

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.А. ШИЧАНИН

Шичанин Михаил Алексеевич, магистрант Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики" (НИУ ВШЭ).

В настоящей статье автором исследуется такая категория бюджетного права, как ответственность за нарушение бюджетного законодательства, ее понятие и виды. Кроме того, проводится сравнительный анализ понятия и видов вышеуказанной ответственности со схожими правовыми категориями, закрепленными в законодательстве ФРГ. Делается вывод о порочности концепций финансового законодательства и финансово-правовой ответственности, а также об отсутствии на сегодняшний день бюджетно-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Ключевые слова: юридическая ответственность, бюджетное законодательство, понятие и виды ответственности, нарушение бюджетного законодательства.

Concept And Types of Liability for Budget Legislation Violation

M.A. Shichanin

Shichanin Mikhail Alekseevich, Magister of the National Research University "Higher School of Economics" (HSE).

In this article the author explores such category of budget law as responsibility for budget legislation violation, its concept and types. In addition, a comparative analysis between the aforementioned liability concept and types and similar legal categories in German law is carried out. The conclusion is made about the defectiveness of the concepts of financial legislation and financial and legal liability, as well as the present-day absence of fiscal liability as an independent type of liability for the budget legislation violation.

Key words: legal responsibility, budget legislation, concept and types of responsibility, violation of budget legislation.

Федеральным [законом](#) от 23 июля 2013 г. N 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" <1> были изменены существенные положения многих законодательных актов Российской Федерации. В частности, новеллы данного Федерального [закона](#) больше всего затронули положения [части IV](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) относительно бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения. Необходимость данной реформы подтверждают многочисленные факты, в том числе отсылка ранее действующих норм к [Кодексу РСФСР](#) об административных правонарушениях, который утратил силу еще в июле 2002 г. По справедливому замечанию Д.Л. Комягина, "принятие новой редакции [части четвертой](#) БК РФ являлось назревшим и долгожданным шагом еще и в связи с тем, что содержание данного [раздела](#) к 2013 г. фактически противоречило другим его разделам" <2>.

<1> СЗ РФ. 2013. N 31. Ст. 4191.

<2> См.: Артюхин Р.Е., Богданова А.В., Гинзбург Ю.В. и др. [Казна и бюджет](#) / Отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 332.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день сравнительно-правовых исследований, посвященных ответственности за нарушение бюджетного законодательства, достаточно немного. В данном случае стоит обратить внимание на два существенных момента: во-первых, с помощью сравнительно-правового (компаративного) метода исследования можно подготовить "необходимую эмпирическую базу для изучения процессов унификации и гармонизации правового регулирования

финансовых и экономических отношений в целом" <3>, а, во-вторых, исторически для российской правовой науки в целом и для науки бюджетного права в частности немецкий опыт всегда играл первостепенное и колоссальное значение. Например, В.А. Лебедев считал "приемы, усвоенные немецкими учеными для разработки финансовой науки, приемами нормальными" и отмечал, "что суждение о том или другом сочинении по финансовой науке должно исходить из того понятия о ее предмете, объеме и содержании, какое установлено для нее в немецкой литературе" <4>. Кроме того, две вышеуказанные страны относятся к одной (романо-германской) правовой семье (Россия по строению своей правовой системы корнями уходит в европейское континентальное право (его германской ветви)).

<3> См.: Козырин А.Н. [Сравнительно-правовой метод в финансовом праве](#) // СПС "КонсультантПлюс".

<4> Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник (в серии "Золотые страницы российского финансового права") / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2000. Том 2. С. 16.

