

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра таможенного,
административного и финансового права

**ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

АВТОРЕФЕРАТ ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 364 группы
направления подготовки – 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского
Гутник Галины Владимировны

Научный руководитель
доцент кафедры таможенного,
административного и финансового права
к.ю.н., доцент

Т.Г.Касаева

Зав. кафедрой
таможенного, административного
и финансового права, к.ю.н.

С.А. Овсянников

Саратов 2023

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, показываются степень научной разработанности темы, теоретическая и практическая значимость работы, раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, научная новизна, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования.

На современном этапе в условиях санкций Российская Федерация стремится развиваться в социально-экономическом направлении, полноценность которого невозможна без эффективного функционирования бюджетной системы, а именно применение мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Несмотря на важность бюджетных правоотношений и применения ответственности в случае посягательства на них, нормы регулирующие такие правоотношения были впервые систематизированы только при утверждении Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законодатель посвятил четвертую часть Бюджетного кодекса РФ, рассматриваемому нами вопросу – ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Одновременно с этим меры принуждения и ответственности установлены и иными разделами Кодекса, например ст. 93.3 и 93.4 БК РФ. Более того, Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит в себе главу пятнадцать, которой закрепляет меры ответственности за совершение некоторых административных нарушений в области финансов (бюджета).

Как следует из юридической литературы, юридическая ответственность обладает карательной, превентивной и восстановительной функциями, при этом привлечение к такому виду ответственности должно базироваться на главных принципах правового государства, а именно законности, неотвратимости, недопустимости повторного привлечения, справедливости.

Актуальность темы исследования обоснована динамичным развитием отношений, возникающих в бюджетной сфере, что обуславливается необходимостью их надежной правовой защиты от нарушений. Учитывая, что бюджетные правоотношения затрагивают интересы всего населения нашей страны, как налогоплательщиков и плательщиков сборов, так и получателей средств от уплаченных налогов и сборов, то и стремление к отсутствию пробелов в бюджетном законодательстве обуславливается непосредственной зависимостью благосостояния и уровня жизни граждан от правильности применения норм бюджетного законодательства. Главную роль в охране общественных отношений, возникающих в сфере бюджетного права, занимает административная ответственность, наряду с финансово-правовой и уголовной, призвана обеспечивать, с помощью своих инструментов воздействия, соблюдение норм бюджетного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в рамках института ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих вопросы ответственности за бюджетные нарушения в России.

Целью данной работы является раскрытие института ответственности за бюджетные нарушения в России. Достижение данной цели осуществлялось по средствам решения следующих основных задач:

- 1) охарактеризовать понятие правонарушений в бюджетной сфере;
- 2) рассмотреть вопрос ответственности за нарушение бюджетного законодательства и проблемы ее применения;
- 3) раскрыть меры принуждения в бюджетном законодательстве;
- 4) определить субъектов, которые подлежат привлечению к ответственности за нарушение бюджетного законодательства;
- 5) проанализировать судебную практику за нарушение бюджетного законодательства в РФ.

б) сформулировать предложения по совершенствованию функционирования института ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Методологическая основа исследования. В представленной работе применялись различные общенаучные методы исследования: диалектический как основной способ объективного и всестороннего познания действительности; методы анализа и синтеза, позволяющие разложить целое на части, составные элементы, проанализировать их, а затем с помощью синтеза обобщить полученные знания; использовался системный подход, выразившийся в анализе общих проблем юридической ответственности, ее отраслевой разновидности – финансово-правовой, а затем, на основе полученных знаний, - в анализе бюджетно-правовой ответственности. С позиций системного метода в работе проведено исследование системы бюджетно-правовой ответственности, определено место бюджетно-правовой ответственности и ее влияние на социально-экономические отношения.

Применение структурно-функционального метода позволило объяснить бюджетно-правовую ответственность с помощью раскрытия ее понятия и функций, показав ту объективную роль, которую выполняет бюджетно-правовая ответственность в регулировании общественных отношений.

