Соловьева С.В., Аброян А.А.

Понятие нарушений бюджетного законодательства

*Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия
(Россия, Краснодар)*

doi: 10.18411/lj-08-2021-138

Аннотация

Бюджет имеет крайне важную роль в развитии любого государства. Он создает финансовую основу, которая необходима для финансового обеспечения деятельности всех государственных и муниципальных органов в стране, а также выступает важным инструментом осуществления поставленных перед государством задач. Меры ответственности за бюджетные нарушения фрагментами регламентирует Бюджетный кодекс Российской Федерации. Но из-за существующих проблем, связанных с отсутствием элементарного понятия бюджетного нарушения, раскрытием признаков состава преступления и т.д., это не позволяет эффективно привлекать правонарушителей к уголовной или административной ответственности за правонарушения в бюджетной сфере.

Ключевые слова: бюджетные нарушения, бюджетное правонарушение, бюджетное законодательство.

Abstract

The budget has an extremely important role in the development of any state. It creates a financial basis that is necessary for the financial support of the activities of all state and municipal bodies in the country, and also acts as an important tool for the implementation of the tasks assigned to the state. The measures of responsibility for budget violations in fragments are regulated by the Budget Code of the Russian Federation. But due to the existing problems associated with the lack of an elementary concept of budget violations, the disclosure of signs of a crime, etc., this does not allow effectively bringing offenders to criminal or administrative responsibility for offenses in the budget sphere.

Keywords: budget violations, budget offense, budget legislation.

Рациональное использование бюджетных средств оказывает большое влияние на благосостояние и процветание страны. Также от правильного расходования бюджета зависит качество и уровень жизни населения. Поэтому важно следить за исполнением бюджета и пресекать его нецелесообразное использование. Бессистемное и бесконтрольное использование бюджетных средств является общественно опасным деянием и приводит к дефициту денежных средств в бюджете, что впоследствии существенно затрудняет реализацию многих государственных целевых программ и сдерживает социально-экономическое развитие страны.

В настоящий момент бюджетным нарушением признается совершенное действие (бездействие) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации. За совершение названных действий (бездействия) главой 30 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Оговорим, что законодатель использует в Бюджетном кодексе РФ понятие «бюджетные

нарушения», что в данном случае является синонимом нарушения бюджетного законодательства.

Одной из существенных проблем следует считать то, что в Бюджетном кодексе РФ по-прежнему не содержится понятие «бюджетное правонарушение», вместо которого используется понятие «бюджетное нарушение». Подчеркнем также, что состав бюджетного нарушения отличается от общепринятого состава правонарушения в юриспруденции. Следует отметить существование различий по субъекту, субъективной стороне правонарушения и бюджетного нарушения.

Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации не применяется термин «бюджетное правонарушение», а указывается на совершение бюджетного нарушения как на основание ответственности. Это нам кажется нелогичным. По мнению Л.А. Драгуновой, «данное обстоятельство служит основанием для многочисленных дискуссий относительно существования бюджетного правонарушения» [3, с. 79]. С.В. Мирошник полагает, что «бюджетное правонарушение является разновидностью финансовых правонарушений, именно оно должно выступать основанием для привлечения лица к бюджетно-правовой ответственности» [4, с. 77].

Как отмечает профессор З.А. Арсланбекова, содержание понятия «нарушение бюджетного законодательства» шире, чем содержание понятия «бюджетное правонарушение». И такая позиция представляется верной. Под бюджетным правонарушением она понимает «общественно опасное, противоправное, виновное действие (бездействие) субъекта бюджетных правоотношений, за которое бюджетным законодательством предусмотрена ответственность» [2, с. 116].

Думается, необходимость введения в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятия бюджетного правонарушения как самостоятельного вида имеет под собой следующие причины: наличие кодифицированного акта – Бюджетного кодекса РФ, предусматривающего данный вид правонарушений; запрещение совершения их под угрозой применения к правонарушителям мер принуждения как специфических мер государственного воздействия. Поэтому представляется верным мнение ученых о необходимости закрепления в Бюджетном кодексе РФ понятия бюджетного правонарушения с указанием всех его признаков, элементов юридического состава ввиду особенностей бюджетных правоотношений. Предлагаем в ст. 306 Бюджетного кодекса РФ дать такое определение бюджетного правонарушения: виновно совершенное противоправное деяние субъекта, за которое статьей 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены бюджетные меры принуждения. Представляется, что такое определение дает четкое понимание бюджетного правонарушения.