Ответственность, вне всякого сомнения, является одной из ключевых составляющих правовой системы любого государства. "Достаточно очевидно, что без налаженной системы применения санкций за нарушение запретов право становится бессильным и ненадежным, не оправдывающим возлагаемых на него социальных ожиданий" <5>. На сегодняшний день среди исследователей нет единства мнений относительно понятия юридической ответственности, ее признаков и функций. Так, О.Э. Лейст определял юридическую ответственность "как применение к лицу, совершившему правонарушение, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, в установленном для этого процессуальном порядке" <6>. В.А. Четвернин дает схожее определение данной правовой категории, добавляя лишь то, что применение к лицу мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией конкретной нормы права, "выражается в негативных последствиях для правонарушителя, наступающих в виде лишений или ограничений личного или имущественного характера" <7>. Понятие ответственности за нарушение бюджетного законодательства в российском бюджетном праве также не выработано. Схожая ситуация прослеживается и в бюджетном законодательстве ФРГ (Положение о федеральном бюджете от 19 августа 1969 г. <8>, Федеральный закон об основных положениях бюджетного права от 19 августа 1969 г. <9>). Возможно, это связано с тем, что, во-первых, в Германии на сегодняшний день отсутствует единый кодифицированный акт (аналог БК РФ), посвященный правовому регулированию отношений, возникающих в финансово-бюджетной сфере, а во-вторых, немецкое бюджетное право выделилось из административного права и на сегодняшний день только начинает приобретать самостоятельный характер.

<5> См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 50.

<6> См.: Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 311.

<7> Четвернин В.А. Проблемы теории права и государства: Учебное пособие для студентов 2-го курса факультета права ГУ - ВШЭ. Программа дисциплины. Планы семинарских занятий: Краткий курс лекций. М.: ГУ - ВШЭ, 2006. С. 253.

<8> [Bundshaushaltsordnung \(BHO\) vom 19. August 1969 \(BGBl. I S. 1284\)](http://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf) // <http://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf> (дата обращения: 03.10.2018).

<9> [Haushaksgrundsatzegesetz \(HGrG\) vom 19. August 1969 \(BGBl. 1 S. 1273\)](http://norm.bverwg.de/jur.php?hgrg#paraeingangsformel) // <http://norm.bverwg.de/jur.php?hgrg#paraeingangsformel> (дата обращения: 03.10.2018).

За нарушение бюджетного законодательства в действующем российском правопорядке предусмотрено несколько видов юридической ответственности: уголовно-правовая, административно-правовая и гражданско-правовая. Составы уголовно-правовых (криминализованных) деяний содержатся в [гл. 30](#) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ). В качестве

примера можно привести [ст. 285.1](#) УК РФ ("Нецелевое расходование бюджетных средств"). Применение административной ответственности регламентировано [гл. 15](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), в частности, в [ст. 15.14](#) ("Нецелевое использование бюджетных средств"). "Гражданско-правовая ответственность установлена ГК РФ, а также соглашениями и договорами, связанными с предоставлением и использованием бюджетных средств, и выражается в мерах ответственности за нарушения обязательств" <10>. Данные меры подробно регламентированы в [гл. 25](#) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ).

КонсультантПлюс: примечание.

Учебное пособие Д.Л. Комягина "Бюджетное право России" (под ред. А.Н. Козырина) включен в информационный банк согласно публикации - Институт публично-правовых исследований, 2011.

<10> См.: Комягин Д.Л. Бюджетное право: Учебник для вузов. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 239.

