

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2014 Е.Е. Колпакова*

Ключевые слова: принцип законности юридической ответственности, публично-правовые образования, финансовая ответственность.

Исследуется влияние, которое оказывает принцип законности ответственности на финансовую ответственность публично-правовых образований.

Переход в начале 90-х г. XX в. российской экономики от административно управляемой к рыночной поставил перед публично-правовыми образованиями, под которыми общепринято понимаются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования¹, следующую задачу: удовлетворение публичных интересов должно быть основано на свободе волеизъявления контрагентов.

Изменение экономической действительности, а также постановка обозначенной выше задачи породили необходимость выработать правовую конструкцию “в сфере правового принуждения за нарушения порядка осуществления финансовой деятельности”², какой и стала финансовая ответственность как порождение смены коммунистической правовой идеологии на формируемую в настоящее время идеологию потребления³.

Обозначенный институт является относительно новым в юриспруденции, чем и объясняется повышенный интерес к названной правовой конструкции⁴. Мы также признаем существование финансовой ответственности. С учетом того, что полномасштабное исследование названной ответственности в рамках нашего исследования не проводится, для объективности его изучения следует дать наиболее общее определение указанному виду юридической ответственности: финансовая ответственность представляет собой обязанность субъектов финансовых правоотношений соблюдать предписанные финансовым законодательством нормы, а в случае их нарушения претерпевать ограничения имущественного или неимущественного характера, предусмотренные соответствующими санкциями⁵.

Полагаем, необходимо обозначить, что институт финансовой ответственности является комплексным и “включает в себя несколько видов ответственности, которые, в свою очередь, регулируются такими подотраслями финансового права, как бюджетное и налоговое право, а также институтами валютного регулирования, финансово-правового регулирования банковской деятельности и т.п.”⁶.

Целями финансовой ответственности являются формирование правомерного поведения субъектов права в сфере финансовых правоотношений и упорядочение указанных правоотношений⁷. Достижению поставленных целей, по нашему мнению, способствует принцип законности юридической ответственности, который представляет собой идею, воздействующую на правоотношения таким образом, что ответственность непременно возлагается на лицо за деяния, признанные законом противоправными в соответствии со строго регламентированной процедурой. Именно реализация данного принципа на практике, т.е. воплощение указанной идеи в реальной деятельности субъектов права, обеспечивает эффективное действие финансовой ответственности, поскольку “любое правовое явление реализуется в действиях людей”⁸.

Для публично-правовых образований в большей степени характерна бюджетная ответственность, которая регулируется частью четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ)⁹, устанавливающей в гл. 30 виды бюджетных нарушений, а также меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством за их совершение.

Проанализировав действующее российское законодательство в обозначенной нами сфере,

* Колпакова Елена Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: elenakolp@yandex.ru.

мы пришли к выводу, что специфика ответственности публично-правовых образований отражается в наделении конкретными полномочиями по распоряжению бюджетными средствами создаваемых этими образованиями органов государственной либо местной власти, а также учреждаемых организаций, оказывающих государственные или муниципальные услуги.

Таким образом, лишь на главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств и т.д., представляющих публично-правовые образования и обозначенных на законодательном уровне, может быть возложена финансовая ответственность. Следовательно, одной из особенностей законности указанного вида ответственности является то, что она применяется только к строго определенным финансовым законодательством субъектам права и носит персонализированный характер.

Обозначим наиболее часто встречающиеся случаи нарушения бюджетного законодательства публично-правовыми образованиями и выясним, какое еще влияние оказывает принцип законности ответственности на данный вид ответственности указанных субъектов права.