На сегодняшний день в перечень бюджетных нарушений включены два вида нарушений из сферы государственных (муниципальных) закупок. За совершение бюджетных нарушений установлено применение не только мер бюджетного принуждения, но и таких мер административного реагирования, свойственных для контрольно-надзорной деятельности, как представление и предписание.

В указанных мерах видится попытка объединения разнородных видов нарушений бюджетного законодательства, в том числе и тех, за совершение которых ранее следовали предписания и представления. Вместе с тем отсутствует достаточная концептуальная основа для их объединения: бюджетные нарушения объединяются по основанию общности субъектов нарушений, перечисленных в абз. 1 п. 1 ст. 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В связи с этим отсутствует четкое понимание того, как соотносятся бюджетные нарушения, указанные в пп. 1 п. 1 ст. 306.1 БК РФ, и бюджетные нарушения, содержащиеся в главе 30 БК РФ: являются ли вторые частным случаем первого либо это самостоятельная категория бюджетных нарушений.

Кроме того, имеется коллизия норм права, содержащихся в п. 1 ст. 266 и п. 1 ст. 306 БК РФ, в части перечней объектов контроля и субъектов бюджетного нарушения, которые не совпадают по объему. Это не позволяет органам внутреннего

государственного (муниципального) финансового контроля реагировать на бюджетные нарушения, совершенные отдельными видами юридических лиц (примерами могут быть хозяйственное общество или автономное (бюджетное) учреждение).

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» [1] предлагается ввести понятие «выявленные в пределах компетенции органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля нарушения», за совершение которого следует составление и направление объекту контроля представления. Какие виды нарушений включаются в данную категорию, в проекте закона не указано.

По идее концепции нарушений бюджетного законодательства можно разделить на три этапа:

- на первом этапе бюджетные нарушения по конструкции были схожи с правонарушениями;
- на втором – в законодательство введена концепция бюджетного нарушения как самостоятельного вида нарушения, отличного от правонарушения;
- на третьем – расширилось содержание понятия «бюджетное нарушение» по кругу субъектов, мерам реагирования на бюджетные нарушения, а также в их число включены нарушения из сферы государственных (муниципальных) закупок.

Хочется надеяться, что содержащаяся в действующем Бюджетном кодексе Российской Федерации концепция нарушений бюджетного законодательства является переходной и далее будут изменения, которые устроят имеющиеся противоречия.

Для повышения эффективности привлечения к ответственности за бюджетные нарушения в Бюджетном кодексе Российской Федерации следует законодательно закрепить понятие бюджетного правонарушения, указав все его признаки, элементы состава преступления с учетом особенностей бюджетных правоотношений, и в статье 306 Бюджетного кодекса Российской Федерации дать такое определение бюджетного правонарушения: виновно совершенное противоправное деяние субъекта, за которое статьей 306.2 БК РФ установлены бюджетные меры принуждения. Представляется, что внесение такого понятия, как «бюджетное правонарушение», даст возможность привлекать к административной и уголовной ответственности именно в бюджетной сфере.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что рассмотренная нами сфера общественных отношений имеет множество пробелов и недочетов, которые нуждаются в решении. Важно также отметить, что усиление мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства поможет обеспечить верховенство закона в бюджетной сфере, а реализация соответствующего комплекса мер улучшит качество бюджетного законодательства и, соответственно, основу эффективности государственного и местного финансово управления.

1. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (подготовлен Минфином России, ID проекта 01/05/06-21/00117252) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.06.2021) // СПС «КонсультантПлюс», 2021.
2. Арсланбекова А.З. Проблемы применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Право и политика. 2018. № 9. С. 113-119.
3. Драгунова Л.А. Проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации // Правоприменительная деятельность: история и современность; материалы Межд. науч. конф., посвященной памяти доцента М.В. Геворкяна (г. Псков, 27 июня 2017 г.). Псков, 2017. С. 76-83.
4. Мирошник С.В. Бюджетно-правовая ответственность: проблемы правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 5. С. 77-79.