

1.8. НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИЛИ ПРЕВЕНЦИЯ?

Усенко О.И., доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Исследование направлено на рассмотрение теоретических основ и практической значимости ответственности за нарушения в сфере бюджетного законодательства. В работе проведен анализ правового регулирования, рассмотрены понятие бюджетного нарушения, его субъекты и последствия совершения; выявлена недостаточность существующих процедур. Особое внимание уделено ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, а также анализу иных нарушений бюджетного законодательства. Автором обоснована необходимость внедрения элементов риск-менеджмента во внутреннем финансовом контроле как альтернативного подхода к повышению финансово-бюджетной дисциплины. Полученные в ходе исследования выводы могут быть использованы в деятельности как органов государственного (муниципального) финансового контроля, так и служб внутреннего финансового контроля в организациях бюджетного сектора.

В связи с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) в 2013 г. [2], ответственность за нарушение бюджетного законодательства претерпела существенные позитивные преобразования. БК РФ поставил точку в дискуссии на тему существования такого самостоятельного вида юридической ответственности, как бюджетная. Сущностью юридической ответственности является применение государством принудительных мер за нарушение закона. Юридическая ответственность основывается на государственном принуждении, преследует неблагоприятные последствия, осуществляется в особой процессуальной форме. Единственным основанием юридической ответственности является правонарушение. Деятельность по применению юридической ответственности направлена в первую очередь на определение является ли тот или иной поступок, деяние правонарушением и содержит ли оно необходимые признаки. Основными целями юридической ответственности можно назвать предупреждение нарушений, восстановление нарушенных прав и наказание за содеянное. Привлечение к юридической ответственности основывается на следующих принципах:

- неотвратимость (ни одно нарушение не должно оставаться скрытым);
- недопустимость многократного привлечения к ответственности за одно и то же действие (бездействие);
- целесообразность (соответствие тем целям, ради которых устанавливается юридическая ответственность);
- справедливость, синтезирует несколько аспектов:
 - персональная ответственность только за то, что лицо совершило;
 - негативные последствия должны быть эквивалентны содеянному;
 - обратная сила закона недопустима;
 - презумпция невиновности;
 - равенство всех перед законом;
- законность (ответственность возлагается на лицо в связи с правонарушением уполномоченными органами в соот-

ветствии с установленной процедурой на основе действующего законодательства).

В юриспруденции существует распространенное мнение [3-8], рассматривающее ответственность за нарушение бюджетного законодательства в качестве подвида ответственности за нарушение финансового законодательства (финансово-правовой ответственности), являющейся самостоятельным видом юридической ответственности. Следовательно, основанием для привлечения к бюджетной ответственности должно служить бюджетное правонарушение, а регулирование механизма бюджетной ответственности должно подчиняться принципам и нормам, разработанным в юриспруденции именно для юридической ответственности, что гарантировало бы соблюдение прав и свобод участвующих в отношениях субъектов. Однако, законодатель, используя такие понятия, как бюджетное нарушение [ст. 306.1, 1] и применение бюджетных мер принуждения, закрепляет иную позицию, согласно которой не существует самостоятельного, отдельного вида бюджетной ответственности.

Анализируя ст. 306.1 БК РФ, можно выделить следующие признаки бюджетного нарушения:

- это нарушение бюджетного законодательства РФ, которое рассматривается достаточно широко и включает как нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, так и договоры, на основании которых предоставляются бюджетные средства;
- за совершение нарушения предусмотрено применение одной из пяти бюджетных мер принуждения;
- это действие (бездействие) субъектов, указанных в статье 306.1 БК РФ.

БК РФ в качестве субъектов ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ признает таких участников бюджетного процесса, как финансовые органы и администраторы бюджетных средств. Кроме того, субъектом ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ может быть и получатель бюджетных средств. БК РФ содержит пять видов бюджетных нарушений и предусматривает пять бюджетных мер принуждения. В случае предоставления бюджетных средств из одного бюджета бюджетной системы РФ другому возможно взыскание как бюджетных средств, так и платы за их использование в бесспорном порядке. Взыскание пеней за несвоевременный возврат бюджетных средств также осуществляется в бесспорном порядке. Предоставление межбюджетных трансфертов, не являющихся субвенциями, может быть приостановлено или сокращено. В случае совершения нецелевого использования бюджетных средств предусмотрена такая мера принуждения, как передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств. Нарушения бюджетного законодательства РФ выявляются в ходе проверочных мероприятий, проводимых органами государственного (муниципального) финансового контроля, которые по результатам проверок при наличии оснований выносят уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Уведомления о применении бюджетных мер принуждения подлежат исполнению финансовым органом или Федеральным казначейством.