Отдельно стоит остановиться на характеристике бюджетно-правовой ответственности. Прежде всего необходимо отметить, что как бюджетно-правовая, так и финансово-правовая ответственность на сегодняшний день не являются новыми самостоятельными видами юридической ответственности. Анализируя [гл. 29](#) и другие разделы БК РФ, можно прийти к выводу, что они содержат лишь правосстановительные и обеспечительные меры: "...орган Федерального казначейства приостанавливает до момента устранения нарушения осуществление операций по расходованию средств на всех лицевых счетах должника..." ([абз. 3 п. 3 ст. 242.3](#) БК РФ), "...бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации..." ([п. 3 ст. 306.4](#) БК РФ) и т.д. "Все эти меры - формы государственного принуждения, но не новый вид юридической ответственности" <11>. Кроме того, нецелевое использование бюджетных средств, перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом имеют схожие по своей природе составы в [гл. 15](#) КоАП РФ и в [гл. 30](#) УК РФ. Данный факт опровергает возможность обособления бюджетно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности. Далее необходимо отметить тот факт, что законодатель так и не закрепил в БК РФ процедуру привлечения субъектов бюджетного права к бюджетно-правовой ответственности. Как известно, указанный структурный элемент является необходимым для обособления любого вида ответственности. "Нормы БК РФ не содержат положения о соответствующей процессуальной форме выражения процедуры и порядка привлечения к ответственности" <12>. Следующим фактом, который обычно выделяют в качестве примера обособления бюджетно-правовой ответственности (в первую очередь от административной и уголовной), является отсутствие в [ч. IV](#) БК РФ необходимости доказывания вины нарушителя бюджетного законодательства. Однако в данном случае можно сослаться на презумпцию виновности правонарушителя, установленную во многих отраслях публичного права, в том числе и в бюджетном праве. Исключением является налоговое право, в котором установлена презумпция невиновности налогоплательщика ([п. 6 ст. 108](#) Налогового кодекса Российской Федерации). "Ответственность всегда наступает за деяние (выраженное в действии либо бездействии), то есть за волевой акт, поэтому она может основываться на презумпции вины (как правило, такая презумпция установлена для субъектов публичного права)..." <13>. В качестве заключительной причины отсутствия бюджетно-правовой ответственности как обособленного явления можно назвать существование в современной теории права пяти обоснованных видов ответственности: уголовно-правовую, гражданско-правовую, административно-правовую, дисциплинарную и материальную. Представляется, что в данный момент нет крайней необходимости для выделения других видов юридической ответственности, поскольку правонарушения, которые могут возникнуть в дальнейшем, вполне охватываются существующими видами санкций и ответственности.

<11> См.: Комягин Д.Л. Бюджетная ответственность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. N 4. С. 99.

<12> См.: Васильева Е.Г. [Бюджетно-правовая ответственность в РФ](#): проблемы правового регулирования и реализации // Финансовое право. 2015. N 9. С. 18.

<13> См.: Трофимова Г.А. [Бюджетная ответственность](#): проблемы теоретической конструкции // Российская юстиция. 2017. N 1. С. 7.

Изучая вопрос существования бюджетно-правовой ответственности в Германии, можно особо выделить, что Федеральный административный суд ФРГ отметил, что санкции за нарушения бюджетного законодательства установлены в законодательстве об административных правонарушениях и предписал регулирование процедуры наложения ответственности нормам административного права <14>. Интересным и в то же самое время противоречивым является то обстоятельство, что в Законе ФРГ "Об административных правонарушениях" <15> нет ни одной нормы, посвященной нарушениям бюджетного законодательства. В данном Законе "нет ни слова о критериях, на основании которых противоправное деяние могло бы быть отнесено к административному правонарушению. Закон констатировал, что административный проступок подлежит наказанию только в виде административного штрафа" <16>. Также санкции за нарушение бюджетного законодательства установлены в Уголовном кодексе ФРГ.

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) К.А. Пономаревой "Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия (сравнительно-правовое исследование)" включена в информационный банк согласно публикации - "Финансовое право", 2010, N 11.

<14> См.: Пономарева К.А. Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии (сравнительно-правовое исследование). М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 13.

<15> Gesetz **über** Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602) // http://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/ (дата обращения: 05.10.2018).

<16> См.: Пономарева К.А. [Основания бюджетно-правовой ответственности](#) в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Актуальные проблемы российского права. 2013. N 11 (36). С. 1383.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что в Германии, так же, как и в России, бюджетно-правовая ответственность не носит самостоятельного характера, санкции за нарушение бюджетного законодательства установлены в других отраслях права.

