

**Рамиль Зякяриевич Юсупов**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. академика С. П. Королева  
E-mail: r.yusupov@bk.ru*

**К вопросу о бюджетно-правовой ответственности**

**Аннотация:** *ответственность в сфере бюджетных правоотношений – относительно новый юридический феномен, появление которого обусловлено переходом нашей страны к рыночной экономике, а также изменениями, произошедшими в общественно-политическом строе. Бюджетно-правовая ответственность – одно из средств предупреждения хищений и нецелевого расходования бюджетных средств. Данные негативные явления сдерживают экономическое развитие России, а также свидетельствуют о низкой правовой культуре участников бюджетных правоотношений. Все это обуславливает актуальность исследования. Предметом исследования выступают правоотношения бюджетно-правовой ответственности, а также нормы финансового права, закрепляющие данный правовой институт. Целью статьи является раскрытие юридической природы субинститута бюджетно-правовой ответственности на основе применения формально-юридического и диалектического методов научного познания. Анализируются такие признаки правового института, как нормативная обособленность, юридическая природа, однотипность норм, а также количественные характеристики норм. Институт бюджетно-правовой ответственности рассматривается во взаимосвязи с другими институтами – как финансового права, так и других отраслей права. Существенной новизной исследования является вывод о том, что в настоящее время еще нельзя говорить о существовании субинститута бюджетно-правовой ответственности в рамках сложного института финансово-правовой ответственности по следующим основаниям: ввиду относительно небольшого количества норм, предусматривающих меры юридической ответственности за бюджетные нарушения; на основании смешения в нормативном массиве как мер бюджетно-правовой защиты, так и мер бюджетно-правовой ответственности.*

**Ключевые слова:** юридическая ответственность; финансово-правовая ответственность; бюджетно-правовая ответственность; меры принуждения; меры бюджетно-правовой ответственности; институт юридической ответственности.

**Ramil Zyakyarievich Yusupov**

*Candidate of Law, associate professor of the Department of Civil Procedure and Entrepreneurship Law, Samara National Research University acad. S.P. Korolyova*

## Concerning the Issue of Budgetary and Legal Responsibility

**Annotation:** *responsibility in the sphere of fiscal relations is quite new juridical phenomena. It's appearing is caused by the shift to market economics in Russia and changes in public political order. Budgetary and legal responsibility is one of the means of preventing embezzlement and expenditure of budgetary funds. These negative phenomena limit economic development of Russia and reflect low level of legal culture among participants of budgetary relations. The named facts cause the relevance of the research. The subject of the research is relationships within budgetary and legal responsibility, and norms of financial law, enshrining this legal institution. The purpose of the article is to describe juridical nature of sub-institution of budgetary and legal responsibility; the author bases his research on general legal and dialectic methods of cognition. To achieve the purpose the author analyses such features of legal institution as normative independence, juridical nature, and quantity characteristics of norms. Budgetary and legal responsibility institution is described in connection to other institutions of financial and the other brunches of law. Significant newness component of the article is represented by the author's conclusion about the fact that it is too early yet to recognize budgetary legal responsibility as the separate sub-institution (the brunch) of complex financial legal responsibility institution. The reasons are: lack of norms providing measures of legal responsibility for budgetary breaches; mixture of measures of budgetary and legal defense and budgetary and legal responsibility in the decree area.*

**Keywords:** *legal responsibility, financial and legal responsibility, budgetary and legal responsibility, measures of enforcement, measures of budgetary and legal responsibility, institution of legal responsibility.*

**Н**ормальное функционирование финансовой системы Российской Федерации, целевое расходование бюджетных средств, исполнение бюджета обеспечивается мерами государственного принуждения с различной отраслевой принадлежностью, но в идеале любая отрасль права должна включать в свою структуру отраслевой институт юридической ответственности, адаптированный под особенности предмета правового регулирования, т. е. специфику тех или иных общественных отношений. В современный период финансовому праву отводится особое место в системе российского права и, как верно отмечается в юридической литературе, из отрасли, которая изначально являлась специальной по отношению к базовым отраслям отечественного права, оно превратилось в правовое образование, способное порождать новые отрасли права [1, с. 270]. Можно без преувеличения сказать, что должное функционирование финансово-правовой надстройки играет важную роль в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. Наше утверждение обусловлено тем, что наличие бюджетных средств, их целевое расходование прямо влияет на функционирование как механизма государства в целом, так и государственного аппарата в частности.

