

Budget Code of the Russian Federation: the need for reforms or "revolutionary restructuring"?

M. V. Lushnikova¹

¹P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russian Federation

DOI: 10.18255/2949-3439-2025-2-142-155

Research article
Full text in Russian

The article provides the author's analysis of the prospects for adopting a new Budget Code of the Russian Federation. The conclusions are substantiated about expanding the subject of budgetary and legal regulation, including in the "orbit" of the Budget Code of the Russian Federation non-participants in the budget process (private entities) who receive budget subsidies, grants, investments, and about the formation of new approaches to budgetary and legal agreements, defining budgetary responsibility and budgetary control, distinguishing between the methods of fulfilling budgetary duties and budgetary responsibility. An assessment is given of the draft law of the Budget Code of the Russian Federation prepared by the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Keywords: Budget Code of the Russian Federation; subjects of budgetary law; budgetary responsibility; budgetary control

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Lushnikova, Marina V.	E-mail: mvlushnikova@mail.ru Cand. Sc. (Jurisprudence), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation
-----------------------	--

Funding: Yaroslavl State University (project VIP-014).

For citation: Lushnikova M. V. Budget Code of the Russian Federation: the need for reforms or "revolutionary restructuring"? // Demidov Law Journal. 2025. Vol. 15, No. 2. P. 142-155. (in Russ.)

Бюджетный кодекс РФ: необходимость реформ или «революционной перестройки»?

М. В. Лушникова¹

¹Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Российская Федерация

DOI: 10.18255/2949-3439-2025-2-142-155

УДК 336.22

Научная статья

Полный текст на русском языке

В статье дан авторский анализ перспективы принятия нового Бюджетного кодекса РФ. Обосновываются выводы о расширении предмета бюджетно-правового регулирования, включение в «орбиту» БК РФ неучастников бюджетного процесса (частных субъектов), которые получают бюджетные субсидии, гранты, инвестиции, и о формировании новых подходов к бюджетно-правовым договорам, определению бюджетной ответственности и бюджетного контроля, разграничению способов исполнения бюджетных обязанностей и бюджетной ответственности. Дана оценка законопроекта БК РФ, подготовленного Министерством финансов РФ.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс Российской Федерации; субъекты бюджетного права; бюджетная ответственность; бюджетный контроль

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лушникова, Марина Владимировна

E-mail: mvlushnikova@mail.ru

Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры трудового и финансового права

Финансирование: ЯрГУ (проект VIP-014).

Для цитирования: Лушникова М. В. Бюджетный кодекс РФ: необходимость реформ или «революционной перестройки»? // Демидовский юридический журнал. 2025. Том 15, № 2. С. 142-155.

Бюджетный кодекс РФ: «покой нам только снится»

Бюджетный кодекс РФ, принятый в 1998 г.¹, должен был вступить в силу с 1 января 1999 г., однако вступил в силу только с 1 января 2000 г. с уже внесенными в него изменениями и дополнениями². И все последующие годы, более четверти века, «его преследовала» судьба непрерывных новаций. За указанный период времени к настоящему моменту в БК РФ внесены изменения и дополнения 206 федеральными законами, в среднем 8 и более федеральных законов в год. Часть изменений были продиктованы совершенствованием юридической техники понятийного аппарата бюджетного законодательства: исключались понятия (например, капитальные расходы бюджетов, трансферты населению, целевой бюджетный фонд и др.) или заменялись на новые (например, кассовое обслуживание исполнения бюджета

¹ СЗ РФ. 1998 г. № 31. Ст. 3823.

² СЗ РФ. 1999 г. № 28. Ст. 3492.