Анализируя юридическую ответственность применительно к бюджетному праву, необходимо особо обратить внимание, что в современной доктрине сложилось ошибочное мнение о существовании финансово-правовой ответственности, в которую входят налоговые правонарушения, нарушения банковского законодательства, бюджетные нарушения и т.д. В свою очередь, финансово-правовая ответственность, согласно данному мнению, наступает за нарушение финансового законодательства <17>. Анализируя вышеописанное и указывая на существование вышеназванных трудов, уместно привести один из афоризмов Конфуция: "Трудно найти черную кошку в темной комнате, особенно, если ее там нет", поскольку описанная выше гипотеза является ошибочной по следующим причинам:

<17> См., например: Горлова Е.Н., Ситник А.А., Соболев О.С. Ответственность за нарушение финансового законодательства: Учебное пособие для магистратуры / Отв. ред. Н.М. Артемов, А.А. Ситник. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018; Абросимов Р.Ю., Аюбян О.А., Буркавцова Я.В. и др. Ответственность за нарушение финансового законодательства: Науч.-практ. [пособие](#) / Отв. ред. И.И. Кучеров. М.: ИЗИСП; ИНФРА-М, 2014; и др.

1. Законодательство любой отрасли и подотрасли права формируется вокруг интегрального (от лат. **integer** - целый) закона, который служит основой, столпом для всех правоотношений, возникающих в данной отрасли. В данном случае уместно привести пример из налогового права: "Осью, вокруг которой формируется законодательство о налогах и сборах, является Налоговый [кодекс](#) Российской Федерации"

<18>. Подобного закона в отношении финансового законодательства на сегодняшний день не существует, поэтому говорить о существовании финансового законодательства пока невозможно.

<18> См.: Козырин А.Н. Введение в российское налоговое право: Учебное пособие. М.: Институт публично-правовых исследований, 2014. С. 29.

2. Структура любого законодательства должна быть закреплена в упомянутом выше едином законе применительно к конкретной отрасли права. Например, [абз. 1 ст. 2](#) БК РФ четко закрепляет структуру бюджетного законодательства. В [п. 1 ст. 4](#) Федерального закона от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" <19> получило свое определение валютное законодательство. [Статья 25](#) вышеназванного Федерального закона отсылает к специальным законодательным актам, устанавливающим уголовную и административную ответственность. Кроме того, существуют "гражданско-правовые последствия несоответствия контрактов валютному законодательству" <20>. При этом нет не единого указания на финансово-правовую ответственность. Структура финансового законодательства на современном этапе не получила свое отражение ни в одном действующем законодательном акте.

<19> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.

<20> См.: Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: Учеб.-практ. [пособие](#). М.: Норма, 2013.

3. Концепции финансового законодательства и финансово-правовой ответственности получили свое развитие в основном благодаря теории классификации юридической ответственности по отраслевому (предметному) признаку <21>. Исходя из данного тезиса, любая отрасль современного права должна иметь собственную юридическую ответственность. Данный подход представляется ошибочным, поскольку наличие в каждой отрасли права своего вида ответственности ведет к дестабилизации правовой системы и не способствует формированию юридической догматики, без которой невозможна стабильность в развитии отраслей права.

<21> Более детальный анализ данной теории см., например: Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

4. На сегодняшний день обоснованной точкой зрения является выделение пяти видов юридической ответственности, указанных выше. Как видно, в приведенном перечне финансово-правовая ответственность отсутствует. Необходимо отметить, что при стремительном развитии общественных отношений также стремительно должно развиваться и правовое регулирование данных отношений и не исключено появление в скором времени новых видов юридической ответственности. Однако при этом необходимо помнить, что ответственность за то или иное правонарушение может возникать только в том случае, если есть соответствующее законодательство, которое можно нарушить. При отсутствии законодательства правонарушения быть не может.

5. При выявлении "феномена" финансово-правовой ответственности выделяется также определение финансового правонарушения. Оно определяется как "виновное противоправное (в нарушение актов финансового законодательства) деяние деликтоспособных субъектов финансовых правоотношений, влекущее применение мер государственного принуждения, в частности, мер юридической ответственности" <22>. Необходимо отметить, что под данную дефиницию при замене некоторых слов может подойти правонарушение в любой отрасли публичного права. Следовательно, представляется достаточно сложным выявить так называемый "феномен" финансового правонарушения и финансового законодательства.

