

На правах рукописи

ТРУБИН Виталий Юрьевич

**НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ
СРЕДСТВ
КАК ОСНОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА
НАРУШЕНИЕ
БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

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 — 2011

Работа 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
САТТАРОВА Нурия Альвановна

кандидат юридических наук
ОЛЕЙНИКОВА Светлана Геннадьевна

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Ростовский
государственный экономический
университет (РИНХ)»
(юридический факультет)**

Защита состоится 23 января 2012 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при ГОУ ВПО «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 _____ 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С принятием Бюджетного кодекса РФ ответственности за нецелевое использование бюджетных средств был придан системный характер, в частности, ст. 289 предусматривает за совершение данного нарушения бюджетного законодательства применение нескольких видов юридической ответственности: бюджетно-правовой, уголовной и административной. Такой подход к обеспечению целевого использования бюджетных средств является необходимым, так как данное нарушение бюджетного законодательства относится к числу правонарушений, причиняющих существенный материальный ущерб государству и муниципальным образованиям. По официальным данным, в 2008 г. было выявлено фактов нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 0,97 млрд руб., в 2009 г. — на сумму 1,97 млрд руб., в 2010 г. — на сумму 3,8 млрд руб.¹ Размеры понесенного казной ущерба сопоставимы с расходами на здравоохранение (3,13 млрд руб.) и культуру (0,71 млрд руб.) в 2010 г.² Очевидно, что средства правового обеспечения целевого использования бюджетных средств должны постоянно демонстрировать свою эффективность, однако анализ действующего законодательства, а также подзаконного нормативного регулирования обнаруживает ряд недостатков, связанных как с некорректным отраслевым регулированием ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, так и с недостаточной степенью реализации ее системного характера. Так, в результате изменений, внесенных в последнее время в Бюджетный кодекс РФ, а также в подзаконные нормативные акты бюджетно-правового

¹ См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 07.04.2010).

² См.: Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2010 год (по состоянию на 1 января 2010 года). URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 07.04.2010).

характера, в ряде случаев из-за отсутствия четкого и прозрачного механизма применения норм, предусматривающих бюджетно-правовую ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, стало фактически невозможным применение указанной ответственности, что подтверждается сложившейся в Российской Федерации правоприменительной, в том числе судебной практикой; существующие сроки давности привлечения к административной ответственности не соответствуют практике контрольных мероприятий органов финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора), открывая широкие возможности для нецелевого использования бюджетных средств; в силу необоснованных различий в формулировке нецелевого использования бюджетных средств в Бюджетном, Уголовном кодексах РФ, а также в Кодексе РФ об административных правонарушениях затруднено реагирование на данное нарушение всей системой предусмотренных в законодательстве мер.

Наличие указанных проблем предопределяет научный интерес к исследованию не только отдельных видов юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, к коим относится финансово-правовая ответственность, но и их системы в целом на базе теоретического обоснования и разработки рекомендаций по совершенствованию последней.

Актуальность данного исследования обуславливается тем, что системность как принцип правового регулирования, свойственный праву в целом, приобретает особое значение в сфере правовой регламентации обеспечения законности использования бюджетных средств, и в том числе их нецелевого использования, заложенный законодателем как нарушение в ст. 289 Бюджетного кодекса РФ. Ответственность по указанной статье Бюджетного кодекса РФ имеет комплексный характер и в зависимости от цели и степени общественной опасности может носить бюджетно-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой характер. Однако базовое значение для системы юридических средств, обеспечивающих законность использования бюджетных средств, принадлежит бюджетному законодательству как важнейшему разделу финансового законодательства, уста-

навливающему основания использования бюджетных средств и критерии законности такого использования. Актуальность исследования определяется также и тем, что системность как принцип правового регулирования в отраслевых правовых науках исследован недостаточно, несмотря на очевидные потребности практики, обусловленные активным развитием комплексного, межотраслевого правового регулирования.

