым, т.е. не содержит исчерпывающего перечисления мер юридического воздействия на правонарушителя, что снижает ценность данного правового положения. Как правоприменитель, так и потенциальный правонарушитель должны, по логике, быть заранее осведомлены: первый - о своих возможностях правового воздействия, второй - о тех негативных последствиях, которые могут наступить в результате нарушения им соответствующих норм права, чтобы воздержаться от их нарушения (превенция закона). Наличие неопределенности в виде категории “иные меры в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами” достижению вышеуказанной цели не способствует.

Теперь обратимся к анализу перечисленных в ст. 282 БК РФ мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации.

1. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса

Предупреждение по своей сущности является юридической санкцией. Во всяком случае именно так ее трактует законодатель в рамках административно-деликтного права, включив в перечень видов административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ, и в ряд статей Особенной части Кодекса. В ст. 3.4 КоАП РФ раскрывается и юридическое содержание данной административно-правовой санкции: предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Определена и форма наложения данной санкции - письменная.

Отсюда следует, что, прежде чем наложить на правонарушителя данное административное наказание, правоприменитель должен установить факт правонарушения и в процессуальной форме

установить вину конкретного лица, а также юридическую возможность привлечения данного лица к административной ответственности.

Статьей 3.4 КоАП РФ также устанавливаются ограничения на применение данной санкции, учитывая незначительность негативных последствий, которые она за собой влечет: предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

В случае с ненадлежащим исполнением бюджетного процесса, по мнению авторов настоящего исследования, применение санкции в виде предупреждения также возможно лишь тогда, когда следствием правонарушения, за совершение которого наступает такая санкция, не является имущественный ущерб.

К сожалению, применение такой санкции, как предупреждение в рамках норм БК РФ, не предусматривает надлежащего его процессуально-оформления.

Рассматривая данную проблему, нельзя не остановиться на анализе категории “ненадлежащее исполнение бюджетного процесса”. В соответствии с дефиницией, приведенной в ст. 6 БК РФ, под бюджетным процессом понимается “регламентированная законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности”.

Иными словами, это большая совокупность регламентированных нормами права действий уполномоченных субъектов и вряд ли возможно применять юридические санкции, даже в виде предупреждения, за любое отступление от установленных правил, к тому же в ряде случаев правил, не определенных в БК РФ.

Более того, с лингвистической точки зрения бюджетный процесс нельзя “исполнить” - бюд-

жетный процесс можно либо осуществить либо вести. Поэтому правильнее было бы выносить предупреждение не о “ненадлежащем исполнении бюджетного процесса”, а о *необходимости более точного соблюдения норм бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса*. Однако с научной юридической точки зрения любой “словесный довесок” в данном случае будет выглядеть как плеоназм (речевое излишество), так как предупреждение есть вполне определенная административная санкция.

На основании вышеизложенного авторы настоящего исследования приходят к следующим выводам: *предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса не может рассматриваться как мера юридического принуждения, имеет неопределенную правовую природу, лингвистически сформулировано ошибочно (что обуславливает высокий уровень правовой неопределенности понятия), а также не обеспечено в рамках БК РФ процессуальным порядком наложения*.

Отсюда следует, что данную меру целесообразно из норм ст. 282 БК РФ исключить. При формулировании видов административных санкций за незначительные правонарушения в области бюджетных отношений возможно установить такую санкцию, как предупреждение.

2. Блокировка расходов

В настоящее время юридическое определение рассматриваемого понятия в БК РФ отсутствует. В первоначальной редакции Кодекса под данным комплексом действий понималось “сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект Российской Федерации, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными”.

