

**РУДЕНКО Андрей Андреевич**

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВНЫХ И ИНЫХ  
РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА КАК  
УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов 2008

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная академия права»

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,  
профессор **ПОКАЧАЛОВА Елена**  
**Вячеславовна**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук,  
профессор **СТАРИЛОВ Юрий**  
**Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**ОЛЬШАНСКАЯ Надежда**  
**Алексеевна**

**Ведущая организация:**

ФГОУ ВПО «Саратовский  
юридический институт МВД России»

Защита состоится «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2008 г. в \_\_\_\_\_ на заседании  
диссертационного совета Д–212.239.02 при Государственном образовательном  
учреждении высшего профессионального образования «Саратовская  
государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул.  
Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО  
«Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2008 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

И.С. Морозова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Важнейшим рычагом воздействия государства на социально-экономические процессы, происходящие в стране, является бюджетная политика. Именно на финансовое обеспечение задач и функций государства во всем их разнообразии и направлена проводимая бюджетная реформа, одним из этапов которой является достижение прозрачности бюджетных процедур и повышение эффективности использования средств бюджетов Российской Федерации.

С принятием Бюджетного кодекса РФ в российской правовой доктрине обозначилась позиция законодателя, согласно которой существенная роль на стадии исполнения бюджета оказалась отведена главным распорядителям и распорядителям средств федерального бюджета. Наряду с такими сравнительно новыми участниками бюджетного процесса, как: администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета); главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета); администратор доходов бюджета, главный администратор доходов бюджета и др., главные распорядители и распорядители средств федерального бюджета являются наиболее устоявшимися и существуют в рамках бюджетного законодательства не один год. Однако анализ практического опыта показывает, что теоретическая разработанность понятий «главные распорядители» и «распорядители средств федерального бюджета» явно не достаточна. В исследовании впервые предпринята попытка упорядочить и систематизировать данные о главных и иных распорядителях средств федерального бюджета как участниках бюджетного процесса, определить и раскрыть содержание их финансово-правового статуса.

Изучение указанной проблемы позволило более детально разобраться в процессе распределения финансовых потоков государства, тем самым сделать его

более прозрачным. Неясность и противоречивость норм бюджетного законодательства, явное несоответствие мер бюджетной ответственности, степени общественной опасности правонарушений в бюджетной сфере создают благодатную почву для различного рода неправомерных действий со стороны руководителей главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета. Недостаточная изученность основных элементов финансово-правового статуса главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета, неопределённость видов юридической ответственности, предусмотренных российским законодательством за правонарушения в бюджетной сфере, а также их неэффективность стали достаточно острыми и актуальными проблемами, что и обусловило выбор темы и направления исследования.

**Объектом диссертационного исследования** выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления функциональной деятельности главными распорядителями и распорядителями средств федерального бюджета в рамках бюджетного процесса.

**Предметом диссертационного исследования** являются: нормы финансового и других отраслей права, регулирующие общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в ходе осуществления деятельности главными распорядителями и распорядителями средств федерального бюджета; работы учёных и практиков в области финансового права, общей теории права, а также иных отраслей права.

**Цель исследования** - комплексный анализ финансово-правового статуса главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета; системное исследование правоотношений, возникающих в связи с применением к вышеупомянутым участникам бюджетного процесса бюджетно-правовой ответственности; теоретическое обоснование особенностей бюджетно-правовой ответственности; а также разработка предложений по совершенствованию законодательства о бюджетно-правовой ответственности.

**Указанная цель определила и постановку следующих задач диссертационного исследования:**

- 1) разработка категории «финансово-правовой статус» главных распорядителей средств федерального бюджета;
- 2) характеристика категории «компетенция» распорядителей средств федерального бюджета;
- 3) анализ формирования и развития положений нормативно-правовых актов, устанавливающих правовую ответственность за правонарушения, связанные с использованием бюджетных средств;
- 4) выявление имеющихся пробелов законодательства, регулирующего ответственность главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета, определение путей его совершенствования;
- 5) определение видов юридической ответственности, применяемых к главным распорядителям и распорядителям средств федерального бюджета, а так же к их руководителям за нарушение бюджетного законодательства;
- 6) анализ отдельных мер государственного принуждения, применяемых в рамках бюджетно-правового регулирования.

**Методологическая основа исследования.** В ходе научного исследования использовались общенаучные и частнонаучные методы познания: а) анализ, синтез, дедукция, индукция, диалектический, исторический, системный и функциональный; б) сравнительно-правовой, формально-юридический, логико-юридический, нормативно-ценностный подход, структурно-функциональный.

