

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

---

# **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 25

Под редакцией доктора юридических наук  
*В. Ф. Воловича*

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2005

щую среду по нормативу 40 процентов. В бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов. В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов.

## **ВОПРОСЫ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Н.В. Сердюкова**

В связи с бурным развитием в последние годы бюджетного законодательства вполне логичным видится желание государства сохранять и поддерживать установленный им правовой порядок в бюджетной деятельности и обеспечить правовую охрану этой сферы отношений. Этим объясняется необходимость финансового принуждения, одним из видов которого является правовой институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

С принятием БК РФ определены правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за совершение бюджетных правонарушений. Так, одним из важнейших положений БК РФ является то, что установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства относится к полномочиям федеральных органов государственной власти (ст. 7 БК РФ). Это означает, что перечень правонарушений вне зависимости от их отраслевой принадлежности (уголовные, административные, финансовые) и порядок привлечения к ответственности должны определяться только на федеральном уровне. Таким образом, институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства носит комплексный, межотраслевой характер.

Бюджетно-правовая ответственность, как разновидность финансово-правового принуждения, получает в финансово-правовой науке все большее признание. Все чаще авторы при анализе норм бюджетного законодательства, сопоставлении мер принуждения и санкций, предус-

мотренных бюджетно-правовыми актами и нормами КоАП РФ и УК РФ, обращаются к новым правовым категориям<sup>1</sup>. Следует признать вполне обоснованными их доводы о самостоятельности и независимости финансовых правонарушений и санкций, налагаемых за нарушение ряда норм бюджетного законодательства. Бюджетно-правовая ответственность является видом финансово-правовой ответственности, обусловленной самостоятельностью отрасли финансового права. Она обладает всеми ее важнейшими признаками, и в первую очередь это проявляется в общности оснований ответственности, санкций, последствий их применения и особенностях процессуальных форм.

Бюджетно-правовая ответственность характеризуется следующими признаками: наступает за бюджетное правонарушение; выражается в применении к правонарушителю санкций бюджетно-правовых норм; влечет для правонарушителя определенные отрицательные последствия имущественного характера, реализуется в специфической процессуальной форме. Все это обусловлено спецификой бюджетно-правовых санкций, воздействующих на экономические интересы правонарушителей.

Основанием бюджетно-правовой ответственности является бюджетное правонарушение, которое должно иметь все признаки противоправного деяния, быть напрямую связанным с формированием, расходованием и использованием бюджетных средств и являться нарушением требований бюджетного законодательства. Между тем законодатель не определил понятия «бюджетного правонарушения», установив лишь «нарушения бюджетного законодательства» и меры принуждения за такие нарушения. Нарушением бюджетного законодательства признается неисполнение либо ненадлежащее исполнение бюджетного процесса. Иначе говоря, это нарушение порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы (ст. 281 БК РФ). Такое решение законодателя объясняется тем, что российская правовая система не знала иных видов принуждения, кроме гражданской, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

---

<sup>1</sup> См., например: *Поветкина Н.А.* Проблемы правового обеспечения бюджетной ответственности // *Финансовое право.* 2003. №4; *Гейхман О.М.* Бюджетно-правовая ответственность в системе юридической ответственности // *Финансовое право.* 2004. № 5; *Крохина Ю.А.* Теоретические основы финансово-правовой ответственности // *Журнал российского права.* 2004. №3; *Макарова Н.С.* Виды и особенности применения бюджетно-правовых санкций за бюджетные правонарушения // *Российский судья.* 2004. № 6 и др.

Установленное ст. 281 БК РФ определение «нарушения бюджетного законодательства» сужает содержание этого понятия, так как по смыслу названной статьи к бюджетному законодательству относится только БК РФ. А это противоречит ст. 2 БК РФ, в которой под бюджетным законодательством понимаются федеральные, региональные и муниципальные акты о бюджетах, иные законы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения. Поэтому единственным источником бюджетных правонарушений должен быть БК РФ, в котором перечень бюджетных правонарушений должен быть исчерпывающим.

Бюджетное правонарушение можно определить как общественно опасное противоправно совершенное деяние, запрещенное бюджетным законодательством под угрозой применения к правонарушителю мер финансового принуждения. Бюджетное правонарушение имеет все признаки противоправного деяния, напрямую связано с формированием, расходованием и использованием бюджетных денежных средств и является нарушением требований бюджетного законодательства. Признаками бюджетного правонарушения являются противоправность (нарушение бюджетного законодательства), особый характер деяния (действия или бездействия), специфичный субъект (субъект бюджетного права и бюджетного процесса, определенный БК РФ).

Необходимым элементом для установления составов бюджетных правонарушений является вина правонарушителя. Большинство бюджетных правонарушений квалифицируется с прямой формой вины (невозврат бюджетного кредита, нецелевое использование бюджетных средств, финансирование расходов сверх утвержденных лимитов и т.д.). В отличие от НК РФ, бюджетное законодательство не содержит прямых указаний на виновность правонарушителя и обязанность ее обоснования и доказывания.

Анализ бюджетного законодательства позволяет сделать вывод, что бюджетная санкция за бюджетное правонарушение есть не что иное, как мера финансово-правовой ответственности, а бюджетное правонарушение есть разновидность финансового. Вместе с тем понятие «ответственность за нарушение бюджетного законодательства» является более широким, включающим в себя наряду с финансово-правовыми санкциями административную и уголовную ответственность. В санкциях, предусматривающих бюджетно-правовую ответственность, определяются меры ответственности, неоднородные по своему содержанию. В санкциях норм за совершение бюджетных правонарушений предусмотрены различные меры ответственности: штраф, пеня, бло-

кировка расходов, приостановление финансирования, бесспорное списание денежных средств, используемых не по целевому назначению. В БК РФ не используются термины «санкция», «наказание», а употребляется термин «меры принуждения», что наиболее точно отражает сущность закрепленных мер бюджетно-правового воздействия. Соблюдение норм бюджетного права обеспечивается возможностью государства применять меры принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных бюджетным законодательством. Бюджетная ответственность находит выражение в соответствующей части бюджетно-правовой нормы, называемой санкцией. Санкции, применяемые в бюджетном праве, и бюджетная ответственность тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Взаимообусловленность санкции и ответственности проявляется в применении бюджетной санкции, поскольку одной из стадий привлечения нарушителя к бюджетной ответственности является взыскание санкции.

Особенности бюджетно-правовых санкций заключаются в том, что основанием их применения является бюджетное правонарушение. Бюджетно-правовые санкции за бюджетные правонарушения применяются в установленном законом порядке. Применение бюджетных санкций не освобождает нарушителя бюджетного законодательства от исполнения предусмотренной законом бюджетной обязанности. В целом бюджетно-правовые санкции подразделяются на два вида: правовосстановительные и карательные. Реализация первых направлена на устранение причиненного интересам государства вреда, принудительное исполнение невыполненных обязанностей, а также на восстановление нарушенных финансовых прав. Реализация вторых направлена на исправление и перевоспитание нарушителей бюджетного законодательства. К признакам бюджетно-правовой ответственности относится и формирующееся особое производство по делам о бюджетном правонарушении.

## **НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ БАНКА РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Е.Ю. Плетнева**

Во всех экономически развитых странах государственному регулированию банковской деятельности отводится приоритетная роль. Банки в рыночной экономике исполняют роль ведущих агентов, являются важнейшими каналами воздействия на макроэкономические процес-