

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

© 2015 Бит-Шабо Инесса Витальевна

кандидат юридических наук

Саратовская государственная юридическая академия

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail.: inessavita@mail.ru

Проводится исследование особенностей юридической ответственности в контексте деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. С использованием метода сравнительно-правового анализа исследуются нормы налогового, бюджетного и уголовного законодательства; устанавливается, что в отношении фондов применяются различные виды юридической ответственности. Дается определение юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов.

Ключевые слова: государственные социальные внебюджетные фонды, юридическая ответственность.

Одним из элементов финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов является ответственность, их основной целью следует считать обеспечение баланса интересов личности, имеющей потребность в социальной защите со стороны государства, общества и государства, как основного гаранта исполнения конституционных установок, в целях эффективного функционирования социального государства, достигаемого комплексом инструментов, в том числе законным аккумулярованием и расходованием средств бюджетов фондов. То есть цель “наказать” виновного должна достигаться с учетом глобальной названной цели. Поэтому ответственность должна исполнять карательную, праввосстановительную, пресекательную и превентивную функции в комплексе, в том числе и относительно государственных социальных внебюджетных фондов.

В данном аспекте интересной видится точка зрения относительно “статусной юридической ответственности”, т.е. ответственности, которая возникает лишь при наличии у отдельного субъекта определенного статуса и при условии надлежащего исполнения таким субъектом возложенных на него обязанностей в рамках его участия в определенных отношениях. Указанной проблематикой занималось в разный период времени достаточно большое количество ученых¹.

Под финансово-правовым статусом государственных социальных внебюджетных фондов предлагается понимать *основанную на нормах действующего законодательства опосредуемую целями и задачами совокупность прав и*

обязанностей государственных социальных внебюджетных фондов, посредством которых реализуются при условии наличия гарантий присущие им функции, обеспеченные системой применяемой к ним ответственности.

Исходя из сказанного основной задачей настоящей работы будет исследование особенностей юридической ответственности в контексте деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. То есть научному критическому анализу будет подвергаться ответственность, применяемая именно к фондам, а не ответственность в области бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, субъектный состав которой значительно шире.

Актуальность исследования ответственности в контексте финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов обуславливается ее комплексным характером при сложившейся ситуации, которая характеризуется отсутствием ответственности, закрепленной бюджетным законодательством.

Нормативные документы, закрепляющие статус государственных социальных внебюджетных фондов, определяют, что органы управления либо их руководители несут ответственность за исполнение фондами функций, возложенных на фонды². При этом правовые документы не конкретизируют, какой именно ответственности они будут подвергаться.

Основанием применения финансово-правовой ответственности к государственным социальным внебюджетным фондам должно являться финансовое правонарушение. Действующее законода-

тельство позволяет выявить только бюджетные нарушения, видовой перечень которых закреплен в ст. 306.4 - 306.8 Бюджетного кодекса РФ³. Однако указанный перечень нарушений предполагает применение к нарушителю мер бюджетного принуждения, которые принято дифференцировать по отношению к понятию ответственности.

Субъектами бюджетного нарушения, согласно ст. 6 и ст. 306.1 Бюджетного кодекса РФ, признаются органы управления государственных внебюджетных фондов, признаваемые главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств, главным администратором доходов бюджета, главным администратором источников финансирования дефицита бюджета.

Относительно государственных социальных внебюджетных фондов возможно применение налоговой ответственности, поскольку юридические лица могут являться ее субъектами, если они являются сами налогоплательщиками, налоговыми агентами либо представителями налогоплательщика и налогового агента. При этом на них распространяются общие положения Налогового кодекса РФ, характерные и для иных налогоплательщиков - юридических лиц, не наделенных властными полномочиями. Можно констатировать отсутствие каких-либо характерных особенностей в процессе привлечения к налоговой ответственности.

В качестве субъектов ответственности органы управления государственных социальных внебюджетных фондов упоминаются лишь в ст. 102 «Налоговая тайна», которая отсылает к ст. 13.14 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Административную и уголовную ответственность за бюджетные правонарушения следует рассматривать как составляющую административно-правового и уголовно-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов, образующих наряду с финансово-правовым и налогово-правовым их общеправовой статус.

Возможность привлечения соответствующих должностных лиц к административной ответственности закреплена ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств», ст. 15.15 «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита», ст. 15.15.1 «Неперечисление или несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом», ст. 15.15.2 «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита», ст. 15.15.3 «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов»⁴.

Дела о правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, рассматриваются Федеральной службой финансово-бюджетного надзора России, ее должностными лицами.

Следует отметить, что Росфиннадзор осуществляет проверки деятельности государственных внебюджетных фондов. Так, в 2013 г. Служба провела проверку правомерного и эффективного использования Пенсионным фондом РФ средств Фонда национального благосостояния на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за 2012 г.

По результатам проверки Службой были выявлены нарушения срока передачи Пенсионным фондом РФ в государственную управляющую компанию средств пенсионных накоплений, поступивших в рамках расторжения договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений от 2 управляющих компаний на сумму 369, 8 млн руб., а также от негосударственного пенсионного фонда на сумму 88, 2 млн руб. в связи с аннулированием лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию. Также Пенсионным фондом РФ были допущены нарушения ведения бухгалтерского учета на общую сумму 2053,7 млн руб.

Несмотря на значительные суммы нарушений, Служба направила только представление для принятия мер по устранению причин и условий совершения нарушений и недопущению их в будущем⁵.