Однако неблагоприятные последствия не исчерпываются применением бюджетных мер принуждения. При выявлении признаков административного правонарушения возможно привлечение к административной ответственности, а при обнаружении признаков преступления – к уголовной (табл. 1).

Таблица 1

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В РФ

Мера принуждения, предусмотренная БК РФ	Административная ответственность	Уголовная ответственность
Применительно к участникам бюджетного процесса ст. 306.4 БК РФ предусмотрена передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя (распорядителя, получателя) бюджетных средств	Ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает следующие штрафные санкции: • для юридических лиц от 5 до 25% средств бюджета, использованных не в соответствии с целевым назначением; • для должностных лиц от 20 до 50 тыс. руб. Новеллой является возможность применить такую административную санкцию, как дисквалификация должностного лица на срок от 1 года до 3 лет	Уголовный кодекс РФ (УК РФ) предусматривает уголовную ответственность за совершение нецелевого использования средств бюджетов бюджетной системы РФ в размере свыше 1,5 млн. руб. Ст. 285.1 УК РФ, закрепляя два состава преступления – простой и квалифицированный (особо крупный размер или совершение группой лиц по предварительному сговору), устанавливает различные виды наказаний для должностных лиц: от штрафных санкций в размере 100-500 тыс. руб. до лишения свободы на срок до 5 лет. Ст. 285.2 УК РФ предусматривает аналогичные санкции за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов
Применительно к межбюджетным отношениям ст. 306.4 БК РФ предусмотрено взыскание в бесспорном порядке межбюджетных трансфертов, не являющихся субвенциями, а также бюджетных кредитов, и платы за их использование либо приостановление или сокращение их предоставления		

Фактически, ответственность за нарушения бюджетного законодательства возможна по трем направлениям: уголовная, административная и применение бюджетных мер принуждения. Наиболее разработанным с точки зрения практического применения ответственности в настоящее время является вопрос нецелевого использования бюджетных средств. Направления ответственности за совершение нецелевого использования бюджетных средств представлены в табл. 1.

Таким образом, одно и то же деяние может сегодня повлечь одновременно бюджетные меры принуждения и санкции административно-правового характера. Кроме того, само по себе применение бюджетной меры принуждения не освобождает проверяемую организацию от необходимости устранить нарушения бюджетного законодательства. Выполнение данной обязанности обеспечивается путем вынесения представления и (или) предписания. В представлении органа государственного (муниципального) финансового контроля содержится информация о тех нарушениях бюджетного законодательства, которые были выявлены в результате проверки. Кроме того, представление содержит требование о принятии мер по устранению выявленных нарушений и может включать требование по устранению причин и условий выявленных нарушений. Представление подлежит обязательному рассмотрению со стороны проверенной организации. Предписание является более жестким документом и содержит требования об устранении выявленных нарушений бюджетного законодательства. В нем в обязательном порядке устанавливается срок для исполнения. Предписание может содержать требования о возмещении ущерба РФ (субъекту РФ, муниципальному образованию), причиненного в результате бюджетного нарушения. Важнейшей новеллой является предоставление органам государственного (муниципального) внутреннего финансового контроля полномочий обращаться в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, в случае невыполнения соответствующего предписания. Кроме того, КоАП РФ устанавливает административную ответственность за невыполнение предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля.

Сравнительный анализ использованных законодательством формулировок нецелевого использования бюджетных средств показывает, что сегодня не существует единого подхода к определению данного понятия.

При описании данного нарушения БК РФ использует соединительным союзом «и» такие глаголы как направление (средств бюджета бюджетной системы РФ), оплата (денежных обязательств). КоАП РФ, закрепляя объективную сторону данного правонарушения, содержит два возможных варианта:

- во-первых, направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплату денежных обязательств;
- во-вторых, направление средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

УК РФ под нецелевым использованием понимает уже расходование бюджетных средств должностным лицом организации-получателя бюджетных средств. Отсутствие единого подхода к определению законодателем понятия нецелевого использования бюджетных средств на практике вызывает неопределенность, вытекающую в разнообразную судебную практику.