В работе использованы частно-научные методы исследования: сравнительно-правовой, формально-логический, структурно-правовой, доктринального и нормативного толкования и др.

Несмотря на то, что тема ответственности за нарушения бюджетного законодательства не является совершенно новой для российского права, каждый год законодательными органами власти вносятся фундаментально важные изменения как в бюджетный кодекс, так и в иные нормативно-правовые акты, регулирующие применение норм бюджетного законодательства и ответственности за их нарушение. Например, существует

колоссальная разница между редакциями Бюджетного кодекса РФ от 26 июля 2019 года и последней редакцией от 21 ноября 2022 года.

Таким образом, проблема правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства не имеет должной теоретической разработанности в юридической литературе и остается актуальной и по сей день.

Наряду с этим, важное общетеоретическое и методологическое значение для изучения и раскрытия темы ответственности за нарушение бюджетного законодательства имеют фундаментальные теоретико-правовые исследования таких научных деятелей как Алексеев С.С., Алексеева Е.С., Архипенко Т.В., Макаров А.В., Власова Г.К., Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д., Журавлева О.О., Каплунов А.И., Конюхова Т.В., Лахтина Т.А., Фадеева И.В., Петрова Г.В., Подъяблонская Л.М., Соколова Э.Д., Карасева М.В., Грачева Е.Ю. и другие.

Основываясь на уже имеющихся правовых позициях по изучаемой теме, сформулированы актуальные проблемы и пути совершенствования механизма работы института ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие авторское понимание проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации:

1. Изучив мнения ученых, можно предложить следующее определение бюджетной ответственности — это часть юридической ответственности, предусматривающая применение мер государственного принуждения к субъектам бюджетных правоотношений при нарушении ими норм, регулирующих бюджетные правоотношения.

2. К основным задачам института ответственности за нарушение бюджетного законодательства стоит отнести следующие:

- привлечение к ответственности виновных субъектов за совершение бюджетного нарушения;

- контроль за соблюдением расходования бюджетных средств;
- предупреждение в дальнейшем совершения правонарушений, затрагивающих бюджетные правоотношения;
- соблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств;

3. Учитывая прошлый опыт применения норм бюджетного законодательства в Российской Федерации и неопределенность в категориях субъектов, которые могут привлекаться к ответственности за его нарушение (например - юридические лица), следует законодательно закрепить перечень лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также категории лиц, которые освобождаются от ответственности.

4. В целях совершенствования норм, регулирующих бюджетные правоотношения, предлагается принять поправки в бюджетный кодекс, а также нормативно-правовые акты, в которых следует закрепить следующие правовые нормы:

- понятие бюджетной ответственности;
- исчерпывающий список субъектов, в отношении которых могут применяться меры бюджетного принуждения и административной ответственности, наряду с этим окончательно разрешить вопрос о привлечении юридического лица к ответственности;
- в Бюджетном кодексе РФ добавить ссылки на аналогичные нормы, имеющиеся в КоАП РФ;
- также внести изменения в Бюджетный кодекс РФ и Порядок исполнения решения Минфина России путем установления обязанности направления информации о результатах применения бюджетных мер принуждения;
- расширить полномочия контрольно-счетных органов, наделив их правом по контролю за использованием целевых бюджетных средств на стадии заключения контракта.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования полученных в ходе изучения рассматриваемых вопросов выводов для теоретического обоснования норм действующего российского законодательства в сфере привлечения к бюджетной и административной ответственности норм бюджетного законодательства, в частности за нецелевое использование бюджетных средств, а также для совершенствования законодательства в данной сфере.

Теоретическая значимость исследования определяется сделанными в соответствии с поставленными задачами выводами. Помимо этого, полученные результаты исследования могут использоваться в дальнейших научных исследованиях по данной проблеме.