Как представляется авторам настоящего исследования, такие действия, как сокращение лимитов бюджетных обязательств либо отказ в

подтверждении принятых бюджетных обязательств, не выступают точным соответствием понятию “блокировка”, являющемуся общеупотребительным термином, причем в большей мере используемым в технических науках, под которым там понимается изменение режима работы (вплоть до остановки) машины, прибора или устройства, вызванное внезапным нарушением нормальных условий их эксплуатации, осуществляемое автоматически или вручную⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ⁵ процедуры исполнения бюджета по расходам были уточнены, и в этой связи лимиты бюджетных обязательств и подтверждение бюджетных обязательств не используются в бюджетном процессе в Российской Федерации. Тем не менее, в качестве меры предупредительно-пресекающего характера, исключая дальнейшую противоправную трату бюджетных средств, и инструмента воздействия на нарушителя бюджетного законодательства такую меру иметь необходимо, однако предлагаем заменить формулировку данного действия на “приостановление выделения бюджетных ассигнований”, которое должно выражаться в даче указания компетентным органом (должностным лицом) органам Федерального казначейства о приостановлении финансирования по каким-либо статьям бюджетной росписи конкретного получателя бюджетных средств на определенный или обусловленный (например, до устранения нарушений) срок.

Необходимо также установление четкого процедурного порядка применения данной меры: основания; субъекты, полномочные ее применять; порядок документального оформления решения; порядок доведения решения до исполняющего органа, правонарушителя; порядок обжалования.

3. Изъятие бюджетных средств

Прежде всего необходимо определиться с правовой природой данной меры. По этому вопросу в литературе высказывается следующее основное мнение: “Изъятие бюджетных средств можно отнести к праввосстановительным мерам, то есть к мерам, которые направлены прежде всего на предотвращение потери средств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы”⁶.

С данным утверждением можно согласиться, но с определенной оговоркой. В строгом юри-

дическом смысле праввосстановление является возрождением утраченных правомочий, т.е. нарушенного права. Изъятие бюджетных средств прежде всего является административным действием, направленным на защиту бюджетных средств от нецелевого использования. Следовательно, переход права распоряжения данными средствами от одного субъекта к другому нельзя в полной мере рассматривать как восстановление нарушенного права - это скорее мера по обеспечению сохранности денежных средств, собственником которых является государство.

Но в данной цепочке рассуждений есть один тонкий момент. Бюджетные средства нельзя рассматривать как элемент накопления государственного богатства по принципу “меньше потратим - больше останется”. Эти средства необходимо тратить, но с максимальной общественной пользой, в чем и проявляется (либо должен проявляться) так называемый целевой характер расходования бюджетных средств.

Отсюда следует, что изъятие бюджетных средств можно рассматривать и как специфическую охранительную меру, направленную на защиту общих государственных интересов. Но в любом случае изъятие бюджетных средств является мерой, характерной именно для бюджетных отношений, поэтому данное административное действие, его основания, процедура вынесения решения и порядок реального изъятия должны быть детально урегулированы БК РФ.

4. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях

По мнению авторов настоящей статьи, данная мера является предупредительно-защитной и имеет направленность на сохранение бюджетных средств от растраты или нецелевого использования. По своей правовой природе она также является административно-правовой, так как применяется на основании одностороннего решения уполномоченного субъекта государственной администрации.

5. Наложение штрафа

Наложение штрафа нельзя рассматривать как некую меру принуждения - это кара, наказание за совершенное правонарушение. Равно как и предупреждение, административный штраф следует воспринимать в качестве санкции в ее классическом юридическом понимании.

Установление и применение данного вида юридической ответственности осуществляется специальным законодательством. Поэтому упоминание его в БК РФ как некоей “меры” либо отсутствие такого упоминания не порождает зависимости наличия или отсутствия составов административных правонарушений, в частности, в КоАП РФ.

6. Начисление пени

Пеня изначально является сугубо гражданско-правовым понятием, где она определяется в качестве одного из синонимов общего понятия “неустойка” и определяется как “денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности, в случае просрочки исполнения”. Неустойка может быть установлена законом или договором между участниками гражданского правоотношения.

Пеня рассматривается как специфическая гражданско-правовая санкция, имеющая дуалистическую правовую природу: ее установление одновременно направлено на стимулирование участника договорного отношения, являющегося должником, к должному и своевременному исполнению гражданско-правового обязательства, а отчасти к компенсации потерь имущественного характера, наступающих вследствие несвоевременного исполнения обязательства. Но в любом случае, даже если кредитором выступает государственный орган, в чьем распоряжении находится государственное имущество, включенное в гражданский оборот, а пеня устанавливается законом, данное правоотношение не выходит за рамки гражданско-правового, т.е. субъекты в его рамках сохраняют формально-равный статус, а вступление в данное правоотношение происходит на основании добровольного волеизъявления, по крайней мере со стороны кредитора.