Степень научной разработанности проблемы. Различные аспекты юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств неоднократно являлись объектом научных исследований в отраслевых науках. Так, изучению бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств посвящены работы А.З. Арсланбековой, Д.А. Бойкова, А.Г. Карпова, А.А. Мусаткиной, О.С. Русаковой, Р.Р. Фазылова, Н.А. Саттаровой; исследование административной ответственности за данное нарушение бюджетного законодательства предприняли О.О. Томилин, И.Д. Старовикова, Е.В. Шевченко; анализ проблем уголовной ответственности за преступление, предусмотренное ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ, осуществили в своих трудах А.Г. Карпов, К.С. Арутюнян, Р.С. Ефремов. Однако при обеспечении целевого использования бюджетных средств комплексом мер различной отраслевой принадлежности важным является наличие не только отраслевых институтов ответственности за данное правонарушение, но и необходимый уровень их согласованности между собой.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере установления и применения ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, предусмотренной бюджетным законодательством.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, устанавливающие основания и порядок привлечения к юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств; практика реализации институтов бюджетно-правовой и иных видов ответственности за нецелевое использование бюджетных средств; научные концепции и воззрения, содержащиеся в литературе по избранной тематике.

Цели и задачи исследования. Основная цель работы заключается в том, чтобы с помощью комплексного и всестороннего анализа бюджетного и иного смежного законодательства выявить содержание нецелевого использования бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства; выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию системы ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Достижение цели опосредуется решением следующих задач, отражающих ключевые аспекты исследования:

обоснование необходимости дальнейшего развития системного характера установления мер юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств;

комплексный анализ юридического состава нецелевого использования бюджетных средств как нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации;

выявление проблем реализации бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств;

установление особенностей реализации юридического состава правонарушения за нецелевое использование бюджетных средств;

разработка рекомендаций по внесению изменений и дополнений в бюджетное и иное смежное законодательство в части совершенствования системы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Теоретической базой диссертационного исследования послужили труды российских ученых-теоретиков права: С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, М.И. Байтина, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, В.С. Венедиктова, Б.Н. Габричидзе, О.С. Иоффе, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, Н.С. Малейна, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Пиголкина, О.Ю. Рыбакова, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякина, Ю.Н. Старилова, М.Х. Фарукшина, М.Д. Шаргородского и других ученых, посвященные общетеоретическим проблемам юридической ответственности.

Основу диссертационного исследования составили научные изыскания в области финансового права, в том числе касающиеся вопросов правового регулирования отношений в сфере финансово- и бюджетно-правовой ответственности, таких ученых, как А.З. Арсланбекова, А.Н. Борисов, Л.К. Воронова, Л.Г. Вострикова, А.А. Жданов, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина, С.Г. Олейникова, В.А. Парыгина, А.А. Пискотин, Е.В. Покачалова, М.Б. Разгильдиева, Е.А. Ровинский, Н.А. Сагтарова, Н.И. Химичева, С.О. Шохин, Н.Д. Эриашвили, О.И. Юстус и др.

Выводы и рекомендации, сформулированные по вопросам административной и уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, основаны на разработках Ю.В. Друговой, Н.Г. Деменковой, В.П. Косевич, И.А. Галаган, Ю.М. Козлова, К.С. Арутюняна, Д.А. Бойкова, А.Я. Казакова, А.Г. Карпова, В.Н. Кудрявцева, А.В. Макарова, А.В. Офicerовой, Р.Р. Фазылова и др.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы: диалектический как основной способ объективного и всестороннего познания действительности; системный; структурно-функциональный. Данные методы позволяют объяснить сущность бюджетно-правовой ответственности, раскрыть ее функции, определить место в общей системе юридической ответственности; провести исследование составов правонарушений, установленных ч. IV Бюджетного кодекса РФ; выявить особенности бюджетной ответственности, а также проблемы ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в рамках бюджетного законодательства.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертации составили: Конституция РФ, российское федеральное и региональное законодательство, нормативные акты органов местного самоуправления, правоприменительная практика органов финансово-бюджетного надзора; судебная практика, в том числе акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов краев и областей субъектов

РФ, информация о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органов местного самоуправления, размещенная на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые исследование проблем правового регулирования юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ (ст. 289), проведено с учетом системности законодательства, включающей в себя наряду с бюджетно-правовой ответственностью административную, уголовную и другие виды ответственности, что предопределило необходимость проведения сопоставительного анализа всех названных компонент. В работе даны рекомендации по изменению бюджетного и иного смежного законодательства, направленные на совершенствование системы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в целях повышения эффективности их использования.