Администрация Ковдорского района Мурманской области (далее - Администрация) обратилась в суд с заявлением к Контрольно-счетной палате Мурманской области (далее - Контрольно-счетная палата) о признании недействительным предписания об устранении нарушений бюджетного процесса, поскольку считает, что нецелевого использования денежных средств (бюджетное нарушение, предусмотренное ст. 306.4 БК РФ) из областного бюджета, выделенных для ремонта и капитального ремонта объектов улично-дорожной сети и дорожных сооружений муниципального образования Ковдорский район, не было допущено. Контрольно-счетная палата указывает на тот факт, что Администрация израсходовала предоставленную субсидию на восстановление участков автомобильных дорог, право собственности на которые за данным муниципальным образованием не оформлено, а следовательно, отвечать за их содержание оно не может. Ссылаясь на указанное обстоятельство, Контрольно-счетная палата вынесла предписание о возврате в областной бюджет 5762,3 тыс. руб. в связи с их нецелевым использованием. Су-

дом установлено, что, поскольку нормы регионального бюджетного законодательства не содержат обязательного условия о регистрации права собственности на улично-дорожные сети муниципальных образований, вынесение в отношении Администрации названного предписания незаконно. Более того, согласно соглашениям денежные средства выделялись для ремонта и капитального ремонта улично-дорожной сети муниципальному образованию Ковдорский район без каких-либо оговорок¹⁰. Обозначенное решение суда было оспорено Контрольно-счетной палатой, однако апелляционная жалоба оставлена без удовлетворения¹¹.

Администрация городского округа Волжский Волгоградской области (далее - Администрация) обратилась в суд с заявлением о признании незаконным приказа Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области (позднее Комитет переименован в министерство финансов Волгоградской области, далее - министерство) о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из областного бюджета в связи с нецелевым использованием средств областного бюджета городским округом город Волжский. Данный приказ был издан по результатам проведения Межрайонным территориальным управлением Комитета бюджетно-финансовой политики Администрации Волгоградской области (межрайонное территориальное управление № 6) проверки целевого и эффективного использования средств областной адресной программы "Переселение граждан из аварийного жилого фонда на территории Волгоградской области с использованием средств содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в 2010-2011 годах" и проверки обеспечения жильем граждан в связи с вынесением в отношении Администрации представления об устранении нарушений. Однако данные представления в судебном порядке были признаны недействительными, поэтому Администрация просит отменить изданный на их основании названный выше приказ. Суд удовлетворил требования заявителя, учитывая, что, поскольку доказательств нецелевого использования бюджетных средств не установлено, правовые основания для издания оспариваемого приказа отсутствуют¹².

Довод министерства в апелляционной жалобе о том, что признание незаконным обозначенного приказа не связано с решениями суда о признании недействительными представлений об устранении нарушений, был отклонен, так как судебные акты, устанавливающие отсутствие факта нецелевого использования бюджетных средств Администрацией, не оспорены, вступили в законную силу и имеют преюдициальное значение для рассматриваемого дела.

В связи с тем, что оспариваемый приказ был вынесен на основании материалов обозначенной проверки, суд первой инстанции обоснованно признал его недействительным¹³. Кассационная жалоба министерства также была оставлена без удовлетворения, несмотря на то, что министерство является надлежащим органом, имеющим правом вынесения оспариваемого приказа, но в материалах дела отсутствуют надлежащие документы, подтверждающие факты нарушения бюджетного законодательства, являющиеся основанием для его вынесения, а именно: приказ содержит лишь ссылку на выявление факта нецелевого использования средств областного бюджета, причем данный факт основан на признанных недействительными представлениях Межрайонного территориального управления Комитета бюджетно-финансовой политики Администрации Волгоградской области (межрайонное территориальное управление № 6), вынесенных в адрес Администрации. Следовательно, суды обеих инстанций пришли к правомерному выводу о недействительности оспариваемого приказа¹⁴.