Использование перечисленных методов позволило максимально полно исследовать финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса.

**Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертации** составили: Конституция РФ; федеральное законодательство; правовые позиции Высшего Арбитражного Суда РФ; определения Верховного Суда РФ; послания Президента Федеральному Собранию РФ; подзаконные акты,

регулирующие правовое положение главных и иных распорядителей средств федерального бюджета; юридическая практика; статистические данные; материалы научно-практических конференций; деятельность государственных структур: Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов прокуратуры и иных ведомств.

**Теоретическая база работы.** В основу диссертационной работы положены научные разработки отечественных ученых и практиков, раскрывающие основы финансового правового статуса главных и иных распорядителей средств федерального бюджета, а также научные изыскания по проблемам юридической ответственности, проведенные в рамках общей теории права такими учеными, как Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, А.С. Булатов, Н.В. Витрук, А.А. Гатинян, М.Ю. Горлач, Н.А. Духно, В.И. Ивакин, А.А. Иванов, О.А. Кожевников, С.Н. Кожевников, С.В. Курылев, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, А.В. Малько, Н.И. Матузов, М.Б. Мироненко, А.В. Мицкевич, Д.Е. Петров, Г.А. Прокопович, О.Ю. Рыбаков, И.С. Самощенко, П.Г. Семёнов, И.Н. Сенякин, А.А. Собчак, М.С. Строгович, В.А. Тархов, М.П. Трофимова, М.Х. Фарукшин, А.Ф. Черданцев, Е.В. Черных, В.М. Чхиквадзе, Р.О. Халфина, М.Д. Шаргородский и др.

Теоретической основой диссертационной работы стали также научные исследования, осуществленные в области:

а) финансово-правовой науки, в частности в трудах А.В. Андреева, О.Ю. Бакаевой, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, Д.В. Винницкого, Э.А. Вознесенского, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, В.В. Гриценко, А.С. Емельянова, Т.С. Ермаковой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Н.П. Кучерявенко, Ф.В. Маркелова, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачаловой, И.И. Полин, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, И.И. Розанова, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова и др.;

б) административно-правовой науки, изложенные в работах Г.Т. Агеенковой, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Н.М. Кониная, Ю.М. Козлова, А.В.

Колесникова, В.М. Манохина, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, В.В. Серегиной, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, Е.В. Шориной, Ц.А. Ямпольской и др.

**Научная новизна работы** заключается в том, что диссертационное исследование представляет собой одну из первых попыток применения системного, комплексного материально-правового подхода к рассмотрению института правового регулирования деятельности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета, разработки содержания их финансово-правового статуса, выявления проблем и пробелов, связанных с применением к ним мер финансово-правовой ответственности, формулирования предложений по их устранению и построения правовой модели развития главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета как субъектов бюджетного процесса: непосредственных участников исполнения бюджета Российской Федерации.

Научная новизна исследования проявляется в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Под финансово-правовым статусом главных распорядителей средств федерального бюджета предлагается понимать совокупность целей, задач, форм и методов финансовой деятельности органов государственной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющих право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств; объема и содержания их бюджетных полномочий, функций, а также гарантий и ответственности указанных участников бюджетного процесса, характеризующих их правовое положение в системе субъектов бюджетных правоотношений.

2. Структуру финансово-правового статуса главных распорядителей средств федерального бюджета предлагается представить в виде следующих элементов, объединенных в блоки:

- 1) *целевой блок*, который включает в себя цели и задачи финансовой деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета;
- 2) *структурно-организационный блок*, состоящий из форм и методов финансовой деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета;
- 3) *компетенционный блок*, включающий полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса главных распорядителей средств федерального бюджета, а также функции главных распорядителей средств федерального бюджета в процессе осуществления финансовой деятельности;
- 4) *гарантии* как элемент финансово-правового статуса;
- 5) *ответственность главных распорядителей средств федерального бюджета*.

3. Задачи, присущие главным распорядителям средств федерального бюджета, предлагается классифицировать по различным основаниям.

*По степени распространения на общие задачи*, характерные для всех органов, подпадающих под понятие главных распорядителей средств федерального бюджета, и *специальные*, которые характеризуют полномочия каждого из них соответственно отраслям его деятельности.

*По времени действия на текущие*, выполнение которых жизненно необходимо в течение финансового периода, и *капитальные*, выполнение которых рассчитано на ближайшее будущее, без каких либо конкретных временных рамок.