Не вдаваясь в дискуссию, отметим, что в настоящее время наметились тенденции к обособлению налогового и бюджетного права в качестве самостоятельных отраслей права. Мы специально подчеркнем, что не считаем их самостоятельными, но система права не является неким статически застывшим образованием, она подвержена постоянным изменениям, которые носят не произвольный, а обусловленный развитием общественных отношений характер. Возможно, с течением времени не будет вызывать споров и возражений существование налогового или бюджетного права в качестве отраслей отечественного права, как, например, это произошло с самим финансовым правом, которое обособилось на определенном этапе развития правовой системы из административного права. Думается, что на современном этапе, в условиях современного исторического периода говорить о самостоятельности структурных образований финансового права, которые в настоящее время являются его подотраслями, преждевременно. На первый взгляд, может сложиться впечатление, что изложенное не имеет отношения к предмету настоящего исследования. Однако это не так, поскольку наличие самостоятельного (отраслевого) института юридической ответственности ряд ученых относит к дополнительному признаку, который подчеркивает самостоятельность той или иной отрасли права [2, с. 37].

Определив роль и значение финансово-правового принуждения в современном Российском государстве, необходимо отметить, что понятие бюджетно-правовой ответственности можно понимать в широком и узком значении. В широком смысле оно рассматривается как комплексный межотраслевой институт юридической ответственности, существование которого ввиду полиструктурности системы права было обосновано еще С. В. Полениной [3; 4]. На основе комплексности бюджетно-правовую ответственность определяют как правовой институт, включающий в свою структуру нормы бюджетного, уголовного и административного права, предусматривающие правонарушения, объектом которых выступают бюджетные отношения. С позиции узкого (отраслевого) подхода бюджетно-правовую ответственность понимают как один структурных элементов (субинститутов) финансово-правовой ответственности.

Итак, ряд исследователей бюджетно-правовую ответственность относит к одному из структурных элементов института финансово-правовой ответственности, указывая на отсутствие самостоятельности данного правового образования и его вхождение в качестве субинститута в структуру более крупной конгломерации финансово-правовых норм юридической ответственности. При этом прослеживается корреляция с существующими подотраслями финансового права: подотрасль налогового права — налоговая ответственность; подотрасль бюджетного права — бюджетно-правовая ответственность; подотрасль банковского (публично-го) права — банковско-правовая ответственность в сфере публичных правоотношений [5, с. 45]. Другие ученые указывают, что финансово-правовую ответственность нельзя считать правовым образованием, включающим в себя названные выше институты, и относят ее к реальной действительности, сугубо научной, обобщающей категории, которая не имеет отношения к объективному делению отрасли финансового права на институты [6, с. 13]. Такая позиция основывается на том, что субинституты финансово-правовой ответственности не обладают общими принципами, нормами-дефинициями и другими отправными положениями, позволяющими «цементировать» финансово-правовое образование в единое целое. Мы поддерживаем указанную научную позицию и по тем основаниям, что налоговая, бюджетно-правовая и банковско-правовая ответственность регулируют совершенно разные общественные отношения, которые хоть и находятся в рамках родового (финансового) признака, но их видовая специфика не позволят сгруппировать их в единый правовой институт. Более того, некоторые ученые считают, что в настоящее время преждевременно определять бюджетно-правовую ответственность в качестве одного из институтов бюджетного права [7, с. 195].

