

На правах рукописи

Шевченко Елена Викторовна

**Административная ответственность
за нарушение бюджетного законодательства**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2009

Работа выполнена на кафедре юридических дисциплин государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Опарин Виталий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Пастушенко Елена Николаевна
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права
Саратовской государственной
академии права

кандидат юридических наук
Деменкова Наталья Геннадьевна
доцент кафедры конституционного и
административного права
Южно-Уральского
государственного университета

Ведущая организация: Барнаульский институт МВД России

Защита состоится «27» ноября 2009 г. в «14:00» ч. на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «__» октября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Коренные преобразования политического облика и экономического строя России на рубеже XX–XXI вв. обусловили принципиально новый подход к регулированию финансовых отношений, в том числе в бюджетной сфере. Область бюджетных правоотношений является наиболее значимой среди основных сфер экономической деятельности любого правового демократического государства, на роль которого претендует и современная Россия. Только четко отлаженный механизм функционирования бюджетной системы позволяет централизовывать денежные средства и осуществлять единую финансовую политику на территории всей страны в целях эффективного решения важнейших экономических и социальных задач.

Осознание особой важности качественного правового регулирования бюджетных отношений поставило новые задачи перед российским законодателем. В последнее десятилетие в данной сфере принято большое число законодательных актов. Важным шагом стала кодификация бюджетного и налогового законодательства в 1998 г. Вместе с тем окончательно стратегия правового регулирования указанных отношений законодателем еще не выработана, о чем свидетельствует значительное количество вносимых в нормативные правовые акты изменений и дополнений.

Уже довольно долгое время существуют такие очевидные недостатки законодательства, как несогласованность норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), устанавливающих меры принуждения за правонарушения в бюджетной сфере. Так, БК РФ содержит 18 составов правонарушений (ст. ст. 286–306), имеющих ссылки на КоАП РСФСР и КоАП РФ, последний, в свою очередь, предусматривает ответственность только за три состава (ст. ст. 15.14–15.16).

Подобные пробелы законодательства порождают активные дискуссии в научных кругах, вызывают сложности в правоприменительной практике и требуют от законодателя скорейшего внесения в нормативные правовые акты изменений и дополнений, направленных на совершенствование института ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Очевидно, что решение задачи совершенствования института ответственности за нарушение бюджетного законодательства на законодательном уровне не может быть эффективно осуществлено без разработки теоретической концепции. При этом комплексный анализ законодательства об ответственности за правонарушения в области бюджета и практики его применения позволяет утверждать, что наиболее целесообразным путем устранения основных проблем и противоречий является совершенствование института административной ответственности.

Данный вывод подтверждается статистическими данными, свидетельствующими о важной роли института административной

ответственности в регулировании бюджетных правоотношений. Так, в 2008 г. сотрудниками Росфиннадзора по фактам выявленного нецелевого использования средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в размере 257,9 млн рублей составлено 3077 протоколов об административных правонарушениях в соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ, по сравнению с 2007 г. их число увеличилось более чем в 1,5 раза. По результатам рассмотрения 3033 дел об административных правонарушениях на сумму нецелевого использования средств федерального бюджета в размере 266,8 млн рублей вынесены постановления о наложении административных штрафов на сумму 22,2 млн рублей. При этом общая сумма взысканных штрафных санкций по административным правонарушениям, выразившимся в нецелевом использовании средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов, составила 11,9 млн рублей.

Таким образом, осознание важности и необходимости безотлагательного решения вышеобозначенных проблем и пробелов в действующем законодательстве определило выбор темы, ее актуальность и содержание.

Теоретическую основу исследования составили труды российских теоретиков права: Е. А. Агеевой, С. С. Алексеева, Б. Т. Базылева, В. М. Горшенева, О. С. Иоффе, О. Э. Лейста, Д. А. Липинского, А. Е. Лунова, И. С. Самощенко, М. Х. Фаркушина, М. Д. Шаргородского, И. Б. Шахова.

Различные аспекты проблем административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях стали предметом исследования ученых: А. П. Алехина, Х. А. Андриашина, Д. Н. Бахраха, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, В. Р. Кисина, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунова, В. М. Манохина, М. Я. Масленникова, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, Э. Н. Ренова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, Ю. П. Соловья, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомирова, А. П. Шергина, О. М. Якубы и др.

Отдельные вопросы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства рассматривались в работах А. З. Арсланбековой, Р. Е. Артюхина, Т. В. Архипенко, С. Е. Батырова, Д. В. Винницкого, О. М. Гейхман, А. А. Гогина, Ю. В. Друговой, А. С. Емельянова, Е. С. Емельяновой, О. О. Журавлевой, М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, Т. В. Конюховой, Ю. А. Крохиной, А. В. Макарова, В. Н. Опарина, Н. А. Поветкиной, С. А. Пономарева, Н. И. Химичевой, О. И. Юстуса и др.