Апробация результатов исследования осуществлена посредством участия в научных мероприятиях. По итогам исследования опубликованы научные статьи: Гутник Г.В. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Г.В. Гутник // Молодой исследователь: вызовы и перспективы: сб. ст. по материалам ССХС Международной научно-практической конференции «Молодой исследователь: вызовы и перспективы». – № 1(290). – М., Изд. «Интернаука», 2023. Гутник Г.В. Проблемы применения бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства / Г.В. Гутник // Молодой исследователь: вызовы и перспективы: сб. ст. по материалам ССХС Международной научно-практической конференции «Молодой исследователь: вызовы и перспективы». – № 1(290). – М., Изд. «Интернаука», 2023.

Структура исследования включает в себя введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключения и списка использованных источников

Глава первая «Теоретические аспекты ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства в РФ» включает в себя четыре параграфа.

Первый параграф «Понятие бюджетного правонарушения, его признаки и состав» посвящен исследованию самого понятия бюджетное правонарушение, определено, что является, согласно законодательству, бюджетным нарушением, а также автором проведен анализ бюджетного правонарушения и определен его состав.

Во втором параграфе «Классификации бюджетных нарушений по Бюджетному кодексу Российской Федерации» автором проведено исследование норм бюджетного законодательства и определено, что классифицировать бюджетные правонарушения можно по двум основаниям: в зависимости от стадии бюджетного процесса, а также в зависимости от объекта посягательств. Также исследованы виды бюджетных мер принуждения, которые носят либо праввосстановительный характер, например бесспорное взыскание пеней; либо пресекательный характер, например бесспорное взыскание суммы предоставленных бюджетных средств. Также определен срок применения к субъекту мер принуждения.

Автором проанализированы виды бюджетных нарушений, закрепленных в БК РФ, к которым относятся: нецелевое использование бюджетных средств, невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, а также нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

В третьем параграфе «Источники правового регулирования бюджетной ответственности» автором проведено исследование законодательства РФ, нормы которого могут и влияют на бюджетные правоотношения. Автор пришел к выводу, что понятие «источники права» может использоваться в двух взаимосвязанных значениях – как «материального источника права» и в значении «формального источника права». В первом случае к источникам права относят объективные факторы, «порождающие» право, как социальное явление, т. е. то, что стало причиной образования права. Во втором случае

под «формальным источником права» действительно имеется в виду форма внешнего выражения содержания действующего права.

В данном параграфе автором систематизированы источники бюджетного права, а также проведен их анализ.

В четвертом параграфе «Субъекты бюджетно-правовой ответственности» раскрыт состав лиц, являющихся участниками бюджетно-правовой ответственности, а также проанализировав источники бюджетного права, определено, что единого подхода к определению субъектов в юридической литературе нет, однако можно сделать вывод о том, что все элементы в целостной единой системе формируют правосубъектность субъекта бюджетных правоотношений и должны включать в себя правоспособность, дееспособность, а также деликтоспособность.

Вторая глава «Практические аспекты ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Анализ мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства» выявлено, за какие правонарушения субъект подлежит привлечению к административной ответственности. Определено отличие бюджетной ответственности от административной, а именно то, что Бюджетным кодексом РФ не определена необходимость установления вины правонарушителя при применении в отношении него мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. Автором отмечено, что важную роль в привлечении лица к ответственности, является установление его вины и исследован вопрос необходимости привлечения к ответственности юридических лиц.

Также в данном параграфе проанализировано наиболее распространенное бюджетное нарушение, выявляемое в ходе государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений - нецелевое использование бюджетных средств, выявлены основные проблемы привлечения субъекта за указанное правонарушение.

Во втором параграфе «Бюджетные меры принуждения в России» рассматривается суть бюджетных мер принуждения, какие меры принуждения могут применяться за нарушение бюджетного законодательства и к кому они могут применяться. Определены нормативно-правовые акты, а также уполномоченные органы, которые вправе принимать решения о применении к субъекту мер принуждения. Автором выявлены основные пробелы в законодательстве, затрудняющие практическую реализацию механизмов бюджетного принуждения, а также предложены пути их решения.

