

ДОЛГИНИНА Д. О., СТЕПАШКИНА Е. Н.
ПРИМЕНЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ
ЗА БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается категория «бюджетного принуждения» как основного элемента системы мер государственного принуждения. Представлен алгоритм правового механизма применения государственного принуждения в бюджетной сфере, учитывающий последние изменения бюджетного законодательства, позволивший сформулировать цели применения бюджетных мер принуждения, а также научно обоснованные предложения, направленные на повышение эффективности привлечения к ответственности за бюджетные нарушения.

Ключевые слова: правонарушение, меры принуждения, бюджетное законодательство, бюджетные отношения, бюджетные нарушения, бюджетное принуждение, ответственность.

DOLGININA D. O., STEPASHKINA E. N.
FISCAL COERCIVE ACTIONS FOR BUDGETARY OFFENCES

Abstract. The article deals with the category of fiscal coercion as the main element of the system of state coercive actions. Taking into account the recent changes of the budgetary legislation, the legal framework of state coercive actions in the public sector is considered. The authors formulate the purpose of fiscal coercive actions and make evidence-based proposals aimed at improving the efficiency of charging for budget violations.

Keywords: offence, coercive actions, budgetary law, budgetary relations, budgetary violations, fiscal coercion, responsibility.

В соответствии со статьей 1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) составной частью правового регулирования бюджетных отношений является ответственность за нарушение бюджетного законодательства [2]. Основанием данной ответственности выступает бюджетное правонарушение, за совершение которого законодатель предусматривает ряд мер обременительного характера, применяемых к нарушителю. Стремительное развитие финансовых и гражданских отношений обусловили объективную необходимость основательного пересмотра бюджетно-правовых и административно-правовых норм, регулирующих ответственность в области бюджета.

Ввиду серьезных изменений, произошедших в части четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации, был существенно изменен порядок применения мер принуждения за

нарушение норм бюджетного законодательства. Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в БК РФ были включены главы 29 «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» и 30 «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение».

Часть четвертая БК РФ в предыдущей редакции называлась «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ» и содержала единственную главу 28 «Общие положения», включающую 27 статей, из них 4 – утратившие силу.

Характеризуя кратко ключевые положения части четвертой БК РФ в старой редакции, следует указать, что глава 28 БК РФ содержала отдельные статьи, посвященные определению нарушения бюджетного законодательства (ст. 281), мерам, применяемым к нарушителям бюджетного законодательства (ст. 282), основаниям применения мер (ст. 283), полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, а также соответствующие составы правонарушений. Заметим, что перечень мер, установленный ст. 282 БК РФ, был открытым, как и перечень оснований их применения (ст. 283 БК РФ). Статья 284 закрепляла полномочия в области принуждения мер к нарушителям за Федеральной службой бюджетного надзора и Федеральным Казначейством как федеральными органами исполнительной власти. Данная неопределенность, неоднозначность трактования норм вызывала проблемы их реализации в рамках бюджетного контроля (как внутреннего, так и внешнего) и бюджетной ответственности.

В целом по России в рамках внутреннего контроля в 2014 году контрольно-аудиторскими подразделениями Территориальных органов Федерального казначейства было организовано и проведено 2576 контрольных мероприятий, в ходе которых выявлено 12338 правонарушений, т.е. в среднем по пять правонарушений на каждое контрольное мероприятие [1].

В Республике Мордовия в 2014 году Управлением Федерального Казначейства по Республике Мордовия (УФК по РМ) из 203 проведенных ревизий и проверок, в 148 выявлены нарушения бюджетного законодательства, на общую сумму 264376,104 тысяч рублей. По результатам 48 проверок (32%) материалы были переданы в правоохранительные органы, из них возбуждено 35 уголовных дел (67%). В данном году УФК по РМ выписало и направило в проверенные им организации 127 представлений на возврат в бюджет 191268,099 тысяч рублей.

Положения БК РФ относительно применения норм части четвертой были предметом судебных разбирательств. Так, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и арбитражного суда Республики Хакасия» указал на то, что нормативное регулирование мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства (мер принуждения), не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью, что подтверждается как названиями ст. 282, 283, 284 и 284.1 БК РФ, так и их содержанием [7].

Данная проблема ввиду отсутствия должного внимания со стороны законодателя к вопросам правового регулирования механизма ответственности к нарушителям бюджетного законодательства оставалась актуальной весь период действия части четвертой БК РФ и была в центре внимания исследователей-правоведов, таких как О. А. Гусейнов [4, с. 105], О. Н. Горбунова [3, с. 171], А. Н. Козырин [5, с. 420], Д. Л. Комягин [6, с. 245], Н. А. Саттарова [10, с. 192] и другие. Их интересовали теоретические вопросы института государственного принуждения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства, а также вопросы правоприменения в указанной сфере.