Для уяснения юридической природы бюджетно-правовой ответственности необходимо обратиться к признакам, которые характеризуют любой институт юридической ответственности. К ним в юридической науке относят: предмет и метод правового регулирования; однотипность норм; специфику мер юридической ответственности; наличие согласованности и системности между первичными элементами – нормами юридической ответственности. И самое главное, относительно большой нормативный массив, т. е. по сути это количественный признак, основанный на том, что одну или две нормы, которые предусматривают ответственность, еще нельзя назвать полноценным правовым институтом. Кроме того, в основе любого института или субинститута находится система отправных положений (норм-принципов, норм дефиниций, норм-целей и задач) [8]. В идеале, правовой институт еще и нормативно обособлен в качестве отдельного элемента структуры самого нормативного правового акта, т. е. ему специально посвящена глава, раздел или параграф. Последний признак является необязательным и по своей сути он находится в плоскости соотношения системы права и системы законодательства; системы юридической ответственности и системы законодательства о юридической ответственности. Однако, если обратиться к исследованиям, посвященным юридической ответственности или системе права, то часто именно на последнем признаке строится вся логика рассуждений ученых о признании того или иного правового образования в качестве самостоятельного правового института.

Часть 4 Бюджетного кодекса РФ «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения» включает в свой состав: гл. 29 «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения»; гл. 30 «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение». Законодатель в названии главы употребил обобщающие понятия: «бюджетные нарушения» и «бюджетные меры принуждения». Теория и практика правового регулирования исходят из того, что к разновидностям государственного принуждения относятся меры ответственности, безопасности и обеспечения. Таким образом, отпадает сам признак нормативного обособления бюджетно-правовой ответственности в отдельном разделе нормативного правового акта, ввиду наличия в нем разнородных мер и норм.

Известно, что в основании юридической ответственности находится юридический факт правонарушения, но как в названии раздела, так и в названии ст. 306.1 БК РФ употребляется термин «бюджетное нарушение». Понятия «нарушение» и «правонарушение» соотносятся как категории рода и вида. Нарушениями считаются любые отклонения от требований

норм права, в том числе и объективно-противоправные действия и бездействие. В основании реализации мер юридической защиты лежат как правонарушения, так и иные нарушения [9, с. 12; 10, с. 130]. Употребление понятия «нарушение» еще раз подчеркивает, что в соответствующей главе и разделе БК РФ содержатся различные по своей юридической природе нормы и меры, которые ими предусмотрены. Законодательная дефиниция понятия «бюджетное нарушение» сформулирована в виде перечисления возможных действий или бездействия, из которых четко прослеживается только признак противоправности. Он характеризуется своими особенностями и включает не только нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, но и иных правовых актов. Причем законодатель не употребляет понятие «нормативный правовой акт», а указывает на правовые акты, которые могут носить и ненормативный характер и издаваться в виде писем, инструктивных указаний, которые не проходят регистрацию в Министерстве юстиции РФ.

Для признания наличия бюджетного нарушения не требуется наступления каких либо последствий, общественной опасности, т. е. важен сам факт нарушения предписаний бюджетного законодательства, а также основанных на них публичных контрактов. При этом ограничен и сам их субъектный состав, к которому согласно ст. 306.1 относится: высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (местная администрация); финансовые органы; главные администраторы бюджетных средств; государственные (муниципальные) заказчики. Таким образом, субъектами бюджетных нарушений выступают только юридические лица.

Если обратиться к анализу бюджетных мер принуждения, то к ним на основании ст. 306.2 БК относится:

- бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- 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;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Бесспорное взыскание бюджетных средств в большей степени по своей юридической природе тяготеет к мере юридической ответственности, а списание пени и приостановление межбюджетных трансфертов – к

мере юридической защиты. Таким образом, в одной главе БК РФ сформулированы меры и нормы с различной юридической природой, не образующие один правовой институт.

В качестве видов бюджетных нарушений законодатель называет четыре состава: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4); невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5); перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6); нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7).

Мы уже указывали, что любой институт юридической ответственности характеризуется относительно большим нормативным массивом. В связи с этим возникает вопрос: достаточно ли четырех норм, за нарушение которых применяются как меры ответственности, так и меры защиты, для вывода о существовании субинститута финансово-правовой ответственности. Думается, что нет. Кроме того, известно, что деятельность юридических лиц всегда опосредована волей их должностных лиц. Указанные деяния совершают конкретные должностные лица и в зависимости от особенностей причиненного вреда, формы вины и других обстоятельств могут нести за них административную, уголовную или дисциплинарную ответственность. Следовательно, меры бюджетного принуждения применяются дополнительно, с целью недопущения более тяжелых последствий для финансовой системы Российской Федерации. В связи с чем они по своей юридической природе тяготеют к мерам защиты, хотя и не лишены отдельных признаков юридической ответственности.