Вопросы финансовой, бюджетной и административной ответственности становились темами отдельных диссертационных исследований С. Е. Батырова, О. М. Гейхман, О. Н. Горбуновой, Е. В. Грызунова, Н. Г. Деменковой, Е. С. Емельяновой, Н. С. Макаровой, Ф. В. Маркелова, Н. В. Сердюковой, И. Д. Старовиковой, Е. В. Шеховцевой, Ю. В. Шилова, О. И. Юстуса и др. Однако единого, комплексного изучения вопросов

административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства в рамках отдельного диссертационного исследования не проводилось.

Цель и задачи исследования. Цель исследования заключается в том, чтобы на основе комплексного анализа законодательства об ответственности за правонарушения в области бюджета и практики его применения выявить основные проблемы и противоречия правового регулирования и сформулировать предложения по их устранению путем совершенствования института административной ответственности.

Достижению поставленной цели служит решение следующих главных задач:

– исследовать сущность и содержание понятия «административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства»;

– изучить историю становления юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства для выяснения того, какие именно нормы (в каких источниках) составляют институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

– выяснить место, роль и значение административной ответственности в системе юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

– оценить основание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

– выработать определение понятия административного правонарушения в области бюджета и установить его содержание;

– исследовать особенности составов административных правонарушений в области бюджета и сравнить их с составами правонарушений, перечисленных в БК РФ;

– проанализировать существующую систему мер ответственности и иных мер принуждения, применяемых за совершение правонарушений в области бюджета;

– исследовать особенности производства по делам об административных правонарушениях в области бюджета и составляющих его элементов;

– охарактеризовать бюджетный контроль как предварительный этап производства по применению мер административной ответственности за правонарушения в области бюджета;

– разработать предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения в производстве по делам об административных правонарушениях в области бюджета.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с применением норм, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в области бюджета.

Предметом исследования стали нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие ответственность за правонарушения в области бюджета и регламентирующие производство по

данной категории дел; научная и учебная литература по общей теории государства и права, конституционному, административному, гражданскому, трудовому, финансовому, бюджетному, налоговому, уголовному праву; информационно-справочные базы данных; материалы периодической печати; правоприменительная практика.

Методологическая основа и методика исследования, эмпирическая основа. Методологическую основу исследования составил обширный и многообразный арсенал методов науки. В ходе исследования применены такие методы научного познания, как общие методы, включающие общелогические приемы познания (индукция, дедукция, анализ, синтез, обобщение, ограничение, аналогия и др.), предписания и нормы философского характера (законы диалектики, положения синергетики и герменевтики); общенаучные методы, включающие эмпирические методы (наблюдение, эксперимент и др.) и теоретические методы (интерпретация, системный, исторический, сравнительно-правовой метод и др.); частнонаучные методы, специфичные для группы социально-гуманитарных наук, в частности юридических (опрос и анкетирование, анализ документов, сравнительный статистический анализ и др.), а также специальные методики для решения конкретных исследовательских задач.

Обоснованность полученных теоретических выводов и практических предложений подтверждается проведенными в 2006–2008 гг. анкетированием и интервьюированием 42 должностных лиц территориальных управлений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, 20 должностных лиц территориальных управлений Федерального казначейства, 33 сотрудников органов внутренних дел, 9 федеральных судей, а также 59 граждан, связанных по роду своей деятельности с решением вопросов об ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Изучено 302 архивных дела об административных правонарушениях в области бюджета, рассмотренных должностными лицами территориальных управлений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в 2004–2008 гг., а также контрольно-ревизионных управлений в 2003–2004 гг. (в соответствии с Приказом Минфина России от 3 декабря 2002 г. № 121н) в Омской, Томской и Новосибирской областях.

Научная новизна исследования заключается в том, что в результате комплексного изучения института административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также производства по делам об административных правонарушениях данной категории на основе сравнительного анализа норм БК РФ, КоАП РФ, КоАП РСФСР и правоприменительной практики в настоящей работе теоретически обоснована необходимость сосредоточения норм, предусматривающих ответственность в области бюджета, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, сделан вывод об отсутствии бюджетной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, направленные на ужесточение штрафных санкций за

нецелевое использование бюджетных средств и возможность применения к нарушителям административного наказания в виде предупреждения, а также иных мер принуждения, предусмотренных КоАП РФ; признание субъектами административной ответственности субъектов, обладающих правами юридического лица, включая субъекты Российской Федерации и муниципальные образования; признание права бесспорного взыскания пени (как и самих бюджетных средств и процентов за их использование) в силу закона, независимо от того, предусмотрено это положениями договора о предоставлении средств из федерального бюджета или нет.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Систему юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства в зависимости от вида, характера и степени общественной опасности деяний составляет административно- и уголовно-правовая ответственность. Несмотря на поддерживаемую многими исследователями точку зрения о самостоятельности бюджетной ответственности, ее нужно понимать не как самостоятельный вид юридической ответственности, а как разновидность административной ответственности.

2. Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства – это вид административной ответственности, выражающийся в применении к виновным физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения в области бюджета, административных наказаний, мер административного предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, а также мер восстановительного характера.

3. Анализ и сравнение элементов составов административных правонарушений в области бюджета, содержащихся в ст. ст. 15.14–15.16 КоАП РФ, а также нарушений, перечисленных в ст. ст. 298–306 БК РФ, позволяют аргументировать тезис об общности их правовой природы и тождественности. Различие, которое выражается только в привлекаемом к ответственности субъекте, может быть устранено путем внесения изменений и дополнений в КоАП РФ, направленных на признание субъектами административной ответственности субъектов, обладающих правами юридического лица, включая субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

4. Среди закрепленных в БК РФ мер принуждения единственной мерой ответственности за нарушения бюджетного законодательства выступает административное наказание в виде штрафа. Иные меры принуждения (обозначаемые некоторыми исследователями как меры бюджетной ответственности) не отвечают критериям, предъявляемым к мерам ответственности, а значит, таковыми не являются. По своей сущности и форме реализации они относятся к административно-принудительным мерам.

5. В БК РФ отсутствуют специальные нормы, регламентирующие производство по делам о бюджетных правонарушениях, правовой статус лица, в отношении которого оно осуществляется, его процессуальные права и

обязанности, сроки, стадии, задачи и цели его осуществления. Поскольку применение мер ответственности возможно только в рамках установленных законом процедур – производств, рассмотрение бюджетного процесса в смысле деятельности органов исполнительной власти по применению мер принуждения, в качестве самостоятельного правового института абсолютно недопустимо. Правовое регулирование бюджетных отношений является частью общего механизма административно-правового регулирования, поэтому производство по делам об административных правонарушениях в области бюджета должно осуществляться исключительно по правилам разделов 4 и 5 КоАП РФ и не должно регламентироваться положениями БК РФ и иными законами и подзаконными нормативными правовыми актами.

6. Наиболее предпочтительным вариантом разрешения существующих в бюджетном и административном законодательстве коллизий является скорейшая унификация института административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства посредством его полной инкорпорации в КоАП РФ, в предмет регулирования которого подпадают все бюджетные правоотношения и который в своем арсенале имеет все необходимые материальные и процессуальные средства для организации надлежащей и эффективной охраны указанных отношений.

7. В результате инкорпорации всех составов «бюджетных правонарушений» в КоАП РФ представляется целесообразным одновременно внести изменения и дополнения, направленные на ужесточение штрафных санкций и установление их адекватных размеров, а именно предусмотреть наложение административного штрафа на получателей бюджетных средств в размере 5 и 10% от суммы средств, использованных не по целевому назначению. Кроме того, за совершение административных правонарушений в области бюджета предлагается предусмотреть административное наказание в виде предупреждения, применяемое как альтернатива административному штрафу и имеющее самостоятельную карательную функцию.

8. После установления ответственности за нарушения бюджетного законодательства непосредственно в нормах КоАП РФ такая мера принуждения, как изъятие бюджетных средств, может быть заменена административным наказанием в виде конфискации, применение которого будет эффективнее. Мера принуждения в виде приостановления операций по счетам в кредитных организациях (ст. 282, ч. 3 ст. 284 БК РФ) и приостановления операций по лицевым счетам (ч. 3 ст. 284 БК РФ) может быть без ущерба заменена такой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), что позволит установить связь данной меры принуждения с правонарушением.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что представленные в работе теоретические выводы и предложения могут быть использованы для совершенствования правового регулирования вопросов ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также служить целям формирования эффективно

действующего института административной ответственности в области бюджета и его единообразной правоприменительной практики. Основные научные положения и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности юрисдикционных органов (главным образом должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере). Кроме того, сформулированные выводы и теоретические положения могут быть востребованы в ходе дальнейших научных исследований проблем административной ответственности в области бюджета, а также в преподавании курсов административного права, административно-процессуального права, административной деятельности органов внутренних дел и административной юрисдикции в образовательных учреждениях юридического профиля.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры административного права и административной деятельности ОВД и кафедры юридических дисциплин Омской академии МВД России. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в докладах на научной конференции «Преемственность и новации в юридической науке» (Омск, 2008 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск, 2009 г.).

Материалы и результаты проведенного исследования используются в образовательном процессе и научно-исследовательской работе в Омском юридическом институте, Омской академии МВД России. Ряд положений диссертационного исследования предлагаются автором к использованию в нормотворческой работе по совершенствованию действующего законодательства и внедрены в деятельность подразделений УВД по Омской области.