*По содержанию (по целевой направленности)* задачи можно разделить на следующие:

*структурно-организационные*, к которым целесообразно отнести, в частности, задачи по обеспечению в рамках бюджета планового

распределения денежных средств по соответствующим распорядителям и получателям денежных средств в соответствии с целями бюджетного процесса; своевременное составление и утверждение бюджетной росписи, распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также исполнение соответствующей части бюджета и т.д.;

*контрольно-ревизионные* задачи, связанные с осуществлением предварительного, текущего и последующего контроля за законностью и целесообразностью распределения и использования денежных средств по соответствующим распорядителям и получателям денежных средств, определением эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

*отчетно-исполнительные* — достоверное и своевременное предоставление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;

*информационно-аналитические* — задачи по сбору, обработке и анализу оперативной информации о состоянии бюджетной системы;

*экспертно-изыскательные* — к таковым, в частности, можно отнести финансовую экспертизу проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, а также разработку предложений по совершенствованию методов финансово-бюджетного планирования, финансирования, отчетности и осуществления финансового контроля.

4. Полномочия распорядителей средств федерального бюджета предлагается понимать как реально возложенные и официально закреплённые права и (или) обязанности применить в определенной ситуации разного рода властные предписания исполнительно-распорядительного и

нормоустановительного характера для решения вопросов, возникающих в рамках осуществления бюджетного процесса.

Исходя из того, что полномочия являются основным элементом компетенции, под компетенцией распорядителей средств федерального бюджета предлагается понимать совокупность официально закреплённых властных действий исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера (полномочий), служащих для решения поставленных задач по предметам ведения распорядителей средств федерального бюджета, в рамках бюджетного процесса.

5. В рамках разработки института бюджетной ответственности и ответственности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета анализируется такое понятие, как *нарушение бюджетного законодательства*. Установлено, что определение, данное в ст. 281 Бюджетного кодекса РФ, существенно сужает содержание понятия «нарушение бюджетного законодательства», так как по смыслу ст. 281 к бюджетному законодательству относится только Бюджетный кодекс РФ, а это противоречит ст. 2 этого же Кодекса, в которой под бюджетным законодательством понимаются также принятые федеральные и региональные законы о бюджетах на соответствующий год и иные федеральные и региональные законы, как и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения. Предлагается внести изменение в ст. 281 Бюджетного кодекса РФ «Нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» и изложить её в следующей редакции:

«Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним федеральными законами о федеральном бюджете, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах

территориальных государственных внебюджетных фондов, правовыми актами представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами представительных органов муниципальных образований, регулируемыми бюджетные правоотношения, порядка составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения».

6. Указывается на необходимость законодательного установления понятия «бюджетное правонарушение», под которым предлагается понимать общественно опасное, противоправное, виновно совершенное деяние, предусмотренное бюджетным законодательством Российской Федерации.

7. На основе анализа норм бюджетного законодательства делается вывод о том, что за нарушение главными распорядителями и распорядителями средств федерального бюджета норм бюджетного законодательства применяется особый вид ответственности – бюджетно-правовая ответственность, под которой предлагается понимать нормативную, формально определенную, гарантированную и обеспеченную государством, юридическую обязанность субъектов бюджетных правоотношений по соблюдению предписаний норм бюджетного права, за невыполнение которой правонарушитель обязан претерпеть ограничения имущественного характера.

8. Обосновывается необходимость усиления мер ответственности, применяемых к руководителям главных и иных распорядителей средств федерального бюджета, а также необходимость корректировки бюджетно-процессуальных и административно-процессуальных норм, регулирующих порядок привлечения указанных субъектов к юридической ответственности.

9. На основе анализа норм бюджетного и административного законодательства указывается на необходимость приведения в соответствие ряда статей Кодекса РФ об административных правонарушениях и

Бюджетного кодекса РФ в части установления ответственности за неправомерные действия главных и иных распорядителей средств федерального бюджета.

**Теоретическая и практическая значимость настоящего исследования** заключается в том, что выводы и предложения, сделанные в работе, могут быть использованы:

1) при подготовке учебников, учебных пособий, практикумов и иной учебно-методической литературы по курсам финансового и бюджетного права, а также при преподавании этих учебных дисциплин в юридических и экономических вузах;

2) в законотворческой деятельности при совершенствовании положений бюджетного и финансового законодательства.

**Апробация результатов исследования.** Положения и выводы, изложенные в диссертации, прошли апробацию в таких формах, как: подготовка автором научных публикаций; проведение практических и семинарских занятий по финансовому праву в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»; в ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет» и его подразделениях; выступление с докладами на всероссийских и международных научно-практических конференциях; обсуждение и одобрение настоящей работы на кафедре финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

**Структура диссертационного исследования** обусловлена поставленными целями и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены

цель, задачи, предмет и объект исследования, указаны теоретические и методологические основы работы, степень разработанности и научная новизна. Кроме того, формулированы основные положения, выносимые на защиту, раскрыта значимость исследования и приведена информация об апробации его результатов.