Научная новизна находит непосредственное отражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Принцип системности правового регулирования, свойственный праву в целом, имеет особое значение в сфере правовой регламентации обеспечения законности использования бюджетных средств. В зависимости от цели ответственности и степени общественной опасности нарушений в отношении бюджетных средств ответственность может носить бюджетно-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой характер. Обосновано, что базовое значение для системы юридических средств, обеспечивающих законность использования бюджетных средств, имеет бюджетное законодательство, устанавливающее основания использования бюджетных средств и критерии законности такого использования. Этим аргументирована необходимость включения в текст Бюджетного кодекса РФ положения, определяющего характер применения и соотношение мер ответственности различных видов.

2. Исходя из системности правовых средств обеспечения законности использования бюджетных средств, среди которых основное значение имеют институты бюджетного права, установлено, что объект бюджетного, административного и уголовного правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, един — это бюджетные отношения, возникающие в процессе распределения и использования бюджетных средств в соответствии с целями, установленными утвержденным бюджетом, бюджетной сметой либо иным правовым актом.

3. Системность юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, заложенная законодателем в ст. 289 Бюджетного кодекса РФ, может получить развитие только при единообразном понимании нецелевого использования бюджетных средств во всех нормативных актах, регламентирующих ответственность за данное нарушение бюджетного законодательства. С учетом того, что основное значение в системе юридических средств, обеспечивающих законность их использования, принадлежит бюджетному законодательству, понятие объективной стороны нецелевого использования бюджетных средств должно быть зафиксировано в Бюджетном кодексе РФ. Данное определение должно стать базовым для понимания объективной стороны соответствующих административных и уголовных правонарушений с учетом дополнительных критериев, установленных законодательством. Объективная сторона данного нарушения в Бюджетном кодексе РФ должна быть сформулирована следующим образом: «Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в расходовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной сметой либо иным правовым основанием их получения».

4. Деяние, составляющее объективную сторону нецелевого использования бюджетных средств, проявляется в действиях двух видов: 1) нарушение принципа адресности использования бюджетных средств; 2) нарушение принципа целевой направленности бюджетных средств. Нарушение принципа адресности выражается в использовании бюджетопо-

лучателем бюджетных средств в рамках целевой статьи и вида расходов бюджета, но с нарушением установленного объекта их использования. При нарушении принципа целевой направленности бюджетных средств противоправно изменяются целевые статьи и вид расходов бюджета, отражающие направление финансовых ресурсов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

5. Цель использования бюджетных средств определяется комплексом условий, установленных перечисленными в ст. 289 Бюджетного кодекса РФ документами, поэтому объективная сторона нецелевого использования бюджетных средств имеет место и в том случае, когда конечная цель использования бюджетных средств достигнута, однако при этом были допущены нарушения иных условий их предоставления.

6. Приведение мер юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств к завершенной системности определяет необходимость исключения из редакции ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях ответственности юридических лиц с одновременным повышением размера штрафа в отношении должностных лиц.

7. Сформулированы и дополнительно аргументированы рекомендации о закреплении в Бюджетном кодексе РФ положения о вине в совершении бюджетного правонарушения.

8. Обосновано, что состав правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств, имеет место только при наличии умышленной формы вины. Действия, связанные с неосторожным указанием ошибочного кода бюджетной классификации целевой статьи при использовании бюджетных средств (нарушения принципа целевого использования бюджетных средств, имеющие неосторожный характер), следует квалифицировать как нарушения установленных правил бюджетной отчетности. В этих целях необходимо дополнить Бюджетный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях нормами, предусматривающими ответственность должностного лица за нарушение установленных правил бюджетной отчетности.

9. Потребности обеспечения целевого использования бюджетных средств получателей бюджетных средств в их расходовании не исключают, а предполагают применение таких мер бюджетно-правовой ответственности, как блокировка расходов бюджетополучателя при условии приведения правового регулирования блокировки расходов в соответствие с изменениями, внесенными в бюджетное законодательство за последнее время, с учетом тенденции к расширению самостоятельности получателей бюджетных средств. Порядок блокировки расходов в целях его единообразного понимания и применения в отношении средств не только федерального бюджета, но и средств региональных, местных бюджетов необходимо закрепить законодательно на федеральном уровне, предоставив субъектам РФ и муниципальным образованиям принимать на этой основе собственные нормативные документы.