В целях анализа нарушений в бюджетной сфере на федеральном уровне автором был изучен Отчет о работе Счетной палаты РФ за 2012 г. [10] (табл. 2). В 2012 году Счетной палатой РФ выявлено нецелевое использование бюджетных средств в размере 1,2 млрд. руб., что составило 0,009% от расходов федерального бюджета РФ, тогда, как неэффективное использование бюджетных средств составило 70,3 млрд. руб. или порядка 0,556% расходов федерального бюджета РФ, то есть в 63 раза больше. Из предусмотренных в настоящее время нарушений бюджетного законодательства в Отчете о работе Счетной палаты РФ за 2012 г., помимо нецелевого использования бюджетных средств, содержатся данные о выявленных нарушениях порядка представления бюджетной отчетности на сумму 16,6 млрд. руб., что составляет порядка 0,131% расходов федерального бюджета РФ. Самыми значительными по своим масштабам выглядят нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (1% от расходов федерального бюджета РФ). Очевидно, введение законодателем ответственности за данные нарушения само по себе не в состоянии существенным образом сократить существующие риски в данном направлении.

Представленный в табл. 2 анализ нарушений в финансово-бюджетной сфере позволяет ранжировать рис-

ки, связанные с нарушениями, выявляемыми органами внешнего государственного финансового контроля.

Таблица 2

АНАЛИЗ НАРУШЕНИЙ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ, ВЫЯВЛЕННЫХ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ РФ В 2012 г.

Виды нарушений в финансово-бюджетной сфере	Млрд. руб.	Доля федерального бюджета, %	Санкция	Риск в порядке убывания
Нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд	130,7	1,033	ст. 7.29-7.32 КоАП РФ	1
Нарушение порядка представления бюджетной отчетности	16,6	0,131	ст. 15.15.6 КоАП РФ	2
Нецелевое использование бюджетных средств	1,2	0,009	ст. 306.4 БК РФ; ст. 15.14 КоАП РФ	3
Неэффективное использование бюджетных средств	70,3	0,556	-	4
Иные нарушения, выявленные при использовании средств бюджетной системы	46,3	0,366	-	5
Объем неиспользованных государственных средств	33,7	0,266	-	6
Нарушения при распоряжении и управлении государственной собственностью	8,2	0,065	-	7
Финансирование объектов капитального строительства, которые не были введены в строй в установленные сроки в связи с отсутствием разрешений на строительство и нарушением подрядчиками договорных обязательств	2,4	0,019%	-	8

Количественные показатели (млрд. руб. и доля федерального бюджета, %) характеризуют частоту встречаемости нарушения и демонстрируют степень его вероятности. Наличие и размер установленных санкций характеризует значительность последствий нарушений в виде экономических и репутационных потерь. Сочетание данных показателей обуславливает увеличение риска. Как видно из табл. 2, самый значительный риск связан с нарушениями законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Нарушения порядка представления бюджетной отчетности и нецелевое использование бюджетных средств могут занимать вторую или третью позицию в зависимости от индивидуального подхода руководства при оценке последствий. Так, частота встречаемости нарушения порядка представления бюджетной отчетности в 14,5 раз выше частоты встречаемости нецелевого использования бюджетных средств. Однако за нарушение порядка представления бюджетной отчетности ст. 15.15.6 КоАП РФ предусмотрен штраф для должностных лиц от 10 до 30 тыс. руб. Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств более значительна и установлена по трем направлениям, как видно из табл. 1. Нарушения, представленные на 4-8 позициях в табл. 2, также могут быть ранжированы руководством в зависимости от ожидаемых последствий. Несмотря на отсутствие санкций, предусмотренных законодателем за их совершение, они влекут вынесение представлений и (или) предписаний с последующим обращением в судебные инстанции.

С нашей точки зрения, законодатель пошел по пути казуистичного ужесточения наказания в бюджетной сфере, уделяя при этом особое внимание привлечению к ответственности должностных лиц, что, безусловно, должно улучшить дисциплину в бюджетном процессе. При этом, необходимо отметить отсутствие законодательно установленных санкций за нарушения, представленные на 4-8 позициях в табл. 2, которые составляют в общей доле 1,3% от расходов федерального бюджета РФ. Следует обратить особое внимание на отсутствие ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Последнее связано с возникающими сложностями при попытке

сформулировать состав такого правонарушения, определить субъектов ответственности и критерии оценки эффективности, исключающие субъективный подход, ориентированный на управление рисками, позволяющий с успехом обеспечить превенцию – первостепенную цель юридической ответственности.

Представляется, что альтернативой установления ответственности в подобных случаях должен стать подход, ориентированный на управление рисками, позволяющий с успехом обеспечить превенцию – первостепенную цель юридической ответственности.