Первая глава **«Главные и иные распорядители средств федерального бюджета как участники бюджетного процесса: теоретико-правовые основы»** состоит из трёх параграфов, в которых разработаны и исследованы теоретико-правовые основы финансово-правового статуса главного и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса и раскрыты его основные элементы.

В первом параграфе *«Бюджетный процесс: понятие, сущность, состав, участники»* проведён анализ положений теории финансового права, связанных с понятием и составом участников бюджетного процесса.

Учитывая, что полномочия главных и иных распорядителей средств федерального бюджета взаимосвязаны с решением проблем, возникающих в рамках осуществления бюджетного процесса, в работе особо выделен и исследован вопрос о понятии и сущности бюджетного процесса, а также осуществлён анализ закреплённого бюджетным законодательством понятия участника бюджетного процесса и выявлен их полный состав.

В диссертации исследованы высказанные в научной литературе многочисленные воззрения на понятие бюджетного процесса. На основе их анализа был сделан вывод о том, что бюджетный процесс следует рассматривать в широком и узком смысле. Так, регламентированная нормами бюджетного права деятельность представительных и исполнительных органов власти (федеральных, региональных), органов местного самоуправления по внесению на рассмотрение, рассмотрению и утверждению бюджетного плана на конкретный финансовый период - это бюджетный процесс в узком смысле.

В свою очередь, бюджетный процесс в широком понимании - это закреплённая в законах и подзаконных нормативных актах деятельность

по составлению бюджетного плана, исполнению бюджетного плана, контролю за его исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также деятельность по формированию бюджетных фондов, расходованию средств из них согласно утвержденному бюджетному плану и контролю за соответствием утвержденному бюджетному плану всех поступающих в бюджетные фонды средств и расходов из бюджетных фондов.

В диссертации проанализированы общие принципы бюджетной системы, закреплённые в Бюджетном кодексе РФ, исследованы научные взгляды ряда учёных, в результате чего обозначены принципы, присущие современному бюджетному процессу в России (принцип последовательности вступления представительных и исполнительных органов в бюджетный процесс; принцип периодичности бюджетного процесса; гласности и публичности; специализации бюджетных показателей).

Особо в работе рассмотрено соотношение таких понятий, как: субъект бюджетного права, субъект бюджетного правоотношения, субъект (участник) бюджетного процесса. Субъекты бюджетного права рассматриваются как носители бюджетных прав и обязанностей в сфере образования, распределения и использования государственного (муниципального) фонда денежных средств. Данные права и обязанности принадлежат им в силу действия бюджетно-правовых норм, независимо от участия их в конкретных правоотношениях. При реализации своих прав и обязанностей они вступают в бюджетные правоотношения в качестве участников правоотношения. В данный момент носители бюджетных прав могут и не вступить в конкретные правоотношения, но такая возможность будет потенциально существовать. Кроме того, в конкретном правоотношении не могут быть реализованы все бюджетные права и обязанности субъекта одновременно. Всё вышесказанное можно отнести и к бюджетному процессу как составной части бюджетного права с учетом процессуального характера определенных отношений.

В целях выявления различий и сходств между участниками бюджетного процесса в работе участники бюджетного процесса, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации, были дифференцированы на следующие группы.

1. Государство и его территориальные подразделения.
2. Коллективные субъекты - органы государственной власти, организации, учреждения, предприятия.
3. Индивидуальные субъекты - Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов бюджетов, главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов и физические лица.

Дана краткая характеристика по каждой из обозначенных групп участников.

Во втором параграфе *«Понятие и основное содержание финансово-правового статуса главных распорядителей средств федерального бюджета»* представлен анализ категории «финансово-правовой статус», установлены и раскрыты основные элементы, составляющие содержание данного понятия.

Установлено, что категория «финансово-правовой статус» в правовой литературе является мало разработанной, хотя, несомненно, выступает как комплексное явление, включающее в себя ряд взаимосвязанных между собой элементов.