Снабдим данное утверждение конкретным примером. Часть вторая ст. 18 Водного кодекса Российской Федерации “Ответственность сторон договора водопользования” устанавливает следующее: “Несвоевременное внесение водопользователем платы за пользование водным объектом влечет за собой уплату пеней в размере одной стопятидесятой действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, но не более чем в размере двух десятых процента за каждый день просрочки”.

Здесь мы видим две стороны гражданского правоотношения: с одной стороны, субъект публичного права, с другой - субъект частного или публичного права, располагающий собственными денежными средствами на оплату договорных обязательств. Даже если на оплату услуг водопользования расходуются бюджетные средства, в рамках данного правоотношения они рассматриваются как собственные средства должника, так как являются разрешенными к использованию денежными средствами.

Таким образом, даже при установлении неустойки на основании закона (законной неустойки) ее гражданско-правовая природа сохраняется.

Посмотрим теперь, к каким субъектам бюджетных отношений возможно применение такой санкции, как пеня, и сохраняется ли при этом ее гражданско-правовая природа.

Первая группа норм, в рамках действия которой используется институт пени, является ее взыскание за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки (ст. 290 БК РФ).

Предоставление бюджетных средств на возмездной основе в рамках терминологии, установленной БК РФ, получило название бюджетного кредита, под которым в соответствии с нормами ст. 6 БК РФ понимаются “денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе”.

Как следует из норм ст. 93.2 БК РФ, бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. При этом специально оговаривается, что бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет

средств целевых иностранных кредитов (заимствований), а также в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам.

Учитывая, что гражданско-правовой характер отношений между органами государства и юридическими лицами по предоставлению бюджетных кредитов не вызывает сомнений и, соответственно, возможность применения к нарушителю обязательства института неустойки, оставим более детальное рассмотрение данных отношений за скобками настоящего исследования.

Порядок предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам имеет, помимо общих норм ст. 93.2, специальное регулирование в рамках норм ст. 93.3 БК РФ. Данной статьей, в частности, устанавливается, что «бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет. Основания, условия предоставления и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации».

На основании анализа данного правового положения можно сделать несколько выводов:

1. Предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям является императивным действием, протекающим вне системы гражданско-правовых отношений, так как это не отношения субъектов, находящихся в равном правовом статусе, как это принципиально устанавливается частью первой ст. 1 ГК РФ (гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений).

Авторы настоящей статьи полагают, что договор о предоставлении бюджетного кредита между органами публичной власти (обобщенное название органов государственной власти и органов местного самоуправления) является разновидностью *административного договора*.

2. Взятие за основу для моделирования данного административного договора основных идей соответствующих гражданско-правовых договоров не меняет его правовой природы, однако механическое перенесение из гражданского права синонимов категории «неустойка» - штрафов и пени в систему административно-правовых отношений является глубоко ошибочным прежде всего потому, что категории «штраф» в административном праве придается совершенно иной смысл, т.е. она используется не как синоним добровольного имущественного обременения стимулирующе-компенсационного характера, а как один из основных видов санкции карательного характера.

К сожалению, именно в гражданско-правовом смысле категория «штраф» чаще всего и используется в БК РФ (см., например, ст. 6, 41, 93.3, 112.1, 146, 160.1 и др.). Вместе с тем, в нормах БК РФ категория «штраф» употребляется и в прямом ее значении как категории административного права, когда речь заходит о зачислении в бюджет денежных сумм, полученных от взыскания штрафов, наложенных как санкции в рамках применения норм административно-деликтного и уголовного права.