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы исследования, ее актуальность; анализируется степень научной разработанности; определяются объект и предмет исследования; формулируются цели и задачи диссертации, основные положения, выносимые на защиту; раскрываются его методология и методика; характеризуются научная новизна и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава «Правовое регулирование административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* рассматриваются понятие и содержание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, ее место в системе юридической ответственности.

Для уяснения правовой природы ответственности за нарушение бюджетного законодательства диссертант исследует понятие и содержание юридической ответственности как материнской категории, а также административной ответственности как родовой группы обозначенного вида ответственности.

Автор отмечает, что при рассмотрении вопроса об ответственности за нарушение бюджетного законодательства сразу возникает проблема соотношения административной и бюджетной ответственности, последняя все чаще выделяется некоторыми исследователями как самостоятельная и имеющая все родовые признаки юридической ответственности. Учитывая право на существование этой позиции, соискатель подчеркивает, что, несмотря на тождественность признаков у административной и бюджетной ответственности, одним из основных по-прежнему остается вопрос о правовой природе бюджетной ответственности.

В результате исследования исторического опыта правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства и, в частности, нормативных правовых актов, принятых после 1991 г. в связи с формированием многоуровневой бюджетной системы на принципе федерализма и самостоятельности бюджетов, автор приходит к выводу, что почва для многочисленных дискуссий по вопросу самостоятельности бюджетной ответственности возникла после вступления в силу КоАП РФ, в котором отразилась нелогичная и нечеткая позиция самого законодателя. Так, согласно ст. 1.1 КоАП РФ, круг источников законодательства об административных правонарушениях ограничен КоАП РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Нелогичность законодателя выразилась в том, что в КоАП РФ установлена административная ответственность только за три (ст. ст. 15.14–15.16 КоАП РФ) из восемнадцати видов нарушений бюджетного законодательства, перечисленных в главе 28 БК РФ, хотя в ст. ст. 292–306 БК РФ имеется прямая отсылка к КоАП РСФСР и КоАП РФ. Таким образом, остальные нарушения бюджетного законодательства, не вошедшие в КоАП РФ, теперь по определению не могут быть административными правонарушениями.

Проанализировав выделяемые в теоретических исследованиях юридические признаки бюджетно-правовой ответственности, диссертант приходит к выводу, что они не свидетельствуют с определенной очевидностью о самостоятельности бюджетно-правовой ответственности. При тщательном изучении положений БК РФ, в частности части IV «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», становится очевидным, что законодатель не выделяет бюджетную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, в регулировании вопросов ответственности он ссылается на

КоАП РФ и УК РФ. Так, в БК РФ используется термин «ответственность за нарушение бюджетного законодательства», а не «бюджетное правонарушение» и «бюджетная ответственность». Кроме того, БК РФ не определяет цели ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Следует также отметить, что ст. 282 БК РФ устанавливает только виды санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства, конкретный же размер штрафов, равно как и порядок их применения, по замыслу законодателя должны устанавливаться КоАП РФ. Такая юридическая конструкция ответственности за правонарушения в области бюджета является новшеством российской правовой системы и не встречается ни в одном другом нормативном правовом акте. Объяснить и оправдать подобную позицию законодателя крайне сложно, поскольку двойное правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства осложняет применение данных норм, а значит, снижает эффективность регулирования.

С большой долей достоверности сегодня можно констатировать, что объективных оснований для выделения ответственности за нарушение бюджетного законодательства, предусмотренной БК РФ, в самостоятельный институт бюджетной ответственности нет. Последнюю надлежит воспринимать только в качестве неотъемлемой части административной ответственности, в силу административно-правовой природы самого финансового права, поскольку область финансово-правового регулирования полностью или частично отнесена к предмету административного права.

Очевидные пробелы в законодательстве требуют от законодателя скорейшего внесения изменений и дополнений в БК РФ и КоАП РФ. Причем разрешить обозначенные противоречия в науке предлагается двумя способами. В первом случае возникающие проблемы в процессе применения административной и бюджетной ответственности предлагается снять путем консолидации ответственности за нарушение бюджетного законодательства в БК РФ. Однако более оправдан, логичен и научно обоснован, по мнению соискателя, второй путь – унификация института административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства должна быть осуществлена посредством его полной инкорпорации в КоАП РФ, точно так же как это произошло, например, с нормами о таможенных правонарушениях, которые в полном объеме были изъяты из Таможенного кодекса Российской Федерации и вошли в главу 16 КоАП РФ. Действия законодателя в данной ситуации были бы понятны и логичны, ведь часть правонарушений в области бюджета уже закреплены в КоАП РФ, а значит, законодатель и сам признает их административно-правовую природу.