Основой для данного подхода могут стать Рекомендации по стандартам внутреннего контроля для государственного сектора – дополнительная информация об управлении рисками INTOSAI 9130 [10]. Согласно данному документу деятельность по внутреннему контролю можно рассматривать как форму реагирования на риски. Следовательно, основным направлением снижения рисков, связанных с нарушениями бюджетного законодательства, должен стать эффективно функционирующий внутренний финансовый контроль с элементами риск-менеджмента. Особое внимание в первую очередь следует уделять оценке рисков и разработке действенных мер реагирования на них, путем построения соответствующей матрицы. П. 2.4.3. INTOSAI 9130 предлагает для построения матрицы использовать такие критерии как вероятность события и его последствия.

Оценивать неопределенность вероятных событий следует с точки зрения вероятности их возникновения, и возможных последствий. Вероятность представляет собой возможность того, что событие произойдет в течение определенного периода времени, а последствия представляют собой уровень воздействия событий на способность организации достичь своих целей, под которыми можно рассматривать соблюдение принципов законности, эффективности и результативности расходования бюджетных средств. Итоговым результатом оценки рисков является присвоение каждому из них рейтингов вероятности и последствий и выявления рисков с наивысшим приоритетом, подлежащих лик-

видации или разделения (переноса). Реагирование на риски следует осуществлять посредством контрольных процедур в рамках внутреннего контроля:

- разделения обязанностей и ответственности должностных лиц и структурных подразделений;
- определения правил доступа к ресурсам и учетной информации, а также согласованию операций;
- проверки результативности деятельности и т.д.

В заключении подчеркнем, что применение подхода, ориентированного на управление рисками, следует поддерживать со стороны государственных (муниципальных) органов финансового контроля путем разработки методических рекомендаций в сфере осуществления деятельности по внутреннему финансовому контролю (аудиту) и оценке рисков в финансово-бюджетной сфере.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Винницкий Д. Проблемы разграничения налоговой и административной ответственности [Текст] / Д. Винницкий // Хозяйство и право. – 2003. – №5. – С. 111-114.
4. Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность [Текст] : автореф. дис. канд. юрид. наук. / О.М. Гейхман. – М., 2004.
5. Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность в системе юридической ответственности [Текст] / О.М. Гейхман // Финансовое право. – 2004. – №5. – С. 13-17.
6. Крохина Ю.А. Финансовое право России [Текст] : учеб. / Ю.А. Крохина. – М., 2004. – С. 152-191.
7. Мусаткина А.А. Соотношение финансовой ответственности с иными видами юридической ответственности [Текст] / А.А. Мусаткина // Право и политика. – 2005. – №8. – С. 43-52.
8. Отчет о работе Счетной палаты РФ за 2012 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/reports-by-years/> (дата обращения 29.01.2014).
9. Сердюкова Н.В. Финансово-правовая ответственность по бюджетному законодательству [Текст] / Н.В. Сердюкова // Финансовое право. – 2004. – №5. С. 9-13.
10. Guidelines for internal control standards for the public sector – further information on entity risk management // ISSAI – International standards of supreme audit institutions. 2014. URL: http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf (дата обращения 29.01.2014).

Ключевые слова

Государственный финансовый контроль; ответственность за нарушение бюджетного законодательства; бюджетное нарушение; нецелевое использование бюджетных средств; риск-менеджмент; INTOSAI.

Усенко Ольга Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена рассмотрению теоретических основ ответственности за нарушения в сфере бюджетного законодательства и ее роли в управлении государственными и муниципальными бюджетными средствами. Ряд положений статьи, посвященных ранжированию рисков, связанных с нарушениями, выявляемыми органами внешнего государственного финансового контроля обладают научной новизной. Автор в качестве альтернативы ужесточения юридической ответственности предлагает применять подход, ориентированный на управление рисками, позволяющий с успехом обеспечить превенцию. Статья имеет исследовательский характер: автор анализирует правовое регулирование и теоретические основы ответственности за нарушения в сфере бюджетного законодательства, выявляет существующие противоречия и недостатки. Особое внимание уделяется ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, а также анализу иных нарушений бюджетного законодательства. Статья написана хорошим литературным языком с использованием профессиональной терминологии, лаконично структурирована. Название статьи соответствует ее содержанию. Изложение статьи и выводы хорошо аргументированы, имеются ссылки на использованную нормативно-правовую базу. Статья представляет интерес для специалистов в области государственных финансов и рекомендуется к публикации в Журнале «Аудит и финансовый анализ».

Иванов В.В., д.э.н., зав. кафедрой теории кредита и финансового менеджмента Экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)