На основании исследования таких категорий, как «статус» (от лат. status — состояние, положение); «правовой статус» в соотношении с «правовым положением» и с учётом анализа элементов, составляющих содержание этого понятия (Д.Н. Бахрах, С.Н. Братусь, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич и др.); «финансово-правовой статус» (О.Ю. Бакаева, Г.В. Петрова, Ю.Л. Смирникова), и принимая во внимание тот факт, что в роли главных распорядителей средств федерального бюджета могут выступать органы

государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, органы местной администрации, а также наиболее значимые учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения<sup>1</sup>, предложено под финансово-правовым статусом главных распорядителей средств федерального бюджета понимать совокупность целей, задач, форм и методов финансовой деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета, объема и содержания их бюджетных полномочий, функций, а также гарантий и ответственности указанных участников бюджетного процесса, характеризующих их правовое положение в системе субъектов бюджетных правоотношений.

Опираясь на позицию ряда учёных (Д.Н. Бахраха, А.Ю. Якимова и др.) о необходимости «группировки элементов правового статуса в блоки, так как это позволяет рассматривать правовой статус не просто как совокупность элементов, а как юридическую конструкцию, имеющую определенную структуру, что, безусловно, способствует углублению понимания феномена правового статуса»<sup>2</sup>, структура финансово-правового статуса главных распорядителей бюджетных средств была представлена диссертантом в виде следующих элементов, объединенных в блоки:

1) целевой блок, который включает в себя цели и задачи финансовой деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета;

2) структурно-организационный блок, содержащий формы и методы финансовой деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета;

---

<sup>1</sup> См. ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 6 декабря 2007г. № 333-ФЗ) // СЗ РФ 1998. 31. Ст. 3823; 2007. № 50. Ст. 6246.

<sup>2</sup> См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 29.

3) компетенционный блок, включающий в себя полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса главных распорядителей средств федерального бюджета, а также функции главных распорядителей средств федерального бюджета в процессе осуществления финансовой деятельности;

4) гарантии как элемент финансово-правового статуса главных распорядителей средств федерального бюджета;

5) ответственность главных распорядителей средств федерального бюджета.

Представлена характеристика по каждому из блоков.

При характеристике целевого блока задачи, присущие главным распорядителям средств федерального бюджета, было предложено классифицировать по различным основаниям.

По степени распространения - на общие задачи, характерные для всех органов, подпадающих под понятие главного распорядителя бюджетных средств, и специальные, которые характеризуют полномочия каждого из них соответственно отраслям его деятельности.

По времени действия - на текущие, выполнение которых жизненно необходимо в течение финансового периода, и капитальные, выполнение которых рассчитано на ближайшее будущее, без каких-либо конкретных временных рамок.

По содержанию (т.е. целевой направленности) задачи предложено дифференцировать на:

структурно-организационные, к этой группе были отнесены, в частности, задачи по обеспечению в рамках бюджета планового распределения денежных средств по соответствующим распорядителям и получателям денежных средств в соответствии с целями бюджетного процесса; своевременному составлению и утверждению бюджетной росписи, распределению бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным

распорядителям и получателям бюджетных средств, а также исполнению соответствующей части бюджета и т.д.;

контрольно-ревизионные задачи, связанные с осуществлением предварительного, текущего и последующего контроля за законностью и целесообразностью распределения и использования денежных средств по соответствующим распределителям и получателям денежных средств, определением эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

отчетно-исполнительные - достоверное и своевременное предоставление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;

информационно-аналитические — задачи по сбору, обработке и анализу оперативной информации о состоянии бюджетной системы;

экспертно-изыскательные — к ним отнесены задачи по финансовой экспертизе проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; задачи по разработке предложений по совершенствованию методов финансово-бюджетного планирования, финансирования, отчетности и осуществления финансового контроля и др.

В третьем параграфе *«Компетенция распорядителей средств федерального бюджета как основной элемент их финансово-правового статуса»* исследована компетенция распорядителей средств федерального бюджета, установлены и раскрыты основные элементы, составляющие содержание данного понятия.

Отмечено, что в юридической литературе существует множество подходов к определению «компетенции» (А.В. Колесников, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, В.С. Пронина, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольская и др.), однако практически все ученые выделяют «полномочия» в качестве основного её

элемента. В свою очередь, основное содержание «полномочий» составляют права и обязанности. Более полный и всесторонний анализ позволил особое внимание уделить соотношению понятий «полномочия» и «правосубъектность». Установлено, что, говоря о правосубъектности органа государственной власти, следует иметь в виду лишь его гипотетическую возможность обладать правами и обязанностями, а также способность к самостоятельному их осуществлению (С.С. Алексеев), в то время как полномочие — это реально возложенные и официально закрепленные за органом право и (или) обязанность в рамках предмета ведения.