Во *втором параграфе* выявляются и анализируются основания административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Для уяснения специфики административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства анализируется именно юридический аспект проблемы основания, который обусловлен выяснением

вопроса, за какое именно поведение может наступить ответственность, каковы объективные обстоятельства возникновения ответственности.

При рассмотрении указанного вопроса структурно за основу принята позиция Д. Н. Бахраха, который выделил в качестве оснований административной ответственности:

- а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм);
- б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права);
- в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам).

Нормативную основу административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства (до унификации данного института) следует понимать в широком смысле, т. е. ее образуют КоАП РФ и бюджетное законодательство, структуру которого, согласно ст. 2 БК РФ, составляет Бюджетный кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ним федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, а также подзаконные нормативные правовые акты.

Фактическим основанием административной ответственности вообще, и административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства в частности, является нарушение правовых норм, охраняемых административными санкциями, – административное правонарушение.

Автор подробно рассматривает, какие именно деяния будут составлять фактическое основание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Анализируя нормы бюджетного законодательства, диссертант отмечает, что законодатель осознанно использовал в БК РФ формулировку «нарушение бюджетного законодательства» и умышленно не употребил термин «бюджетное правонарушение», учитывая, что нарушение бюджетного законодательства может быть административным правонарушением и уголовным преступлением. Термин «бюджетное правонарушение» может использоваться только в качестве синонима, отражающего однородность и специфику охраняемых административно-деликтным законодательством общественных отношений.

Кроме того, соискатель исследует юридические признаки применительно к административным правонарушениям в области бюджета, что, во-первых, иллюстрирует специфический характер данной группы административных правонарушений среди прочих составов, а во-вторых, позволяет четко аргументировать тезис об общности правовой природы и тождественности административных правонарушений в области бюджета и бюджетных правонарушений, выделяемых некоторыми исследователями.

Поскольку административная ответственность может наступать только при наличии состава административного правонарушения, в настоящей работе подробно представлены особенности элементов относительно составов административных правонарушений в области бюджета.

Применительно к административным правонарушениям в бюджетной сфере общим объектом выступают общественные отношения, урегулированные нормами различных отраслей права, а именно конституционного, финансового, бюджетного, гражданского и др., но охраняемые и защищаемые мерами административной ответственности, т. е. административно-правовыми санкциями. Родовым объектом будут выступать общественные отношения в области бюджета. К видовому объекту могут быть отнесены следующие:

– в статье 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов» – общественные отношения в сфере соблюдения порядка функционирования бюджетной системы и надлежащего исполнения бюджета;

– в статье 15.15 КоАП РФ «Нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе» и ст. 15.16 КоАП РФ «Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами» – общественные отношения в сфере кредитования из бюджета, предполагающего соблюдение получателями бюджетных средств принципов возвратности и платности.

Непосредственными объектами административных правонарушений в области бюджета могут выступать общественные отношения по поводу порядка исполнения отдельных обязательств: обязанности целевого использования бюджетных средств получателями бюджетных средств; обязанности целевого использования средств государственных внебюджетных фондов получателями средств государственных внебюджетных фондов; обязанности своевременного возврата полученных на возвратной основе бюджетных средств; обязанности своевременного перечисления платы за пользование бюджетными средствами.

Все имеющиеся в КоАП РФ составы административных правонарушений в области бюджета по конструкции объективной стороны являются формальными, т. е. их выполнение не влечет за собой каких бы то ни было материальных последствий. При этом в КоАП РФ необходимо установить пределы суммы бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, образующих состав административного правонарушения, поскольку отсутствие четко определенного размера малозначительности приводит к тому, что практически любая сумма бюджетных средств, вплоть до 1,5 млн рублей, установленной в ст. 285¹ УК РФ, может быть признана малозначительной.

Нецелевое использование бюджетных средств не относится к длящимся правонарушениям и характеризуется совершением конкретной платежно-расчетной операции по нецелевому расходованию бюджетных средств и завершенностью в момент осуществления операции, что на практике вызывает большие трудности и громоздкость производства по применению административных наказаний. В связи с этим автор считает целесообразным предусмотреть в КоАП РФ неоднократность в качестве квалифицирующего признака нецелевого использования бюджетных средств,

что позволит провести одно административное производство со ссылкой на неоднократность и назначить соразмерное наказание, либо расширить понимание нецелевого использования бюджетных средств, не ограничивая его совершением конкретной платежно-расчетной операции.