Третий параграф «Судебная практика арбитражных судов по вопросу ответственности за нецелевое использование бюджетных средств» посвящена анализу судебной практики арбитражных судов по вопросу ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в Республике Крым.

В заключении излагаются основные выводы и предложения, сформулированные в ходе исследования, и имеющие теоретическое и научно-практическое значение.

Основной целью бюджетного контроля, а, следовательно, и финансового контроля, является соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса, достижение высокого уровня бюджетной дисциплины для эффективного выполнения государством и муниципальными образованияами своих функций. Выявление нарушителей бюджетного законодательства и привлечение их к ответственности - один из элементов содержания понятия бюджетного контроля.

В правовой науке юридическая ответственность объективируется как межотраслевой институт, т.е. в равной степени относящийся и к гражданскому, и к уголовному, и к административному, и к бюджетному праву. Вследствие этого, существенные характеристики юридической ответственности (структура, принципы, цели, функции, субъекты

применения) являются одинаковыми для всех отраслевых видов юридической ответственности¹.

Анализ института ответственности за нарушения бюджетного законодательства позволяет сделать следующий вывод.

Нарушение бюджетного законодательства является сложным правонарушением, состоящим из: уголовного преступления, административного проступка, бюджетного правонарушения;

Авторпришл к выводу, что законодатель формулировал идею бюджетного правонарушения как действия, нарушающие нормы бюджетного законодательства РФ, а также, что немаловажно, иных нормативно правовых актов, регулирующих отношения в сфере бюджета, и договоров (соглашений), согласно которым предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета.

В процессе изучения данной темы, невозможно было не обратить внимание на такую проблему как отсутствие среди правоведов единого подхода к определению вины юридического лица, что при своей неопределенности и законодательной несогласованности создает сложности в административно-юрисдикционной деятельности по привлечению юридического лица к ответственности.

Изучив судебную практику по вопросу нецелевого использования бюджетных средств и ответственности за такое правонарушение, были замечены несколько пробелов в законодательстве, отсутствие которых, на взгляд автора помогло бы не допустить подобных правонарушений в дальнейшем. Это, в первую очередь, отсутствие контроля по использованию

¹Грачева Е.Ю. Финансовое право: учебник для вузов // под ред. Е.Ю. Грачевой. - М.: ПРОСПЕКТ, 2017. – 290 с.

целевых бюджетных средств со стороны казначейства на стадии заключения контрактов с подрядчиками. Таким образом, предлагается, на законодательном уровне, принять меры по предупреждению совершения правонарушений за нецелевое использование бюджетных средств, а не решения последствий данных нарушений, а именно, предлагается предоставить контрольно-счетным органам больше полномочий, не только по проверке результатов исполнения целевых программ и правомерного использования на эти цели предоставленных средств, но и по проверке действий субъектов на стадии заключения контрактов с подрядчиками, оплата по которым должна будет производиться за счет целевых бюджетных средств, что повысило бы эффективность использования целевых бюджетных средств, снизило нагрузку на судебную систему, а также помогло избежать многих событий коррупционной направленности.

Кроме того, считаю недостатком бюджетного законодательства, отсутствие отсылок в Бюджетном кодексе Российской Федерации на аналогичные нормы в Кодексе об административных правонарушениях, что введет к коллизиям в праве, а также к сложностям в привлечении к ответственности всех виновных субъектов правонарушения, а равно как и к предотвращению подобных правонарушений в будущем.

Бюджетной сфере необходимо получить правовую гарантию своего устойчивого развития, эффективного функционирования, стать основой для обеспечения публичных интересов и базой для установления баланса частных и публичных интересов, что возможно только при регулярном контроле за исполнением норм бюджетного законодательства и его постоянном совершенствовании. Решение проблемы также заключается в системном единстве, верном сочетании регулятивных норм бюджетного законодательства и охранительных норм бюджетного и административного законодательства.