Таким образом, был сделан вывод о том, что полномочия распорядителей средств федерального бюджета следует определять как реально возложенные и официально закрепленные за ними права и (или) обязанности применить в определенной ситуации разного вида властные предписания исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера для решения вопросов, возникающих в рамках осуществления бюджетного процесса.

Принимая во внимание тот факт, что полномочия являются основным элементом компетенции, было предложено под компетенцией распорядителей средств федерального бюджета понимать совокупность официально закрепленных властных предписаний исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера (полномочий), служащих для решения поставленных задач по предметам ведения распорядителей средств федерального бюджета в рамках бюджетного процесса.

В работе отмечено, что предложенные автором определения полномочий и компетенции справедливы не только для распорядителей средств федерального бюджета, но и для распорядителей бюджетных средств иных уровней.

Далее автором раскрывается содержание компетенции распорядителей бюджетных средств, путём подробного рассмотрения полномочий им присущих.

Во второй главе **«Ответственность главных и иных распорядителей средств федерального бюджета в системе элементов их финансово-правового статуса»** рассмотрены общетеоретические вопросы, связанные с юридической ответственностью; определены виды юридической ответственности, применяемой к главным и иным распорядителям средств федерального бюджета; а также рассмотрены особенности привлечения к бюджетной ответственности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета.

В первом параграфе *«Юридическая ответственность: общетеоретические основы»* рассмотрены вопросы, связанные с понятием, принципами и функциями юридической ответственности.

Отмечено, что «юридическая ответственность» — термин, широко используемый в отечественной правовой системе, одна из фундаментальных правовых категорий, занимающих важное место в механизме правового регулирования общественных отношений. Данной проблеме посвящены работы таких учёных, как Б.Т. Базылев, С.Н. Кожевников, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, Ф.В. Маркелов, А.А. Собчак, В.А. Тархов, Е.В. Черных, М.Д. Шаргородский и др. Однако некоторые вопросы до сих пор остаются дискуссионными. В частности, в научной литературе нет единого мнения о понятии и видах юридической ответственности.

В работе приведены и проанализированы различные подходы учёных к определению понятия «юридическая ответственность». Отмечено, что при характеристике данной правовой категории целесообразно руководствоваться следующими признаками:

1. Юридическая ответственность неотделима от правонарушения, выступает его следствием.
2. Юридическая ответственность сопряжена с государственно-властной деятельностью, с государственно-правовым принуждением.

3. Юридическая ответственность связана с обязанностью правонарушителя претерпеть лишения личного, организационного либо имущественного характера.

В работе приведена классификация видов юридической ответственности по отраслевому признаку и дана краткая характеристика каждому из видов.

На основе анализа ряда положений уголовного, административного и бюджетного права, сделан вывод о необходимости выделения дополнительного вида юридической ответственности - финансово-правовой. Приводятся точки зрения ряда учёных специалистов по финансовому праву по данному вопросу (С.Е Батырова, Ю.А. Крохиной, Н.А Саттаровой и др.), а также определяются признаки финансово-правовой ответственности.

Во втором параграфе *«Особенности и виды юридической ответственности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета»* рассмотрены виды юридической ответственности, применяемой к главным и иным распорядителям средств федерального бюджета, проведена их характеристика, а также исследованы проблемы, возникающие при привлечении к ответственности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета.

Отмечено, что вопросы, связанные с ответственностью главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета, на сегодняшний день практически не исследованы. Основной проблемой как теоретического, так и практического характера выступает то обстоятельство, что большинство норм, регулирующих юридическую ответственность главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета, содержащихся в Бюджетном кодексе РФ, имеют отсылочный характер. При этом в силу несоординированности различных отраслей законодательства (в данном случае финансового и административного) целый ряд из этих норм, по сути, отсылает к нормативным актам, которые еще не приняты или не действуют.

Сделан вывод о том, что изучение юридической ответственности главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета за нарушение бюджетного законодательства следует рассматривать в двух направлениях. В рамках первого из направлений был проведён анализ ответственности должных лиц, руководителей главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета. В рамках второго – исследована ответственность главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета в целом как органа государственной власти – самостоятельной единицы.

Опираясь на позицию ряда учёных (Ф.В. Маркелов), уточнено, что действующее законодательство предусматривает несколько видов правовой ответственности главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета за нарушения, связанные с использованием бюджетных средств, а именно: уголовную, административную и финансово-правовую (бюджетно-правовую).

В результате проведенного исследования был сделан вывод о том, что основным субъектом как уголовной, так и административной ответственности за бюджетные правонарушения являются должностные лица — руководители главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета.