В результате анализа всех элементов юридического состава административных правонарушений в области бюджета диссертант приходит к выводу об их полной идентичности составам правонарушений, содержащихся в БК РФ. Различие, которое выражается только в привлекаемом к ответственности субъекте, может быть устранено путем внесения изменений и дополнений в КоАП РФ, направленных на признание субъектами административной ответственности субъектов, обладающих правами юридического лица, включая субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

В целях исключения возможности привлечения к ответственности одного субъекта сразу на основании нескольких нормативных правовых актов (БК РФ, КоАП РФ, федерального закона о бюджете на соответствующий год) необходима скорейшая унификация института административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства посредством его полной инкорпорации в КоАП РФ, который имеет все необходимые средства для надлежащей охраны мерами административной ответственности бюджетных правоотношений. Более того, ввиду значимости административно-правового регулирования бюджетных отношений соискатель предлагает инкорпорацию всех составов административных правонарушений в бюджетной сфере в отдельную главу 15.1 «Административные правонарушения в области бюджета (нарушения бюджетного законодательства)».

Третий параграф посвящен рассмотрению административных наказаний и иных мер принуждения, применяемых за правонарушения в области бюджета.

Неуклонное соблюдение участниками бюджетных правоотношений бюджетной дисциплины достигается разными способами, в том числе установлением мер принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства.

В статье 282 БК РФ определено, что к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; а также иные меры в соответствии с БК РФ и другими федеральными законами (сокращение или прекращение всех форм финансовой помощи из соответствующего бюджета (ст. 290 БК РФ); выплата компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования (ст. 293 БК РФ); аннулирование государственных или муниципальных гарантий (ст. 300 БК РФ)).

Автор не соглашается с мнением исследователей, выделяющих самостоятельную бюджетную ответственность и называющих все

перечисленные в БК РФ меры принуждения «бюджетными санкциями (взысканиями)». В БК РФ справедливо используется термин «меры принуждения», а не «санкция», «наказание», «меры ответственности». Санкции являются нормативным закреплением мер юридической ответственности, а указанные в БК РФ меры принуждения не влекут для нарушителей бюджетного законодательства никаких дополнительных обременений в виде лишений и (или) ограничений личного, имущественного или организационного характера, т. е. они не несут карательной функции и не имеют целью публично наказать субъекта, а направлены, в первую очередь, на принудительное исполнение обязанностей участников бюджетных отношений. Например, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях и начисление пени служат способами обеспечения бюджетных обязательств, пресекательными и праввосстановительными, принудительными мерами. Следовательно, указанные в БК РФ меры принуждения по определению не могут быть санкциями, закрепляющими меры юридической ответственности, в том числе бюджетной.

Среди установленных в БК РФ мер принуждения единственная мера ответственности за нарушения бюджетного законодательства – это административное наказание в виде штрафа.

В качестве аргументации самостоятельности бюджетной ответственности приводится тот факт, что бюджетные санкции являются имущественными (праввосстановительными), и в этом аспекте бюджетно-правовая ответственность сравнивается с гражданско-правовой, а не с административной ответственностью.

Вполне очевидно, что подобное утверждение не совсем убедительно, поскольку сегодня практически не оспаривается, что всем мерам административного принуждения в той или иной степени присущи функции восстановления нарушенных отношений. Нельзя обеднять административно-правовое принуждение сведением его лишь к административным наказаниям. Причем если финансовое право может заимствовать методы гражданско-правового воздействия, то и административному праву (тоже являющемуся публичной отраслью права) они не чужды.

Для подтверждения данного тезиса в диссертационном исследовании проанализировано понятие административно-правовой санкции и определено соотношение ее карательных и восстановительных функций.

В результате подробного рассмотрения каждой меры принуждения автор приходит к выводу, что бюджетное принуждение, регулируемое нормами финансового права, относится к специальным видам административного принуждения. Среди указанных мер нет специфических мер принуждения, не присущих административно-правовым методам. Все закрепленные в нормах БК РФ меры принуждения имеют административно-правовую природу, отвечают всем признакам административно-правового принуждения и применяются публичной администрацией для обеспечения правопорядка в бюджетной сфере.

В рамках административного принуждения как разновидности государственного правового принуждения возможно применение мер административного предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, взыскания (наказания), а также мер восстановительного характера, причем административные наказания и правовосстановительные меры могут применяться параллельно (применение одних не исключает возможности применения других). В связи с этим соискатель резюмирует, что применение мер, указанных в ст. 282 БК РФ, возможно и целесообразно в рамках привлечения нарушителя к административной ответственности.

Реализация отношений, связанных с привлечением к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, в соответствии с нормами административного законодательства позволила бы организовать надлежащую охрану указанных отношений, поскольку КоАП РФ имеет в своем арсенале все необходимые для этого материальные и процессуальные средства – достаточно широкий круг административных наказаний (и иных мер принуждения) и четко закрепленные процедуры привлечения к административной ответственности.