10. Формирование единообразной правовой основы применения административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в отношении бюджетных средств субъектов РФ и муниципальных образований возможно обеспечить путем внесения в Кодекс РФ об административных правонарушениях изменений, предоставив право органу исполнительной власти субъекта РФ рассматривать данную категорию дел об административных правонарушениях.

11. Особенности выявления правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, обусловлен вывод о необходимости увеличения срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства до двух лет путем дополнения ст. 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях п. 7 соответствующего содержания.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной рассматриваемых проблем, необходимостью теоретического обоснования наличия бюджетно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности, ориентированностью исследования на совершенствование законода-

тельства об ответственности за правонарушения, совершаемые в бюджетной сфере, и практики ее применения.

Сформулированные диссертантом теоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы для дальнейшей научной и учебно-методической разработки вопросов бюджетно-правовой ответственности. В работе содержатся новые подходы к анализу применения мер бюджетно-правовой ответственности как к одному из наиболее актуальных направлений развития финансового права России.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования обусловлена его направленностью на решение важных задач по использованию института бюджетно-правовой ответственности как механизма эффективного управления государственными и муниципальными финансами.

Сформулированные в работе предложения по совершенствованию бюджетного законодательства могут оказаться полезными при разработке проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов, устанавливающих ответственность за бюджетные правонарушения.

Апробация результатов исследования. Основные положения и теоретические выводы диссертации обсуждались и были одобрены на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Об особенностях правового регулирования местного бюджета докладывалось на межвузовской конференции «Приоритетные национальные проекты модернизации России: политико-правовое обеспечение» (г. Астрахань, 2006 г.). Проблемы применения административной и бюджетно-правовой ответственности за бюджетные правонарушения обсуждались на общероссийской научно-практической конференции преподавателей и студентов «Актуальные проблемы юридических и гуманитарных наук» (г. Астрахань, 2009 г.), на Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов,

2011 г.). Особенности уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств были предметом обсуждения на межвузовской научной конференции преподавателей, аспирантов и студентов «Современные проблемы правового регулирования» (г. Астрахань, 2010 г.).

Основные положения и результаты проведенного исследования опубликованы в печати, в том числе в журналах, входящих в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; используются при чтении лекций по курсу «Предпринимательское право» и проведении практических занятий по курсу «Финансовое право» в Астраханском филиале ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и 6 приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость; характеризуется степень научной разработанности проблемы; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации работы.

Первая глава «Бюджетно-правовая ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в системе юридической ответственности» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Теоретические основы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств» посвящен определению базовых характеристик бюджетной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств с учетом места финансово-правовой ответственности в системе юридической ответственности; понятия финан-

сово-правовой ответственности; соотношения и взаимосвязи бюджетной ответственности с иными видами юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Проведенное исследование позволило автору констатировать, что законодательное формирование институтов юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств имеет системный характер. Нецелевое использование бюджетных средств служит основанием для привлечения к ответственности, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ), Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Уголовным кодексом РФ (далее — УК РФ). В диссертации обосновывается оправданность формирования института юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств по системному принципу. Включение в структуру ответственности за нецелевое использование бюджетных средств инструментов различной отраслевой принадлежности дает возможность формировать действенное правовое обеспечение законности использования бюджетных средств. Такой подход соответствует не только системному характеру права в целом, но и специфике финансовой деятельности, часто предполагающей необходимость комплексного правового регулирования. Кроме финансового права, регламентирующего вопросы ответственности, аналогичные отношения в рамках своих отраслей регулируют уголовное, административное и гражданское право. Общим и взаимодействующим фактором между указанными видами ответственности является функциональная составляющая финансов и необходимость ее эффективной защиты со стороны государства. Вместе с тем реализация ответственности в области финансовых правоотношений в каждой из указанных отраслей регулируется и определяется предметом и методом своей отрасли права и в этом смысле реализация юридической ответственности в каждом случае имеет свои особенности. По мнению диссертанта, определяющее значение для системы юридических средств, обеспечивающих законность использования бюджетных средств, принадлежит БК РФ, содержащему понятия и термины, приме-

няемые в бюджетных отношениях, устанавливающему основания использования бюджетных средств и критерии законности их использования.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что потенциал системности юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств реализован пока в недостаточной степени. В частности, не является решенным вопрос о ее допустимости с позиции общеправового запрета на привлечение к ответственности дважды за одно правонарушение. Предложено в БК РФ закрепить положение, согласно которому привлечение организации к бюджетно-правовой ответственности не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ. Данное положение, по мнению диссертанта, позволит устранить существующую в настоящее время возможность привлекать организацию, допустившую нецелевое использование бюджетных средств, не только к бюджетно-правовой, но и к административной и уголовной ответственности.