Для исключения двусмысленности в применении категории «штраф» в бюджетном законодательстве Российской Федерации авторы настоящего исследования предлагают для обозначения добровольного имущественного обременения стимулирующе-компенсационного характера использовать только категорию «пеня», а с помощью категории «штраф» обозначать денежные взыскания, образующиеся в результате применения юридических санкций карательного характера.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует, что состав мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации в соответствии со ст. 282 БК РФ, их содержание требуют уточнения в соответствии с природой бюджетных отношений.

Следует отметить, что из двадцати трех оснований для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Россий-

ской Федерации, предусмотренных ст. 283 БК РФ, описаны (полно или частично) только восемнадцать, остальные (например, несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг, несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание долга) в БК РФ и других нормативных правовых актах не определены. Из восемнадцати статей гл. 28 БК Российской Федерации (ст. 289-306), в которых предусматриваются основания для возникновения ответственности за нарушение бюджетного законодательства, по тринадцати из них не могут быть применены меры административной ответственности, так как в качестве отсылочной нормы используется Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, который давно прекратил свое действие. Это приводит к тому, что снижается устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ухудшается финансовая дисциплина, результативность государственного

и муниципального финансового контроля остается низкой.

Так, например, Минфином России проводится мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований БК РФ в части соблюдения предельных размеров дефицита региональных бюджетов, размера государственного долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание. Анализ результатов мониторинга показал, что в период с 2007 по 2011 г. были выявлены неоднократные нарушения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса (см. таблицу). То есть мы можем говорить о неисполнении закона о бюджете субъекта Российской Федерации, потому что все бюджеты утверждаются в соответствии с требованиями БК РФ.

В соответствии со ст. 283 БК РФ несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга является основанием для

Нарушения субъектов Российской Федерации в части требований и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации*

| Год | Количество нарушений требований и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации | | |
|------|--|--|--|
| | Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации | Предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации | Предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации |
| 2006 | 2 (Камчатский край, Чукотский автономный округ) | 2 (Калужская область, Эвенкийский автономный округ, Магаданская область) | - |
| 2007 | 1 (Чукотский автономный округ) | 2 (Республика Калмыкия, Агинский Бурятский автономный округ) | - |
| 2008 | 3 (Республика Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Республика Алтай) | 1 (Республика Алтай) | - |
| 2009 | - | 1 (Костромская область) | - |
| 2010 | - | 2 (Костромская область, Чукотский автономный округ) | - |
| 2011 | - | 3 (Тверская область, Вологодская область, Республика Калмыкия) | - |

* Таблица составлена на основании данных мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации, размещенных на сайте Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_observance.

применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Однако в гл. 28 Кодекса не определено, какие меры принуждения могут быть при этом применены, что, по сути, нивелирует нормы права, установленные в ст. 283 БК РФ. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации также не содержат норм, устанавливающих ответственность за нарушения указанных требований бюджетного законодательства Российской Федерации. В этой связи следует признать, что мониторинг, проводимый Минфином России, носит исключительно информативный характер и не подразумевает последующего наложения мер ответственности за выявленные нарушения.

Таким образом, установленные в БК РФ ограничения в части предельных размеров дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, государственного долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание в настоящее время являются достаточно условным рычагом воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку практически не гарантируют обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов согласно требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации в процессе исполнения законов (решений) о соответствующих бюджетах, а ответственность за нарушение требований БК РФ фактически отсутствует.

Уточнение мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства будет способствовать обеспечению законности в бюджетной

сфере, позволит повысить качество бюджетного законодательства и на этой основе эффективность управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации.

¹ Конюхова Т.В. Бюджетное право как подотрасль финансового права // Журнал российского права. 2009. №4. С. 36-42.

² Бюджетная система России : учебник / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 53.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 дек. 2007 г. № 1010 "О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период"; Постановление Правительства Москвы от 17 марта 2009 г. № 211-ПП "Об организации работы по составлению проекта бюджета города Москвы на очередной финансовый год и плановый период"; Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) : [утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23 нояб. 2011 г. № 159н]; Приказ Министерства финансов РФ от 20.11.2007 № 112н "Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений" и др.

⁴ Современный толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 344.

⁵ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁶ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2009. С. 202; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Борисова. М., 2008. С. 346.

Поступила в редакцию 01.04.2013 г.