На основе анализа статей Уголовного Кодекса и Кодекса РФ об административных правонарушениях установлено, что количество составов, имеющих непосредственное отношение к ответственности главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета, содержащихся в УК РФ и КоАП РФ, ничтожно мало. В них находят свое отражение далеко не все основания, перечисленные в Бюджетном кодексе РФ<sup>3</sup>. Меры воздействия, предусмотренные в ряде статей КоАП РФ,

---

<sup>3</sup> Отмечено, что в новой редакции БК РФ статьи содержащей перечень оснований для ответственности главного и иных распорядителей средств федерального бюджета не содержится, однако, в ст. 158 новой редакции БК РФ введены бюджетные полномочия

регулирующие ответственность руководителей органов, наделенных функциями главных и иных распорядителей бюджетных средств, крайне незначительны и зачастую сводятся лишь к предупреждению. Таким образом, незначительность наказания за эти правонарушения побуждает вышеупомянутых лиц к совершению неправомерных действий, приводящих к растрате бюджетных средств. В связи с этим, было предложено восстановить штраф как меру административной ответственности по данным составам, а за неправомерные действия, повлекшие растрату бюджетных средств в особо крупном размере, привлекать должностных лиц — руководителей главных и иных распорядителей средств федерального бюджета к уголовной ответственности.

В третьем параграфе *«Бюджетная ответственность главных и иных распорядителей средств федерального бюджета»* исследованы развитие и становление бюджетной ответственности в России, проанализированы различные подходы к определению понятия «бюджетная ответственность», рассмотрены взаимосвязь и соотношение понятий «бюджетная ответственность» и «ответственность за нарушения бюджетного законодательства», а также изучена бюджетная ответственность главных и иных распорядителей средств федерального бюджета.

Отмечено, что вплоть до XIX в. бюджетного законодательства в России не существовало. Первые теоретико-практические разработки в области установления определенных правил составления и порядка законодательного рассмотрения бюджета, качественное определение расходов и введение их классификации появились в дореволюционной России после опубликования работы М.М. Сперанского «План финансов». В документе закреплялись нормы, устанавливающие ответственность за нарушение бюджетного законодательства, в частности такие финансовые санкции, как приостановление финансирования и взыскание.

---

главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, за неисполнение которых могут применяться меры ответственности.

В 1862 г. вступили в силу «Правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи и финансовых смет министерств и управлений», определяющие порядок осуществления бюджетного процесса. Данный правовой акт положил начало составлению бюджета вместо несистематичной и секретной сметы государственных доходов и расходов, а также определил круг субъектов бюджетного процесса.

В период становления Советской власти начинает формироваться бюджетное законодательство и фиксируется появление отдельных норм, регулирующих ответственность за нарушение бюджетного законодательства. В связи с этим в работе особо отмечено, что уже в первой Конституции РСФСР 1918 г. содержался раздел под названием «Бюджетное право»<sup>4</sup>.

В период правления И.В. Сталина в силу определенного политического курса совершенствование бюджетного законодательства вообще не проводилось. В 60–80-е гг. репрессивный характер законодательства хотя и был смягчен, но практически все вопросы, касающиеся юридической ответственности, за исключением традиционной уголовно-правовой ответственности, оказались недостаточно разработанными.

В период с 1991 по 1998 г. произошла смена финансово-экономической системы, повлекшая за собой развал системы государственного финансового контроля, действовавшего в СССР, что при отсутствии достаточно четкого и адекватного правового регулирования привело в начале 90-х гг. XX в. к возникновению крупномасштабной коррупции в бюджетной сфере.

Структура бюджетного законодательства коренным образом изменилась в результате принятия первого специального бюджетного Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного

---

<sup>4</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918 № 51.

процесса в РСФСР»<sup>5</sup>, в связи с чем правомерно говорить о начале нового этапа развития бюджетного законодательства в России.

Обращено внимание на тот факт, что лишь в очень немногих источниках имеются разделы, посвященные нарушениям именно бюджетного законодательства РФ и ответственности за их совершение<sup>6</sup>. Чаше такие вопросы рассматриваются в связи с изучением проблемы финансово-правовой ответственности (М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, А.А. Ялбулганова и др.)<sup>7</sup>. В большинстве же случаев в финансово-правовой литературе не уделяется внимание правонарушениям в области бюджета и ответственности за их совершение. Одновременно вопросы налоговых, валютных правонарушений, правонарушений в банковской сфере и ответственности за их совершение освещены в такой литературе достаточно подробно<sup>8</sup>. Этот подход, по мнению диссертанта, отражает непоследовательность авторов.

Таким образом, сделан вывод о том, что проблемы нарушения бюджетного законодательства и ответственности за такие нарушения являются недостаточно разработанными в науке финансового права.