на казначейский счет, единый счет бюджета; кассовое обслуживание на казначейское обслуживание; стабилизационный фонд на Фонд национального состояния и Резервный фонд и др.) или появлялись новые понятия (например, временная финансовая администрация, казначейское сопровождение, бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей и др.). Но при этом понятийный аппарат БК РФ, юридическая техника изложения статей Кодекса остаются далеки от совершенства. Начнем хотя бы с названия первой статьи БК РФ «Правоотношения, регулируемые Бюджетным кодексом Российской Федерации». Классика жанра теории права – это правовое регулирование общественных отношений, которые урегулированные нормой права «превращаются» в правоотношения. Объяснить такой подход законодателя к определению предмета правового регулирования БК РФ можно, вероятно, лишь фактом желания законодателя особо подчеркнуть, что бюджетные отношения вне правовой формы не существуют. В БК РФ во многих статьях упоминаются термины бюджетная субсидия и бюджетная субвенция, однако их дефинициям не нашлось места в ст. 6 БК РФ «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе», они были исключены из БК РФ в связи с принятием ФЗ от 26 апреля 2007 г. № 63 ФЗ в то время как в этой же статье дано определение другого межбюджетного трансферта – дотаций. В отношении бюджетной субсидии, видимо, законодатель из экономии юридических средств не дал общего определения, так как в БК РФ (ст. 78; 138.1; 138.2; 138.6; 140 БК РФ и др.) установлен целый перечень таких субсидий со своим правовым режимом (субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, субсидии на осуществление капитальных вложений, субсидии на выполнение государственных (муниципальных) заданий, субсидии в форме грантов и др.). Похожая ситуация и с субвенциями (ст. 133; 133.2 БК РФ и др.) Но об экономии правовых средств законодатель забыл, указав в ст. 6 БК РФ определение профицита бюджета, статьи о его правовом режиме были исключены из БК РФ. Раздел 1 БК РФ носит название «Бюджетное устройство Российской Федерации», но его легальное определение и структура отсутствуют. Путем системного толкования данного раздела можем лишь предположить, что бюджетное устройство – это организация бюджетной системы на основе государственного устройства и единой бюджетной классификации и принципов бюджетной системы.

Между тем, эти терминологические изменения и дополнения, а в ряде случаев и пробелы были продиктованы как новацией, мобильностью действующих институтов бюджетного права, так и рождением новых институтов, финансово-правовых юридических конструкций. Ряд новых институтов бюджетного права – результат цифровизации финансовой деятельности государства, например, институт казначейских платежей, казначейского сопровождения. В рамках дальнейшего развития этого института планируется в 2026 г. расширить практику казначейского мониторинга как механизма обеспечения предварительной проверки финансовых операций, включив в него всех участников казначейских платежей.

Однако новация ряда институтов (разделов) Бюджетного кодекса вызывает вопросы. Возьмем к примеру раздел 4 «Сбалансированность бюджетов». В его первоначальной редакции существовала специальная глава «Профицит бюджета и порядок его использования» (ст. 88), которая определяла алгоритм (последовательность

сокращения профицита вплоть до сокращения налоговых доходов бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство. Ее исчезновение из кодифицированного акта вряд ли можно признать обоснованным решением законодателя. Е. В. Покачалова предлагает «половинчатое решение этого вопроса», то есть реанимировать прежнюю ст. 88 БК РФ не в кодексе, а в обязательном порядке путем включения в законы о бюджете на очередной финансовый год и плановый период [1, с. 455]. Заметим, что для этого необходимо восстановить данную статью в БК РФ.

Следует сказать и о появлении в БК РФ институтов бюджетного права, которых не было в первоначальной редакции кодекса. Так, в БК РФ (ФЗ от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ) была включена глава 13.1. «Стабилизационный фонд Российской Федерации», которая определяла источники формирования этого фонда и порядок использования. Этот институт не был «изобретением» российского законодателя, а представлял собой рецепцию зарубежного опыта целого ряда стран, получавших значительную часть доходов в бюджеты за счет т.н. природной ренты (Кувейтский Резервный фонд будущих поколений, постоянный Нефтяной фонд штата Аляски, Иранский нефтяной стабилизационный фонд, Суверенный фонд благосостояния Саудовской Аравии, Норвежский государственный пенсионный фонд и др.). Эта глава утратила силу с 1 января 2008 г., и взамен появилась новая глава 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета» (ФЗ РФ от 24 апреля 2007 г. № 63-ФЗ), которая легализовала разделение стабилизационного фонда на два самостоятельных фонда: Фонд национального благосостояния (ФНБ) и Резервный фонд. В связи с исчерпанием средств последнего тот прекратил существование с 1 января 2013 г. (ФЗ от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ) Фонд национального благосостояния расходуется в целях обеспечения, во-первых, социальной защиты населения (софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан, формирования долгосрочных сбережений, покрытия дефицита бюджета Фонда пенсионного и социального страхования в части обязательного пенсионного страхования) и во-вторых, обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Нельзя обойти вниманием ряд проблем, касающихся правового режима этого фонда. Одной из таких проблем является обоснованность расширения направлений расходования средств фонда. Первоначально средства Фонда национального благосостояния должны были служить «подушкой безопасности» для пенсионной системы России, появление нового направления – покрытие дефицита бюджета (ФЗ от 27.12.2019 г. № 379-ФЗ) снижает возможности социальной защиты населения. Но справедливости ради отметим, что в единичных случаях государства ограничиваются единственной социальной целью (например, Норвежский государственный пенсионный фонд (Глобальный) созданный в результате объединения Государственного нефтяного фонда и Государственного пенсионного фонда). Чаще всего в зарубежной практике средства суверенных стабилизационных фондов расходуются на инвестирование в развитие экономики, погашение дефицита бюджета, погашение внешнего долга и др [2, с. 38-42]. В современных исследованиях также можно встретить обоснование предложений по активному инвестированию средств ФНБ в инфраструктурные проекты внутри страны, стратегические