Во втором параграфе «Объект и объективная сторона нарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств» анализируются объект и объективная сторона нецелевого использования бюджетных средств как межотраслевого понятия — основания бюджетной, административной и уголовной ответственности соответственно. Обращение к этому аспекту обусловлено тем, что ст. 289 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 285.1 УК РФ содержат различные формулировки нецелевого использования бюджетных средств: «направление и использование» (БК РФ), «использование» (КоАП РФ), «расходование» (УК РФ). Однако системность юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, заложенная законодателем в ст. 289 БК РФ, может получить развитие только при единообразном понимании нецелевого использования бюджетных средств.

Анализ действующего законодательства, практики его применения, а также теоретических воззрений позволил автору настоящего исследования

заклучить, что административное и уголовно-правовое регулирование в определении наказуемости нецелевого использования бюджетных средств исходит из того, что эти правонарушения посягают на порядок, установленный, прежде всего, финансово-правовыми нормами (правила финансового обеспечения, порядок расходования государственных средств; отношения, возникающие в процессе расходов бюджетов; принцип бюджетного права). В связи с этим закономерен вывод, что объект нецелевого использования бюджетных средств, независимо от вида юридической ответственности, возлагаемой за его допущения, един — это бюджетные отношения, возникающие в процессе использования бюджетных средств в соответствии с целями, установленными утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Формирование единообразного правового регулирования в сфере ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, как считает диссертант, должно основываться на положениях бюджетного законодательства, так как именно оно закрепляет основные понятия, определяющие объективную сторону административного правонарушения и уголовного преступления, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств.

В рамках анализа формулировки ст. 289 БК РФ отмечено, что слова «направление» и «использование», соединенные союзом «и», свидетельствуют об объективной стороне правонарушения с двумя обязательными действиями. Аргументировано, что квалификация правонарушения по ст. 289 БК РФ по признаку противоправного «направления» бюджетных средств является излишней, так как использование бюджетных средств фактически включает в себя и их направление для нецелевого использования. Автором исследования установлено, что в настоящее время в бюджетном законодательстве смысловое содержание слов «использование» и «расходование» практически не различается. В этой связи подчеркивается, что в целях единообразного понимания бюджетных отношений и правильного установления состава бюджетных нарушений необходимо применять

единую терминологию. Более верным, с точки зрения диссертанта, является использование термина «расходование» бюджетных средств. С учетом этого целесообразно в диспозициях ст. 289 БК РФ и соответственно ст. 15.14 КоАП РФ заменить слово «использование» на слово «расходование» бюджетных средств. Предлагается авторская формулировка объективной стороны данного правонарушения.

В работе выявляются и исследуются два вида действий, в которых проявляется объективная сторона такого нарушения, как нецелевое использование бюджетных средств. К ним, как отмечает диссертант, относятся следующие действия: во-первых, действия, нарушающие принцип адресности использования бюджетных средств, и, во-вторых, действия, нарушающие принцип целевой направленности бюджетных средств. Это в полной мере соответствует положениям ст. 38 БК РФ (Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств), а также ст. 184.1 БК РФ (Общие положения), согласно которым бюджетные ассигнования в законе (решении) о бюджете должны распределяться по целевым статьям классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов. Автором предложены формулировки понятий «нарушение принципа адресности» и «нарушение целевого использования бюджетных средств».