Таким образом, наиболее часто встречающейся проблемой в практике применения мер бюджетной ответственности является установление факта совершения противоправных действий (в приведенных выше примерах - установление нецелевого использования бюджетных средств). Представляется, данная проблема вызвана неприменением в указанных случаях принципа законности ответственности, который априори должен исключать привлечение к ответственности невиновных. Компетентные органы и должностные лица обязаны руководствоваться предписаниями нормативно-правовых актов и назначать меры бюджетного принуждения лишь при условии максимально полного и объективного исследования наличия в действиях (бездействии) пуб-

лично-правовых образований всех элементов правонарушения, однако данное условие не всегда выполняется. В связи с тем, что незаконное привлечение к бюджетной ответственности может повлечь за собой уменьшение финансирования, направленное на обеспечение публичных интересов, предлагаем дополнить гл. 19 "Административные правонарушения против порядка управления" Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵ следующей статьей:

"Статья 19.26.1. Заведомо ложное заключение должностного лица, осуществляющего бюджетно-финансовый контроль.

Заведомо ложное заключение должностного лица при осуществлении бюджетно-финансового контроля (надзора) влечет за собой наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти тысяч рублей".

В данной статье под заведомо ложным заключением должностного лица понимается вынесение предписания об устранении нарушений бюджетного законодательства, а также издание приказа о взыскании суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, приостановление предоставления межбюджетных трансфертов и тому подобное без правового основания.

Полагаем, данная статья будет являться сдерживающим фактором для применения мер бюджетной ответственности без исследования всех обстоятельств, характеризующих предполагаемое деяние (бездействие) в качестве противоправного.

С исследованием вопроса финансовой ответственности публично-правовых образований, на наш взгляд, тесно связана такая особенность финансового права, как наличие ответственности за правонарушение и ответственности за нарушение.

Отметим, что в юриспруденции нет однозначного подхода к обозначенным выше терминам, однако следует выделить две основные точки зрения на данные правовые явления:

♦ все составы противоправных деяний являются правонарушениями, в таком случае нарушениями законодательства выступают фактические действия, которые не обладают всеми признаками, предусмотренными составом правонарушения, в связи с чем нарушение имеет место, но меры принуждения не применяются;

♦ нарушения законодательства представляют собой незначительные отклонения от право-

мерного поведения (например, несвоевременное возвращение долга при наличии смягчающих обстоятельств), которые складываются в различных сферах общественной жизни и могут повлечь за собой применение мер юридической защиты и (или) воспитательного характера.

Ввиду того, что нашей целью не является изучение названной выше особенности ответственности в финансовом праве, следует согласиться, что под термином “правонарушение законодательства” понимается “не только... средство установления составов правонарушений других отраслей, но и одновременно... средство установления оснований применения иных мер принуждения, нежели в форме ответственности и без правонарушения как основания правоприменения”¹⁶. Более того, мы считаем верным утверждение о том, что в отношении финансовой ответственности “БК РФ не устанавливает особую ответственность за нарушения бюджетного законодательства, а содержит указание на применение правосоставительных, пресекательных и предупредительных мер государственного принуждения, а также отсылает к УК РФ и КоАП РФ, которыми устанавливаются конкретные правонарушения в бюджетной сфере и наказание за их совершение”¹⁷.

По нашему мнению, обозначенная выше особенность финансового права не распространяется на финансовую ответственность публично-правовых образований ввиду того, что данная ответственность указанных субъектов публичного права является специальной, строго формализованной. Соответственно, противоправные действия, влекущие за собой наступление ответственности или иных мер принуждения, обязаны быть закреплены на законодательном уровне максимально полно и отражать все необходимые элементы для исключения произвольного применения обозначенных мер.

Следовательно, нам представляется верным, что формулировка наименования гл. 30 БК РФ является некорректной и должна звучать как “Виды бюджетных правонарушений и бюджетные меры принуждения, предусмотренные за их совершение”.

После того, как мы дали определение финансовой ответственности и обозначили бюджетную ответственность в качестве самой применяемой к публично-правовым образованиям, выявив ее особенности с учетом принципа законности, следует указать, что, с на-

шей точки зрения, элементы финансовой ответственности можно проследить и в иных видах ответственности названных субъектов публичного права, например в гражданско-правовой. Данное умозаключение подтверждается, на наш взгляд, исследованиями о том, что комплексный характер юридической ответственности “заключается в наличии общих целей, функций, принципов... независимо от отраслевого предмета регулирования”¹⁸.

