

ГЛАВА VIII

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Понятие бюджетного правонарушения, его признаки и состав

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения (ст. 281 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; иные меры в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами (ст. 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает и основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

К числу таких оснований относятся:

неисполнение закона (решения) о бюджете;

нецелевое использование бюджетных средств;

неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;

несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;

несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;

несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;

несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;

несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;

отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных настоящим Кодексом;

несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по утвержденным бюджетным обязательствам;

финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;

финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;

несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных настоящим Кодексом;

открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России;

иные основания в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами (ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

По поводу указанных оснований применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, отметим следующее. Во-первых, не всякое неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетного законодательства формирует собой бюджетное правонарушение. Во-вторых, не всякая мера государственного принуждения выражает собой юридическую ответственность, хотя, в-третьих, любой юридической ответственности свойствен признак государственного принуждения. Как правильно, на наш взгляд, указывал, говоря о соотношении государственного принуждения и юридической ответственности, Н. С. Малейн, государственное принуждение необходимый, но не единственный признак юридической ответственности, поскольку не каждый случай применения государственного принуждения может быть квалифицирован как ответственность. Всякая норма права обеспечивается государственным принуждением, однако отсюда не следует, что все нормы права

представляют собой институт ответственности. В противном случае произошло бы отождествление правового регулирования в целом и ответственности как одного из его институтов¹. В-четвертых, непременным признаком правонарушения выступает установление юридической ответственности за совершение деяния, выражающего это правонарушение. Если государством не установлена юридическая ответственность за совершение того или иного деяния (даже если оно и выражает неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства), данное деяние может рассматриваться в качестве правонарушения. И наоборот, основанием для применения мер юридической ответственности выступает факт правонарушения. Нет правонарушения, не может быть и привлечения к юридической ответственности. Поэтому говорить об *ответственности* за нарушения бюджетного законодательства можно лишь в контексте с деяниями, признаваемыми бюджетными *правонарушениями*.

В свете сказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, положение, предусмотренное статьей 281 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нельзя рассматривать, как это иногда делается в литературе, в качестве определения бюджетного правонарушения, поскольку в данной статье говорится о применении *мер принуждения*. Между тем мера принуждения – это еще мера юридической ответственности, наличие которой является непременным атрибутом правонарушения. Поэтому не всякое неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетного законодательства, выражая собой бюджетное правонарушение, влечет за собой применение мер юридической ответственности.

Во-вторых, перечень мер, предусмотренный статьей 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации не есть перечень мер юридической *ответственности*, хотя каждая из перечисленных мер представляет собой меру государственного *принуждения*.

В-третьих, приведенные выше основания применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, предусмотренные статьей 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не есть перечень бюджетных *правонарушений*, поскольку представляет собой перечень оснований, лежащих в основе применения мер *принуждения*.

Прежде чем рассмотреть понятие бюджетного правонарушения, отметим, что это понятие является родовым и объединяет различные виды правонарушений. Некоторые из них предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации и носят характер уголовного преступления, другие – Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и носят характер административных правонарушений, третьи зафиксированы непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации и соответственно носят характер финансовых или собственно бюджетных правонарушений. В качестве бюджетных их, собственно, и квалифицирует

¹ Малеин Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. – М.: Юридическая литература, 1985. С. 135.

сам Бюджетный кодекс Российской Федерации, не только сам устанавливающий ответственность за их совершение, но и отсылающий в ряде случаев к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях или к Уголовному кодексу Российской Федерации. В целом такое деление видов правонарушений в бюджетной сфере возражений не вызывает. Не вызывает сомнения и то обстоятельство, что ответственность за бюджетные правонарушения, носящие характер уголовных преступлений, носит уголовно-правовой характер, а ответственность за бюджетные правонарушения, носящие характер административных правонарушений, носит административно-правовой характер.

Таким образом, существует три вида бюджетных правонарушений: уголовно-правовое, административно-правовое и финансово-правовое. Каждому виду правонарушений соответствует свой вид юридической ответственности: уголовно-правовая, административно-правовая и финансово-правовая.

Для нас в рамках настоящей работы наибольший интерес представляют те виды бюджетных правонарушений, которые установлены непосредственно Бюджетным кодексом Российской Федерации и которые мы квалифицируем в качестве бюджетных правонарушений.

Данные правонарушения можно определить следующим образом.