<22> См.: Горлова Е.Н. и др. Указ. соч. С. 43.

Обобщая вышесказанное, необходимо подвести итоги. В данном исследовании определены некоторые сходства бюджетного законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии, выразившиеся в отсутствии легально закрепленного определения ответственности за нарушение бюджетного законодательства, обосновано отсутствие на сегодняшний день в указанных выше странах таких правовых категорий, как финансовое законодательство, бюджетно-правовая и финансово-правовая ответственность. Если нет финансового законодательства, значит нет и финансово-правовой ответственности, поскольку не может быть нарушено то, чего нет, и не может быть ответственности за то, чего нет. "Отдельных кодексов финансового права до сих пор не существует, так как ввиду многочисленности и многообразия предметов, которых касаются финансовые постановления, кодификация этого права представляет чрезвычайные затруднения" <23>. Кроме того, так как "значение сравнительного метода вовсе не состоит в открытии новых фактов, а в научном объяснении уже найденных" <24>, цель данного исследования состоит в том числе в отражении сходства и общих проблем доктрины, отечественного и зарубежного законодательства, в попытке объяснить возникшие проблемы и предложить возможные пути их решения.

<23> См.: Тарасов И.Т. Финансы и налоги: очерки теории и политики (в серии "Золотые страницы финансового права России") / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004. Том 4. С. 53.

<24> См.: Ковалевский М.М. Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880. С. 23.

Библиографический список

1. Абросимов Р.Ю., Акопян О.А., Буркавцова Я.В. и др. Ответственность за нарушение финансового законодательства: Науч.-практ. [пособие](#) / Отв. ред. И.И. Кучеров. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014; и др.
2. Артюхин Р.Е., Богданова А.В., Гинзбург Ю.В. и др. [Казна и бюджет](#) / Отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014.
3. Васильева Е.Г. [Бюджетно-правовая ответственность в РФ](#): проблемы правового регулирования и реализации // Финансовое право. 2015. N 9.
4. Горлова Е.Н., Ситник А.А., Соболев О.С. Ответственность за нарушение финансового законодательства: Учебное пособие для магистратуры / Отв. ред. Н.М. Артемов, А.А. Ситник. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018.
5. Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
6. Ковалевский М.М. Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880.
7. Козырин А.Н. Введение в российское налоговое право: Учебное пособие. М.: Институт публично-правовых исследований, 2014.
8. Козырин А.Н. [Сравнительно-правовой метод в финансовом праве](#) // СПС "КонсультантПлюс".
9. Комягин Д.Л. Бюджетная ответственность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. N 4.
10. Комягин Д.Л. Бюджетное право: Учебник для вузов. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.
11. Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник (в серии "Золотые страницы российского финансового права") / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2000. Том 2.
12. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008.

13. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010.

КонсультантПлюс: примечание.

Статья К.А. Пономаревой "Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия (сравнительно-правовое исследование)" включена в информационный банк согласно публикации - "Финансовое право", 2010, N 11.

14. Пономарева К.А. Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии (сравнительно-правовое исследование). М.: Инфотропик Медиа, 2017.

15. Пономарева К.А. [Основания бюджетно-правовой ответственности](#) в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Актуальные проблемы российского права. 2013. N 11 (36).

16. Тарасов И.Т. Финансы и налоги: очерки теории и политики (в серии "Золотые страницы финансового права России") / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004. Том 4.

17. Трофимова Г.А. [Бюджетная ответственность](#): проблемы теоретической конструкции // Российская юстиция. 2017. N 1.

18. Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: Учеб.-практ. [пособие](#). М.: Норма, 2013.

19. Четвернин В.А. Проблемы теории права и государства: Учебное пособие для студентов 2-го курса факультета права ГУ - ВШЭ. Программа дисциплины. Планы семинарских занятий: краткий курс лекций. М.: ГУ - ВШЭ, 2006.