В заключение отметим, что в настоящее время еще рано говорить о существовании субинститута бюджетно-правовой ответственности в рамках сложного института финансово-правовой ответственности по следующим основаниям: во-первых, ввиду относительно небольшого количества норм, предусматривающих меры юридической ответственности за бюджетные нарушения; во-вторых, на основании смешения в нормативном массиве как мер бюджетно-правовой защиты, так и мер бюджетно-правовой ответственности. Однако сказанное не означает, что по мере развития общественных отношений и действующего законодательства в структуре подотрасли бюджетного права со временем обособится в качестве относительно самостоятельного субинститута бюджетно-правовой ответственности.

**Пристатейный библиографический список**

1. Петров Д. Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015.

2. Липинский Д. А. О системе права и видах юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 2. С. 27–37.

3. Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 71–79.

4. Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства // Государство и право. 1999. № 9. С. 5–12.

5. Мусаткина А. А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2003.

6. Разгильдиева М. Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

7. Головизин В. О., Сапсай М. В. К вопросу о правовой природе юридической ответственности в бюджетной сфере Российской Федерации // Наука и бизнес: пути развития. 2018. № 12. С. 194–196.

8. Липинский Д. А. Юридическая ответственность как институт права // Юрист. 2013. № 12. С. 3–7.

9. Бессолицын А. Г. Цели и функции юридических мер защиты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

10. Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Юридическая ответственность и меры защиты. М.: РИОР, 2017.

**References**

1. Petrov D. E. *Differenciaciya i integraciya strukturnyh obrazovanij sistemy rossijskogo prava* : dis. ... d-ra yurid. nauk. [Differentiation and integration of structural formations of the system of Russian law: authorial abstract of dissertation for doctoral degree in legal sciences] Saratov, 2015.

2. Lipinskij D. A. *O sisteme prava i vidah yuridicheskoy otvetstvennosti* // *Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie*. [About the system of law and types of legal responsibility // News of higher educational institutions. Jurisprudence.] 2003. № 2. P. 27–37.

3. Polenina S. V. *Kompleksnye pravovye instituty i stanovlenie novyh otraslej prava* // *Pravovedenie*. [Complex legal institutions and the formation of new branches of law // Jurisprudence.] 1975. № 3. P. 71–79.

4. Polenina S. V. *Vzaimodejstvie sistemy prava i sistemy zakonodatel'stva* // *Gosudarstvo i pravo*. [Interaction of the system of law and the system of legislation // State and Law.] 1999. № 9. P. 5–12.



5. Musatkina A. A. Finansovaya otvetstvennost' v sisteme yuridicheskoy otvetstvennosti. [Financial responsibility in the system of legal responsibility.] Tol'yatti: Izd-vo VUiT, 2003.

6. Razgil'dieva M. B. Teoriya finansovo-pravovogo prinuzhdeniya i sfery ego primeneniya : avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk. [Razgildieva MB Theory of financial and legal coercion and the scope of its application: authorial abstract of dissertation for candidate degree in legal sciences] Saratov, 2011.

7. Golovizin V. O., Sapsaj M. V. K voprosu o pravovoj prirode yuridicheskoy otvetstvennosti v byudzhetnoj sfere Rossijskoj Federacii // Nauka i biznes: puti razvitiya. [On the legal nature of legal responsibility in the budget sphere of the Russian Federation // Science and business: development paths.] 2018. № 12. P. 194–196.

8. Lipinskij D. A. YUridicheskaya otvetstvennost' kak institut prava // YUrist. [Legal responsibility as an institution of law // Lawyer.] 2013. № 12. P. 3–7.

9. Bessolicyn A. G. Celi i funkcii yuridicheskikh mer zashchity : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. [The goals and functions of legal measures of protection: authorial abstract of dissertation for candidate degree in legal sciences.] M., 2008.

10. Lipinskij D. A., Musatkina A. A. YUridicheskaya otvetstvennost' i mery zashchity. [Legal responsibility and protective measures.] M.: RIOR, 2017.