Рассмотрение сущности понятия «бюджетное принуждение» невозможно без установления его определения. Под ним понимается разновидность государственного принуждения, прежде всего финансово-правового, обладающего всеми чертами последнего и развивающегося применительно лишь к конкретным бюджетным правоотношениям не в качестве самостоятельной категории юридической ответственности, а в качестве разновидности финансово-правового принуждения. Бюджетные меры принуждения применимы только в правовой форме, к определенному кругу лиц – некоторым участникам бюджетного процесса, являются превентивными или праввосстановительными по виду, и имущественными по характеру.

Основания применения мер бюджетного принуждения представлены в действующей главе 30 БК РФ: нецелевое использование бюджетных средств, невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, нарушение условий предоставления бюджетного кредита, нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Целью бюджетных мер принуждения является создание дополнительных инструментов для регулирования поведения участников бюджетного процесса, что не исключает применение юридической ответственности к должностным лицам и тем же участникам бюджетного процесса уже как к юридическим лицам. Кроме того, бюджетные меры принуждения имеют обеспечительную и пресекательную цель. Это означает, что они должны иметь ограниченный во времени характер и конкретную задачу, что может быть установлено уже в подзаконных нормативных правовых актах.

Меры государственного принуждения служат средством обеспечения реализации негативной юридической ответственности, являясь механизмом объективизации санкции за совершенное правонарушение.

В п. 2 ст.306.2 БК РФ установлены бюджетные меры принуждения, которые представляется обоснованным разделить на две группы праввосстановительные и штрафные. К первой группе можно отнести: бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации и приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). Ко второй - бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Каждая бюджетная мера принуждения выполняет строго определенную функцию, заложенную не столько тем составом бюджетного нарушения, за которое она применяется, сколько исключительной теоретической моделью воздействия на нарушителя. Любая мера государственного принуждения может иметь одну из трех целей, которые проистекают из видовой принадлежности меры [8, с. 165].

Если говорить о сроке, в течение которого должны применяться бюджетные меры принуждения, то возникает вопрос об эффективности применения данных мер. Во-первых, в самом БК РФ не указан так называемый срок получения уведомления, поскольку только после его получения в течение 30 дней документ подлежит исполнению. Во-вторых, срок направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения также не указан в ст. 14 Федеральный закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ». В Регламенте Счетной палаты РФ (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК) указано, что уведомление Счетной палаты о применении бюджетных мер принуждения

по результатам контрольного мероприятия должно быть направлено в течение 14 календарных дней со дня рассмотрения вопроса на заседании Коллегии, если иное не будет установлено Коллегией. Представляется, что бюджетные меры принуждения, закрепленные в ст. 306.1 должны применяться незамедлительно по получении уведомления, поскольку указанные в законодательных актах сроки «растягивают» процедуру применения государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства [9].

Таким образом, сущность бюджетного принуждения можно определить, как особый набор мер государственного принуждения, применяемых в финансово-бюджетной сфере к определенному кругу специальных субъектов с целью максимально быстро устранить негативные последствия совершенного нарушения или предотвратить их наступление, что также сопровождается превентивными механизмами.

Российское законодательство в сфере применения мер государственного принуждения в бюджетной сфере по-прежнему нуждается в упорядочении и кодификации объемного массива правовых норм, порой входящих в противоречие друг с другом, нередко оставляющих значительные пробелы в праве.

Особая важность и значимость вопросов ответственности за нарушение бюджетного законодательства обуславливает необходимость совершенствования правовой базы, обеспечивающей функционирование финансовой системы страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аналитическая записка по результатам контрольных мероприятий, проведенных контрольно-аудиторскими подразделениями органов Федерального казначейства в 2014 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.roskazna.ru/vedomstvennyy-i-vneshniy-kontrol/vnutrenniy-kontrol/materialy-analiza-kontrolnoy-deyatelnosti/doc/Аналитическая_записка_за_2014_год.pdf.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Горбунова О. Н. Бюджетное право России: учеб. пособие. – М.: КноРус, 2002. – 192 с.
4. Гусейнов О. А. Правовая ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Государственная служба. – 2011. – № 1. – С. 105-106.
5. Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – 2006. – Т.1. – С. 412-437.

6. Комягин Д. Л. Бюджетное право России: учеб. пособие. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – 352 с.
7. По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Российская газета. – 2004. – 25 июня.
8. Полосин С. А. Бюджетное принуждение в системе мер государственного принуждения: понятие, признаки, виды // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2016. – № 1 (40). – С. 160-167.
9. Регламент Счетной палаты РФ: утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № 3ПК) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>.
10. Саттарова Н. А. О некоторых проблемах финансового права на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 191-197.