Одновременно с этим диссертант предлагает внести изменения и дополнения в КоАП РФ, направленные на ужесточение штрафных санкций и установление их адекватных размеров, а именно предусмотреть наложение административного штрафа на получателей бюджетных средств в размере 5 и 10% от суммы средств, использованных не по целевому назначению.

Предлагается также дополнить КоАП РФ в части установления за административные правонарушения в области бюджета административного наказания в виде предупреждения, применяемого как альтернативы административному штрафу и имеющего самостоятельную карательную функцию.

Начисление пени не является административным наказанием и должно рассматриваться в качестве правовосстановительной меры, причем из-за особой важности охраны объекта в виде бюджетных средств право бесспорного взыскания пени (как и самих бюджетных средств и процентов за их использование) должно быть представлено в силу закона независимо от того, предусмотрено это положениями договора или нет (ч. 1 ст. 284 БК РФ).

После установления ответственности за нарушения бюджетного законодательства непосредственно в нормах КоАП РФ такая мера принуждения, как изъятие бюджетных средств, может быть заменена административным наказанием в виде конфискации, применение которого будет эффективнее.

Мера принуждения в виде приостановления операций по счетам в кредитных организациях (ст. 282, ч. 3 ст. 284 БК РФ) и приостановления операций по лицевым счетам (ч. 3 ст. 284 БК РФ) после консолидации всех составов бюджетных правонарушений в рамках КоАП РФ может быть без ущерба заменена такой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как арест товаров, транспортных

средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), что позволит установить связь данной меры принуждения с правонарушением.

Вторая глава «Производство по делам об административных правонарушениях в области бюджета» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе* определяется понятие производства по делам об административных правонарушениях в области бюджета и анализируются его основные элементы. Кроме того, рассмотрены различные подходы в определении административного процесса и его структурировании, а также в толковании и структурировании производства по делам об административных правонарушениях как составляющей административно-юрисдикционного процесса.

Наказательная (карательная) деятельность органов государственного управления существенно затрагивает права субъектов, привлекаемых к ответственности и подвергаемых наказанию, в связи с чем, эта деятельность должна осуществляться не произвольно, а в четко определенных процессуальных формах, т. е. в рамках заранее установленных сроков, правил и процедур.

По мнению автора, процессуальный порядок привлечения к бюджетной ответственности в качестве правового института совершенно не разработан. В многочисленных исследованиях, посвященных бюджетной ответственности, вопросы производства по делам о бюджетных правонарушениях никем не рассматривались. Такая ситуация не случайна, поскольку практически все исследователи отмечают, что в БК РФ отсутствуют нормы, определяющие процедуру применения мер принуждения и регламентирующие производство по делам о бюджетных правонарушениях, правовой статус лица, в отношении которого оно осуществляется, его процессуальные права и обязанности, сроки, стадии, задачи и цели его осуществления. Поскольку применение мер ответственности возможно только в рамках установленных законом процедур – производств, рассмотрение бюджетного процесса в смысле деятельности органов исполнительной власти по применению мер принуждения, в качестве самостоятельного правового института абсолютно недопустимо.

Правовое регулирование бюджетных отношений является частью общего механизма административно-правового регулирования, поэтому производство по делам об административных правонарушениях в области бюджета должно осуществляться исключительно по правилам разделов 4 и 5 КоАП РФ и не должно регулироваться положениями БК РФ и иными законами и подзаконными нормативными правовыми актами. Это оправданно не только с теоретической, но и с практической точки зрения, поскольку законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях содержит все необходимые для этого предпосылки и в полном объеме позволит реализовать гарантии защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях в области бюджета.

Формулируя понятие «производство по делам об административных правонарушениях в области бюджета», автор определил его как особый вид административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, имеющий стадийную, этапную структуру и заключающийся в возбуждении дела об административном правонарушении в области бюджета, применении мер обеспечения производства по делу, рассмотрении дела, назначении административного наказания, обжаловании (опротестовании) и его исполнении, осуществляемый в рамках процессуальных сроков на основе административно-юрисдикционных норм уполномоченными должностными лицами государственных органов, а также судьями на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в области бюджета.

В соответствии с ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях в области бюджета уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции), должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, инспектора Счетной палаты Российской Федерации. Единственным органом, рассматривающим дела об административных правонарушениях в области бюджета (ст. ст. 15.14–15.16 КоАП РФ), являются органы, реализующие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ст. 23.7 КоАП РФ). В настоящее время это Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, находящаяся в ведении Минфина России, которая непосредственно или через свои территориальные органы осуществляет последующий финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, путем проведения ревизий и проверок.