Аналогичные нарушения выявляются и Счетной палатой РФ. «В Государственную Думу РФ был направлен отчет Счетной палаты РФ за 2012 год, в котором содержится информация о нарушениях, выявленных в Пенсионном фонде РФ. Согласно представленному документу, Счетная палата РФ выявила нарушения на сумму 389,8 млрд. рублей при проверке отчета об исполнении бюджета Пенсионного фонда России за 2011 год. В частности, фонд не осуществлял временное размещение дополнительных страховых взносов в разрешенные законодательством активы, из-за чего не были получены доходы от инвестирования. Помимо этого Пенсионный фонд РФ несвоевременно передавал средства пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и в негосударственные пенсионные фонды по заявлениям застрахованных лиц»⁶.

Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит ст. 15.11 «Грубое нарушение

правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности”, в примечании к которой грубым считается нарушение, выражающееся в занижении сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10 % вследствие искажения данных бухгалтерского учета, а также в искажении любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 %.

Состава, закрепляющего нарушение сроков инвестирования средств пенсионных накоплений либо сроков их передачи в управляющую компанию, в Кодексе об административных правонарушениях РФ нет. При этом действующим законодательством строго ограничен срок, который дается Пенсионному фонду РФ для осуществления обозначенных действий. В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ (ред. от 4 ноября 2014 г.) “О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений”⁷ такой срок равен 3 месяцам.

В целях оптимизации деятельности государственных социальных внебюджетных фондов подобные составы должны найти отражение либо в административном законодательстве, либо в Федеральном законе, посвященном регулированию деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, принятие которого назрело достаточно давно, что получило авторитетную научную поддержку.

Примечательно, что законодательство отдельных регионов также содержало упоминание об административной ответственности за нецелевое использование средств территориальных внебюджетных фондов. Так, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях⁸ от 21 ноября 2007 г. (ред. от 21 января 2015 г.) содержал указанный состав. Однако с 2012 г. гл. 12 утратила силу.

Схожесть объективной стороны административных правонарушений и уголовных преступлений, совершаемых соответствующими лицами государственных социальных внебюджетных фондов, позволяет выделить основной критерий различия - тяжесть совершенного деяния.

Законодательно закреплена уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.1 и ст. 285.2 Уголовного кодекса РФ)⁹. Субъектом преступления по

ст. 285.1 будет являться должностное лицо получателя бюджетных средств, которым и выступает орган управления государственного внебюджетного фонда, в то время как по ст. 285.2 - должностное лицо, правомочное распоряжаться средствами государственных внебюджетных фондов. Так, в соответствии со ст. 9 Постановления Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 (ред. от 15 мая 2014 г.) “О Фонде социального страхования Российской Федерации” распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда - управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Определяющая особенность данных составов - своеобразное уголовно-правовое отражение сложившегося состава финансовой системы. Поскольку государственные социальные внебюджетные фонды выделяются в качестве ее самостоятельного звена, уголовный закон объективно закрепил в двух самостоятельных составах нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных социальных внебюджетных фондов. Хотя многие ученые обращают внимание на достаточную схожесть рассматриваемых статей. Так, А.В. Бриллиантов пишет, что “состав преступления, предусмотренного ст. 285.2 УК РФ, во многом имеет сходство с составом ст. 285.1 УК РФ. Отличие заключается в том, что ... речь идет о нецелевом расходовании не бюджетных средств, а средств государственных внебюджетных фондов, т.е. предметом преступления являются средства государственных внебюджетных фондов. Целевое же предназначение таких средств определяется на уровне законодательства РФ и закрепляется в бюджете соответствующего внебюджетного фонда”¹⁰.

Возможность применения к государственным социальным внебюджетным фондам, а также их органам управления различных видов ответственности позволяет сформулировать следующее определение. В широком смысле, *юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов есть комплексный правовой институт, представляющий собой систему разновидовых мер государственного принуждения, применяемых в предусмотренной нормами разной правоотраслевой принадлежности процессуальной форме в целях создания условий, вынуждающих государственный социальный внебюд-*

жетный фонд, органы его управления и должностных лиц претерпевать негативные последствия материального, организационного, личного характера как следствие совершенного ими нарушения норм действующего законодательства.

Итак, можно констатировать, что относительно государственных внебюджетных фондов (органов их управления, должностных лиц) применяются различные виды юридической ответственности. Составляющим элементом их финансово-правового статуса будет являться финансово-правовая ответственность, а именно ее подвид - налоговая ответственность, а также бюджетное принуждение. При этом следует понимать, что составляющей финансово-правового статуса именно самих фондов абстрагированно от органов управления фондов и их должностных лиц будет именно бюджетное принуждение, поскольку его воздействие направлено исключительно на фонд как материально-организационный институт, в то время как налоговая, административная и уголовная ответственность применяется в отношении органов управления фондов и их должностных лиц.

¹ См.: *Краснов М.А.* Юридическая ответственность - целостное правовое явление // Советское государство и право. 1984. № 3; *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. Москва, 1978; *Литинский Д.А.* Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014.

№ 6; *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987; Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. 1981. № 10.

² См.: Ст. 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России); ст. 21 Постановления Правительства о Фонде социального страхования Российской Федерации; ст. 21 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [с изм. от 8 марта 2015 г. № 25-ФЗ] // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823., 2015. № 10. Ст. 1395.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015. № 18. Ст. 2619, 2620, 2623.

⁵ URL: http://rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4060706.

⁶ *Белянинова Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 15 дек. 2001 г. № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁷ Собр. законодательства. 2008. № 18. Ст. 1943; 2014. № 45. Ст. 6155.

⁸ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007.

⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 13. Ст. 1811.

¹⁰ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. В 2 т. (постатейный). Т. 2. 2-е изд. / под ред. А.В. Бриллиантова. Москва, 2015. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

Поступила в редакцию 09.03.2015 г.