Далее в работе рассматриваются взгляды различных авторов (Т.О. Ермаковой, В.А. Тархова, И.И. Кучерова и др.) о понятии «бюджетная ответственность», выделяются его признаки, и даётся определение, согласно

---

<sup>5</sup> Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>6</sup> См., например: Финансовое право: Учебное пособие / Под ред. М.М. Рассолова. М., 2001; Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. М., 2002.

<sup>7</sup> См., например: Финансовое право России: Учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2001; Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть. М., 2000; Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право: Краткий учебный курс. М., 2001; Емельянов А.С. Финансовое право России: Учебное пособие. М., 2002.

<sup>8</sup> См., например: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2006; Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2004; Евстигнеев Е.Н., Викторова Н.Г. Финансовое право: Учебное пособие. СПб., 2002.

которому под бюджетной ответственностью следует понимать нормативную, формально определенную, гарантированную и обеспеченную государством, юридическую обязанность субъектов бюджетных правоотношений по соблюдению предписаний норм бюджетного права, за невыполнение которой правонарушитель обязан претерпеть ограничения имущественного характера.

В процессе рассмотрения ответственности за нарушение бюджетного законодательства (бюджетной ответственности) в работе исследуется такое понятие, как *нарушение бюджетного законодательства (бюджетное правонарушение)*.

Установлено, что Бюджетный кодекс РФ не содержит понятия «бюджетное правонарушение». Вместо него используется понятие «нарушение бюджетного законодательства», содержащееся в ст. 281 Бюджетного кодекса РФ. Отмечается, что данное определение сужает содержание понятия «нарушение бюджетного законодательства», так как по смыслу ст. 281 Бюджетного кодекса РФ к бюджетному законодательству относится только Бюджетный кодекс РФ, а это противоречит ст. 2 этого же Кодекса, в которой под бюджетным законодательством понимаются также принятые федеральные и региональные законы о бюджетах на соответствующий год и иные федеральные и региональные законы, а также муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения. Предлагается внести изменения в ст. 281 Бюджетного кодекса РФ для устранения указанных противоречий.

Далее в работе изучены признаки и состав бюджетного правонарушения и дано его определение, согласно которому «бюджетное правонарушение» возможно определить как общественно опасное, противоправное, виновно совершенное деяние, предусмотренное бюджетным законодательством Российской Федерации.

Рассмотрена бюджетная ответственность главных и иных распорядителей средств федерального бюджета.

Обращено внимание на то, что в настоящее время Бюджетный кодекс РФ ориентирован на ответственность субъектов РФ, государственных органов, органов местного самоуправления, ответственность должностных и юридических лиц установлена в КоАП РФ, физических лиц — в УК РФ, сформулировано предположение о том, что субъектами бюджетной ответственности за нарушения в сфере бюджетных отношений являются получатели, главные распорядители и распорядители средств федерального бюджета. Именно субъект ответственности выступает критерием разграничения бюджетной, административной и уголовной ответственности.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сделаны основные выводы, которые расположены по группам рассмотренных вопросов финансово-правового статуса главных и иных распорядителей средств федерального бюджета: 1. Содержание категории финансово-правовой статус главных распорядителей средств федерального бюджета. 2. Характеристика компетенции распорядителей средств федерального бюджета. 3. Виды юридической ответственности главных и иных распорядителей средств федерального бюджета за нарушения, связанные с использованием бюджетных средств. Сделаны предложения по совершенствованию отдельных положений бюджетного законодательства.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. *Руденко А.А.* Перераспределение расходных полномочий как очередной этап бюджетной реформы // Социально-экономическое развитие России: проблемы, поиски, решения: Сборник научных трудов по итогам научно-исследовательской работы Саратовского государственного социально-экономического университета в 2004 году Ч.1. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет», 2005 (0,25 п.л).

2. *Руденко А.А.* О некоторых вопросах бюджетной политики в Российской Федерации // Человек и право на рубеже веков. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. № 1 (0,25 п.л.).

3. *Руденко А.А.* Таможенные органы как субъекты (участники) бюджетного процесса // Таможенно-правовая политика в России в условиях вступления в ВТО (Материалы международной научно-практической конференции Саратова, 14-15 апреля 2006г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет», 2006 (0,25 п.л.).

4. *Руденко А.А.* Особенности толкования понятия юридическая ответственность // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 3 (0,25 п.л.).

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Усл. печ. л. \_\_\_\_\_.  
Бумага офсетная. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Печать офсетная.  
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ № \_\_\_\_\_.

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства  
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