Указанное обстоятельство также связано с тем, что государство, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования обеспечивают материальными средствами своих представителей - государственные и (или) муниципальные органы, должностных или юридических лиц, и в предусмотренных законом случаях публично-правовые образования будут отвечать по их обязательствам, а соответственно, в финансовом плане обязаны будут перераспределять доходы и расходы.

Полагаем, основная проблема принципа законности финансовой ответственности государства публично-правовых образований заключается в определении того, из какого бюджета финансируются цели, направленные на достижение определенных публичных интересов.

Решение данного вопроса - вопроса финансирования - будет означать, в нашем понимании, одновременно и решение вопроса о применении к соответствующему публично-правовому образованию мер финансовой ответственности. Рассмотрим в качестве примера ситуацию, связанную с одним из определений ВАС РФ¹⁹, в соответствии с которым Открытое акционерное общество “Аэропорт Архангельск” обратилось с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов России (далее - Министерство) к Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию (далее - Агентство) о взыскании 14 080 руб. 20 коп. расходов на предоставление гражданам в декабре 2004 г. льгот по оплате услуг связи на основании Федерального закона “О ветеранах” и 2957 руб. 99 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами на основании ст. 395 ГК РФ. Данный иск был удовлетворен частично; с Министерства за счёт казны Российской Федерации взыскано 11 932 руб. 20 коп. расходов. Однако Министерство просит отменить данное решение, ссылаясь на то обстоятельство, что является ненадлежащим ответчиком

по делу. По мнению Министерства финансов России, надлежащим ответчиком является Агентство как главный распорядитель бюджетных средств. Однако этот вывод был в судебном порядке признан несостоятельным, так как в силу положений БК РФ главный распорядитель бюджетных средств несет ответственность за неисполнение государственных полномочий только в пределах средств, выделенных из федерального бюджета, а в отношении рассматриваемого дела установлено недофинансирование данных целей со стороны Министерства.

Предлагаем при возникновении названной проблемы в каждом случае подробно исследовать достаточность денежных средств, направляемых на обеспечение публичных интересов, и при условии их отсутствия определять, в чью обязанность входит финансирование публичных интересов на территории конкретного публично-правового образования, поскольку федеративное устройство государства не обозначает автономию его субъектов от центра (данное утверждение касается также и административно-территориального деления). В некоторых вопросах (например, обеспечение льгот, предусмотренных федеральным законодательством, физическим лицам, проживающим в субъектах Российской Федерации, или юридическим лицам, находящимся на конкретной территории) деятельность Российской Федерации оказывает существенное влияние на региональный уровень. В свою очередь, от финансового благополучия каждого из субъектов Российской Федерации зависит стабильность в стране в целом.

По нашему мнению, подробное изучение обозначенных выше обстоятельств позволит ускорить процесс возмещения расходов, произведенных в результате удовлетворения публичных интересов. Данное обстоятельство, считаем, будет способствовать нормальному течению общественных отношений, а также снизит нагрузку на суды, поскольку судебные акты, содержащие подробное исследование исполнения обязательств государства по надлежащему обеспечению денежными средствами, направленными на конкретные цели, будут исчерпывающими, а соответственно, их обжалование будет неэффективным.

Обозначенные выводы являются, с нашей точки зрения, универсальными и относятся ко всем публично-правовым образованиям, однако не стоит забывать о специфике участия муни-

ципальных образований в общественных отношениях на территории городского или сельского поселений, а именно: непосредственное участие в деятельности населения муниципальных образований позволяет последним учитывать потребности граждан и соответственно вступать только в те правоотношения, которые обусловлены его нуждами. Более того, согласно ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰ экономическую основу местного самоуправления наряду с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, составляют и средства местных бюджетов, куда входят такие виды доходов, как средства самообложения граждан (ст. 56 названного федерального закона), а также местные налоги и сборы (ст. 57 названного федерального закона).

Обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований, оказание муниципальных услуг, а также взимание местных налогов и сборов осуществляются данными субъектами публичного права посредством участия в правоотношениях через муниципальные учреждения. Соответственно, при ненадлежащем исполнении муниципальными учреждениями взятых на себя обязательств муниципальное образование несет субсидиарную ответственность, которая и предопределяет применение в отношении указанных субъектов публичного права специальных норм, регулирующих финансовую ответственность. Например, согласно определению ВАС РФ²¹, Управление финансов и имущественных отношений администрации Елизовского муниципального района Камчатского края (далее — Управление) обратилось с заявлением о признании незаконными действий Отделения по городу Елизово и Елизовскому району Управления Федерального казначейства по Камчатскому краю по принятию к исполнению исполнительного листа. Управление считает, что в соответствии со ст. 242.2 БК РФ исполнительные листы должны быть направлены на исполнение в финансовый орган, а не в казначейство. Однако в связи с тем, что спорная сумма задолженности взыскана с муниципального образования в порядке субсидиарной ответственности по денежным обязательствам его бюджетного учреждения, на основании ст. 242.5 БК РФ казначейство обязано принять исполнительный документ к исполнению. До-

вод Управления о том, что к спорным правоотношениям подлежит применению ст. 242.2 БК РФ, является несостоятельным, поскольку в данной статье прямо установлено, что она не распространяется на исполнение судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности.

Подводя итог, следует указать, что в вопросах установления финансовой ответственности публично-правовых образований для правоприменителя необходимо создавать такие условия, чтобы при рассмотрении конкретного правонарушения действовала установленная на законодательном уровне норма, а не усмотрение лица, применяющего соответствующие правовые предписания.

Реализация принципа законности ответственности в сфере финансовой ответственности публично-правовых образований позволяет данным субъектам полноценно осуществлять свою деятельность, поскольку обязательность установления всех элементов правонарушения (данное требование распространяется на все виды ответственности) сочетается также с необходимостью установить факт, в чью обязанность входило финансирование тех или иных публичных интересов, что, в свою очередь, позволяет применять меры ответственности к лицам, действительно отвечающим за нарушение нормального течения общественных отношений, не затрагивая деятельность государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

¹ См., например: *Крылова Е.Б.* Интерес публично-правовых образований в гражданском праве // Юридический мир. 2010. № 3. С. 52-54.

² *Сердюкова Н.В.* Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 3.

³ Более подробно о типологии правовых идеологий см., например: *Болгова В.В.* К проблеме типологических характеристик правовой идеологии // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 11 (97).

⁴ См., например: *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 286.

⁵ Там же. С. 54.

⁶ *Рудовер Ю.В.* Финансово-правовое регулирование ответственности за нарушение законодательства РФ о налогах и сборах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 16.

⁷ *Мусаткина А.А.* Финансовая ответственность в системе юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 7.

⁸ *Болгова В.В.* Объективная форма реализации общеправовых принципов права: теоретические основы и общая характеристика // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 8 (106). С. 103.

⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон. от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰ Решение Арбитражного суда Мурманской области от 2 окт. 2013 г. по делу № А42-4543/2013. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 дек. 2013 г. по делу № А42-4543/2013. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹² Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 18 июня 2013 г. по делу № А12-22073/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹³ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 сент. 2013 г. по делу № А12-22073/11. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 6 дек. 2013 г. по делу № А12-22073/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.

¹⁶ *Кучеров С.В.* Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 55.

¹⁷ *Тютин Ю.В.* Содержание финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2009. № 2. С. 21.

¹⁸ *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 91.

¹⁹ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 сент. 2008 г. № 11056/08 по делу № А05-5750/2007. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

²⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

²¹ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февр. 2012 г. № ВАС-1588/12 по делу № А24-1701/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 31.08.2014 г.