При разработке вышеуказанных понятий было принято во внимание, что цель представляет собой многоаспектную категорию в рамках нарушения бюджетного законодательства, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств. Цель использования бюджетных средств является признаком как объективной, так и субъективной стороны правонарушения, имея при этом разное содержание. Как признак объективной стороны нарушения цель использования бюджетных средств отражает те основные характеристики, необходимые сведения и показатели, которые позволяют гарантировать направление бюджетных средств на покрытие именно тех расходов, которые были признаны общественно значимыми при утверждении параметров соответствующих бюджетов. Как признак субъективной стороны цель использования бюджетных средств — это фе-

номен, наряду с виной отражающий психическое отношение нарушителя к совершаемому им деянию.

В третьем параграфе «Субъект и субъективная сторона правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств» содержится оценка субъекта и субъектной стороны правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств. Системный характер юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств предполагает, что правонарушения, лежащие в ее основе, должны различаться. Установлено, что они различаются по субъектам: бюджетно-правовая ответственность возлагается на получателя бюджетных средств; административная ответственность — на руководителя получателя бюджетных средств; уголовная — на должностное лицо получателя бюджетных средств.

В ст. 15.14 КоАП РФ в качестве субъекта нецелевого использования бюджетных средств предусмотрено также юридическое лицо. Это положение не может быть оценено однозначно, поскольку в ст. 289 БК РФ юридическое лицо как субъект, на который возможно возложение административного штрафа, не указано. Кроме того, привлечение юридического лица к административной, а также к бюджетно-правовой ответственности противоречит принципу однократности привлечения одного и того же субъекта к юридической ответственности за совершение одного и того же правонарушения. В этой связи автором обосновывается необходимость исключить из редакции ст. 15.14 КоАП РФ ответственность юридических лиц с одновременным повышением размера штрафа в отношении должностных лиц, использующих бюджетные средства не по целевому назначению, что позволит привести действующие меры юридической ответственности к завершённой системности, а также обеспечить защиту организационно-бюджетополучателей от незаконных действий их руководителей.

На основе изучения субъективной стороны нецелевого использования бюджетных средств в структуре правонарушений различной отраслевой принадлежности диссертант аргументирует вывод о том, что установление

виновности в совершении данного нарушения выступает важной составляющей привлечения к юридической, в том числе бюджетно-правовой ответственности. Обосновываются рекомендации о закреплении в БК РФ положения о вине в совершении бюджетного правонарушения. Во-первых, это будет соответствовать традиционной теоретико-правовой концепции правонарушения и позволит в совокупности с другими элементами состава правонарушения более объективно и правильно применять к нарушителям меры бюджетно-правовой ответственности; во-вторых, позволит формировать действительно системное правовое регулирование привлечения к разным видам юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, в котором, как неоднократно подчеркивалось, определяющую роль играет бюджетное законодательство. Именно поэтому, по мнению автора исследования, целесообразно и в составе бюджетного правонарушения выделять такой элемент, как субъективная сторона.

Вину субъектов бюджетного права следует понимать аналогично пониманию вины юридических лиц в административном праве, используя как объективный, так и субъективный критерий виновности. Объективный критерий вины должен определяться из проверки возможности у юридического лица соблюдения соответствующих правил и норм, принятия им всех зависящих от него мер по их соблюдению, субъективный — из выяснения психического отношения работника, ответственного за выполнение требований бюджетного законодательства, к совершаемому им нарушению.

Автором исследования установлено, что правонарушения, связанные с нарушением принципа адресности использования бюджетных средств, совершаются, как правило, умышленно, а нарушения принципа целевого использования бюджетных средств могут носить и неосторожный характер, например, в случаях ошибочного указания работником организации кода бюджетной классификации целевой статьи при отнесении расходов бюджета. В последнем случае, по мнению диссертанта, привлечение к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств не отвечает критериям тяжести совершенного правонарушения, объективности и спра-

ведливости. Правильнее оценивать такого рода действия не с точки зрения нецелевого использования бюджетных средств, а как нарушение установленных правил бюджетной отчетности. В этих целях, как считает автор, необходимо дополнить КоАП РФ статьей, предусматривающей ответственность должностного лица за нарушение установленных правил бюджетной отчетности в виде штрафа, размер которого не должен превышать размер штрафа, установленного ст. 15.14 КоАП РФ для должностных лиц.

Вторая глава «Проблемы реализации бюджетно-правовой ответственности и ее взаимодействие с иными видами юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств» содержит два параграфа.