Бюджетное правонарушение (как разновидность финансового правонарушения) – это **противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие), выразившееся в ненадлежащем исполнении участником бюджетного отношения обязанностей, предусмотренных нормами бюджетного законодательства, за которое установлена финансово-правовая ответственность.**

Бюджетные правонарушения имеют свой состав и характеризуется определенными признаками.

Первым признаком бюджетного правонарушения является его **противоправность** – правонарушитель совершает деяние, противоречащее предписаниям норм бюджетного законодательства, нарушает их.

Вторым признаком бюджетного правонарушения выступает **виновность**, что отражает психическое отношение правонарушителя к своему деянию. При этом данное отношение порицается и осуждается государством.

Вина может иметь форму умысла или неосторожности. В свою очередь умысел может быть прямым и косвенным.

Бюджетное правонарушение признается совершенным с **прямым умыслом**, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность общественно опасных последствий и желало их наступления.

Бюджетное правонарушение признается совершенным с **косвенным умыслом**, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных

последствий, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично.

Бюджетное правонарушение признается совершенным по **неосторожности**, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований легкомысленно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя при должной внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

Третьим признаком бюджетного правонарушения выступает **вред**, причиненный данным деянием.

Бюджетные правонарушения нарушают интересы, обусловленные правом и охраняемые им. При этом в зависимости от характера правонарушения могут пострадать интересы государства и субъекта Российской Федерации (например, в случае нецелевого использования бюджетных ассигнований), либо интересы лиц, финансируемых из бюджета (например, в случае недофинансирования из бюджета).

Четвертым признаком бюджетного правонарушения выступает наличие **причинной** связи между противоправным деянием и наступившим в результате его вредными последствиями.

Пятым признаком бюджетного правонарушения выступает наличие **юридической ответственности** за его совершение (иначе говоря, наказуемость деяния, составляющего содержание правонарушения).

Следует иметь в виду, что не все нарушения норм бюджетного законодательства формируют собой состав бюджетного правонарушения – некоторые такие нарушения не обеспечены возможностью применения финансово-правовой ответственности. Исполнение предписаний бюджетного законодательства, не подкрепленных мерами юридической ответственности, государство обеспечивает другими методами (например, мерами государственного принуждения, не являющимися мерами юридической ответственности).

Каждое бюджетное правонарушение имеет свой состав.

Состав бюджетного правонарушения – это совокупность предусмотренных нормами права элементов, при наличии которых деяние признается бюджетным правонарушением, являющимся основанием для применения к виновному мер юридической ответственности.

Элементами бюджетное правонарушения являются: 1) субъект правонарушения; 2) объект правонарушения; 3) субъективная сторона правонарушения; 4) объективная сторона правонарушения.

Субъект бюджетного правонарушения – лицо, его совершившее и подлежащее в силу этого юридической ответственности.

Объектом бюджетного правонарушения (то есть то, на что оно посягает) является установленный правопорядок в сфере бюджетной деятельности.

В более конкретном виде (то есть применительно к конкретным видам бюджетных правонарушений) объектом бюджетного правонарушения, например, выступают: нецелевое использование бюджетных средств; перечисление платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе; непредставление или несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением и т. д.

Субъективная сторона бюджетного правонарушения – это психическое отношение правонарушителя к совершенному им деянию и его последствиям и выражается в виновности правонарушителя.

Вина может быть умышленной и неосторожной. Соответственно этому бюджетное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности, о чем уже было сказано выше при рассмотрении признаков этого правонарушения.

«Невиновных» бюджетных правонарушений существовать не может. Отсутствие вины в деяниях лица, не выполнившего бюджетную обязанность, свидетельствует об отсутствии самого правонарушения, что исключает юридическую ответственность такого лица.

Объективная сторона бюджетного правонарушения – признаки, характеризующие внешний акт противоправного деяния. Оно может совершиться в форме *действия* (например, нецелевое использование бюджетных средств) или *бездействия* (например, перечисление бюджетных средств их получателям).

Каждый элемент бюджетного правонарушения, предусмотренный нормами права, является обязательным: при отсутствии хотя бы одного из них деяние не может быть признано бюджетным правонарушением, что исключает применение мер юридической ответственности к лицу, совершившему это деяние.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетного правонарушения.
2. Виды бюджетных правонарушений.
3. Признаки бюджетного правонарушения.
4. Состав бюджетного правонарушения.
5. Субъект бюджетного правонарушения.
6. Объект бюджетного правонарушения.
7. Субъективная сторона бюджетного правонарушения.
8. Объективная сторона бюджетного правонарушения.