Суд не имеет полномочий рассматривать дела об административных правонарушениях в области бюджета. По мнению автора, наделение судов такими полномочиями в наибольшей мере соответствовало бы Конституции Российской Федерации, определившей, что правосудие в России осуществляется только судом, а судебная власть (т. е. совокупность полномочий по отправлению правосудия) осуществляется, в том числе, и посредством административного судопроизводства. Для субъектов административной юрисдикции, которые наделены правом и выявлять административные правонарушения, и рассматривать их (а в большинстве случаев и реализовать при этом контрольно-надзорные функции), главной проблемой становится соблюдение объективности.

Разделяя существующую в теории административного права идею необходимости формирования в России системы административной юстиции, соискатель полагает нецелесообразным закрепление за органами, осуществляющими функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, административно-юрисдикционных полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области бюджета. Положения о рассмотрении таких дел административными судами соответствовало бы

положениям ст. 239 БК РФ об иммунитете бюджетов, согласно которой обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации происходит только на основании судебного акта.

Анализу стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях в области бюджета посвящен *второй параграф*.

Производство по делам об административных правонарушениях, будучи составной частью административно-юрисдикционного процесса, включает в себя совокупность стадий, характеризующихся функциональной специфической направленностью, относительной самостоятельностью и логической завершенностью

Несмотря на то, что КоАП РФ отразил определенную позицию законодателя относительно системы стадий производства по делам об административных правонарушениях, в современном административном праве признаваемая всеми система стадий указанного производства так и не сложилась.

На протяжении длительного времени продолжают существовать различные позиции, касающиеся не только количества стадий рассматриваемого производства, но и их содержательного состава.

На взгляд диссертанта, анализ норм КоАП РФ позволяет вести речь именно о четырех стадиях производства по делу об административном правонарушении, названия которых совпадают с названиями глав 28–30 и раздела V КоАП РФ: возбуждении дела об административном правонарушении; рассмотрении дела об административном правонарушении; пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях; исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

В настоящей работе подробно рассмотрены особенности каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях в области бюджета и определены их этапы.

Причем автор разделяет мнение, что административное расследование, установленное ст. 28.7 КоАП РФ, с точки зрения законодателя является факультативным этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Например, проведение административного расследования по делам об административных правонарушениях в области бюджета не предусмотрено. Большая (если не вся) часть доказательств вины получателя бюджетных средств (получателя средств государственных внебюджетных фондов) собирается в рамках бюджетного контроля, поэтому отсутствие необходимости проведения административного расследования становится очевидным фактом.

Ревизии и проверки, проводимые Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, необходимо относить не к этапу стадии возбуждения дела об административном правонарушении и не к самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях, а к определенной части бюджетного контроля как разновидности государственного контроля в целом и финансового контроля в частности,

который осуществляется не только в целях выявления и фиксации административного правонарушения. Таким образом, совершаемые в рамках бюджетного контроля действия по проведению ревизий и проверок, на взгляд диссертанта, не входят в структуру производства по делам об административных правонарушениях, а представляют собой его предварительный этап.

Установленный законодателем годичный срок давности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в области бюджета вместо ранее действующего 2-месячного срока позволяет сегодня привлекать виновных лиц к административной ответственности. Однако некоторые проблемы в привлечении виновных лиц к административной ответственности остаются уже не столько из-за юридических причин, а сколько из-за организационных, так как практика проведения проверок целевого использования бюджетных средств такова, что проверяются истекшие периоды, проведение проверок планируется на год вперед. Это обстоятельство требует совершенствования действующего порядка проведения ревизий в части их проведения не по результатам истекшего финансового года, а по результатам отчетного периода в три месяца.

В **заключении** формулируются основные выводы, предложения и рекомендации, вытекающие из проведенного исследования.

В **приложении** приводится проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Бюджетный кодекс Российской Федерации», направленный на совершенствование института административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Шевченко Е. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // *Налоги и финансовое право*. 2009. № 3. С. 143-148 – 0,4 п. л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

2. Шевченко Е. В. Особенности объективной стороны административных правонарушений в области бюджета // *Актуальные проблемы административной ответственности: мат-лы Всерос. науч.-практ.*

конф. (Омск, 27 февраля 2009 г.). Омск: Омский юридический институт, 2009. С. 114-118 – 0,3 п. л.

3. Шевченко Е. В. Признаки административных правонарушений в области бюджета // Преемственность и новации в юридической науке: мат-лы науч. конф. адъюнктов и соискателей. Омск: Омская академия МВД России, 2008. Вып. 4. С. 142-147 – 0,3 п. л.

4. Шевченко Е. В. Система юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения: сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей. Омск: Омская академия МВД России, 2008. Вып. 15. С. 152-156 – 0,3 п. л.

5. Шевченко Е. В. Административные наказания и иные меры принуждения, применяемые за нарушение бюджетного законодательства // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения: сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей. Омск: Омская академия МВД России, 2009. Вып. 16. С. 83-91 – 0,5 п. л.