В первом параграфе «Проблемы реализации бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств» отмечается, что характер проблем правового регулирования бюджетно-правовой ответственности в настоящее время делает практически невозможной ее реализацию в отношениях, возникающих в связи с выявлением нецелевого использования бюджетных средств.

В ряду таких проблем действующего бюджетного законодательства выделены вопросы применения блокировки расходов. Статья 231 БК РФ, устанавливающая порядок применения блокировки расходов, с 1 января 2010 г. утратила силу¹. Однако указанные изменения не коснулись ст. 282 БК РФ, которая перечисляет среди прочих мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства и блокировку расходов. Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, в соответствии с которыми блокировка расходов применяется до вступления в силу федерального закона, предусматривающего исключение из состава мер, применяемых к нарушите-

¹ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (с изм. от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; 2010. № 40. Ст. 4971.

лям бюджетного законодательства РФ, установленных ст. 282 БК РФ, блокировки расходов бюджета¹.

Применение блокировки расходов представляется оправданным при условии ее совершенствования. Порядок блокировки расходов в целях его единообразного понимания и применения в отношении средств не только федерального бюджета, но также региональных и местных бюджетов, по мнению диссертанта, необходимо закрепить законодательно на федеральном уровне, предоставив субъектам РФ и муниципальным образованиям принимать на этой основе собственные нормативные документы.

Другая проблема бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, как считает автор, заключается в использовании для обозначения ее меры разной терминологии. Так, ст. 289 БК РФ в качестве меры ответственности за нецелевое использование бюджетных средств предусматривает такую меру, как изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, а в ст. 284 и 284.1 БК РФ оговаривается полномочие списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями. По смыслу указанных статей списание в бесспорном порядке соответствующей суммы бюджетных средств в размере выявленного нецелевого использования соответствует понятию бюджетной санкции в виде изъятия бюджетных средств. Использование законодателем различных терминов применительно к единому правовому явлению не соответствует правилам юридической техники и затрудняет понимание содержания бюджетного законодательства. В этой связи предлагается внести изменения в ст. 284 БК РФ: заменить слова «бесспорное списание» на «изъятие субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями».

¹ См.: Федеральный закон РФ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ) // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; 2011. № 7. Ст. 900.

Немаловажная проблема реализации бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств заключается в отсутствии в настоящее время процессуального порядка применения такой меры, как изъятие бюджетных средств в бесспорном порядке. Подобное положение, с точки зрения диссертанта, нельзя признать допустимым, так как нормы бюджетного права лишаются обеспечения средствами бюджетно-правового принуждения. Порядок бесспорного списания бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, действовавший ранее¹, можно признать приемлемым для использования и в условиях реформированного бюджетного процесса. Другой аспект этой проблемы заключается в том, что действующее в настоящее время законодательство фактически не позволяет реализовать полномочия органов региональной и местной властей, предусмотренные ст. 284.1 БК РФ, так как субъекты РФ и муниципальные образования компетенцией в сфере установления бюджетно-правовой ответственности и порядка ее применения не обладают.

Наличие большого количества нормативно-правовых пробелов и системности правового регулирования присуще не только ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, но и другим видам нарушений бюджетного законодательства, предусмотренным гл. 28 Бюджетного кодекса РФ. Из содержащихся в данной главе статей фактически действующими являются лишь некоторые из них. Остальные либо утратили свой прежний юридический состав, либо не соответствуют действующему бюджетному законодательству и не применяются.

Во втором параграфе «Особенности обеспечения целевого использования бюджетных средств мерами административной и уголовной ответственности» содержится сопоставительный анализ мер финансовой и

¹ См.: Приказ Министерства финансов РФ от 26 апреля 2001 г. № 35н «Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2001. № 30. Документ утратил силу (Приказ Минфина РФ от 26 июня 2009 г. № 64н «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 34).

бюджетно-правовой ответственности и мер административной и уголовной ответственности за аналогичные правонарушения.

Диссертантом высказывается мнение, согласно которому субъекты РФ не лишены полномочий по установлению административной ответственности в области бюджетного регулирования и вправе осуществлять юрисдикционные полномочия в случаях выявления нарушений бюджетного законодательства при условии соответствующего воспроизведения положений об административной ответственности, предусмотренной в ст. 15.14 КоАП РФ, в законе субъекта РФ. При этом органы местного самоуправления подобными полномочиями не обладают, что следует из положений пп. 2, 6, 39 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ)¹. Необходимостью формирования единого порядка реализации административной ответственности за нецелевое использование средств региональных и местных бюджетов обосновывается предложение диссертанта о внесении в КоАП РФ изменений в части предоставления субъектам РФ правомочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях данной категории.

Немаловажным аспектом административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств является фактическая невозможность ее реализации в силу истечения срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного ст. 4.5 КоАП РФ. Проверки Росфиннадзора имеют последующий характер, осуществляются по окончании бюджетного года, часто, когда возможность привлечения к административной ответственности уже утрачена из-за истечения срока давности. В этой связи предлагается увеличить срок давности в отношении административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства до двух лет со дня совершения данного правонарушения, допол-

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. № 17. Ст. 2310.

нив ст. 4.5 КоАП РФ п. 7 следующего содержания: «Срок давности привлечения лица к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 15.14.–15.16. настоящего Кодекса, не может превышать двух лет со дня совершения административного правонарушения».

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются научные выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики.

В **приложениях** содержатся проекты федеральных законов по регулированию бюджетных отношений в Российской Федерации.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. *Трубин В.Ю.* Общая характеристика бюджетных отношений органов местного самоуправления волостей и селений в дореволюционной России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 4 (0,28 п.л.).

2. *Трубин В.Ю.* Местное самоуправление в дореволюционной России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 4 (0,39 п.л.).

3. *Трубин В.Ю.* Проблемы применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 3 (0,2 п.л.).

4. *Трубин В.Ю.* Правовая ответственность при нарушениях законодательства, связанного с поставкой товаров для государственных или муниципальных нужд // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 5 (0,31 п.л.).

5. *Трубин В.Ю.* Некоторые проблемы бюджетно-правовой ответственности // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 6 (0,2 п.л.).

6. *Трубин В.Ю.* Актуальные проблемы правовой ответственности за бюджетные правонарушения // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 2 (0,38 п.л.).

7. *Трубин В.Ю.* Классификация видов нецелевого использования бюджетных средств // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 1 (0,3 п.л.).

8. *Трубин В.Ю.* Актуальные проблемы бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права, 2011. № 3 (0,3 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

9. *Трубин В.Ю.* Местные налоги и сборы // Россия на путях модернизации: актуальные проблемы общественного развития: материалы межвузовской научной конференции (29 апреля 2005 г., г. Астрахань) / отв. ред. Н.М. Ушаков. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005 (0,27 п.л.).

10. *Трубин В.Ю.* Вопросы правового регулирования местного бюджета на примере муниципального образования — город Астрахань // При-

оритетные национальные проекты модернизации России: политико-правовое обеспечение: материалы межвузовской конференции (28 апреля 2006 г., г. Астрахань) / отв. ред. Н.М. Ушаков. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006 (0,4 п.л.).

11. *Трубин В.Ю.* Бюджетный кодекс Российской Федерации о дифференциации бюджетных правонарушений // Экономика. Социология. Право: альманах. Саратов: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2009. Вып. 7 (0,39 п.л.).

12. *Трубин В.Ю.* Проблемы применения административной и бюджетно-правовой ответственности за бюджетные правонарушения // Актуальные проблемы юридических и гуманитарных наук: материалы Общероссийской научно-практической конференции преподавателей и студентов (24 апреля 2009 г., г. Астрахань) / отв. ред. Н.М. Ушаков. Астрахань: Издатель: Сорокин Роман Васильевич, 2009 (0,37 п.л.).

13. *Трубин В.Ю.* Проблемы бюджетно-правовой ответственности в случаях несоответствия бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом, а также при финансировании расходов, не включенных в бюджетную роспись и сверх утвержденных лимитов // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Саратовский филиал учреждения Российской академии наук института государства и права РАН, 2009. № 2 (0,2 п.л.).

14. *Трубин В.Ю.* Особенности уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Современные проблемы правового регулирования: материалы научной конференции студентов, аспирантов и преподавателей (24 декабря 2010 г., г. Астрахань) / под общ. ред. А.Ф. Бичехвоста. Астрахань. Издатель: Сорокин Роман Васильевич, 2011 (0,39 п.л.).

Подписано в печать 22.11.2011 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 150 экз.