отрасли, то есть использование этого фонда для стимулирования инвестиционного потенциала России [3]. Следующая проблема Фонда национального благосостояния - это его суверенность, а точнее ее отсутствие. В соответствии с БК РФ (ст. 96.6) Фонд включен в структуру федерального бюджета, имеет обособленный учет и управляется исполнительным органом власти (Министерством финансов РФ). В то время как во многих странах такие фонды имеют самостоятельный суверенный статус, и **далеко** не во всех странах управляется государственными органами. Часть стран передали управление этими фондами независимым негосударственным организациям (например, Сингапур, Китай, ОАЭ и др.). Отметим, что такое решение вопроса суверенности фонда будет означать необходимость исключения из БК РФ соответствующего раздела и принятие специального федерального закона о Фонде национального благосостояния. Такие предложения *de lege ferenda* уже встречаются в литературе [4, с. 44-47]. До недавнего времени существовала проблема прозрачности расходования средств данного Фонда в части общественного контроля. Но новация в БК РФ (ст. 36), в том числе обязательная открытость для общества и средств массовой информации утвержденных бюджетов, отчетов об их исполнении, обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» (ФЗ от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ) решают вышеназванную проблему принципа прозрачности (открытости) в бюджетных отношениях. В БК РФ (п. 2 ст. 96.10) содержится указание на то, что объем средств Фонда, направляемый на вышеуказанные цели, устанавливается федеральным законом на очередной финансовый год и плановый период. Отчетность по операциям со средствами Фонда в рамках исполнения федерального бюджета Правительство представляет ежеквартально и ежегодно в Государственную Думу и Совет Федерации, а Министерство финансов РФ обязано ежемесячно публиковать сведения о величине активов этого Фонда, их размещении и использовании в отчетном месяце (ст. 96.11 БК РФ). Для сравнения, в США подлежат опубликованию в средствах массовой информации порядок формирования и распределения средств суверенных фондов, отчетность и оценка эффективности их использования. В Азербайджанской Республике установлен общественный контроль за деятельностью стабилизационного фонда – «Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики», созданного в 1999 г. Но имеется и иной опыт, так крупнейший в мире Суверенный фонд благосостояния Саудовской Аравии засекретил информацию о структуре фонда и направлениях расходования его средств, исключения из этого правила минимальные.

В качестве позитивных трансформаций БК РФ, поэтапной позитивной динамикой в последние годы признается обновление в положениях о государственных и муниципальных ценных бумагах, межбюджетных трансфертах, бюджетном мониторинге, казначейских платежах, повышение роли Федерального казначейства, позволяющее назвать Федеральное казначейство «бюджетным банком» [5]. Нельзя не отметить и процесс цифровизации бюджетной сферы (информационные системы ГИИС «Электронный бюджет», Единая информационная система в сфере закупок, Реестр мер государственной (муниципальной) поддержки и др.).

Столь значительный объем изменений и дополнений, внесенных в БК РФ, ставит вопрос о новой кодификации бюджетного законодательства. Ответом стал внесенный Министерством финансов в Правительство РФ законопроект нового БК РФ³. При этом в качестве оснований принятия нового Кодекса определяются цели обеспечения большей стабильности бюджетного законодательства, его актуализация в связи с цифровизацией и введением цифрового рубля [6]. Многие специалисты-финансисты ратуют за необходимость принятия нового БК РФ, но не все. Некоторые специалисты считают, что современное состояние бюджетно-правового регулирования вполне отвечает реалиям времени, удовлетворяет требованию многозадачности благодаря механизмам, сформированным действующим БК РФ [7, с. 6-10].

Проект Бюджетного кодекса РФ: новеллы «косметического ремонта»

Предложенный законопроект отличается от действующего БК РФ как в части появления новых глав, разделов, институтов, так и обновления действующих. Так, дополнено содержание принципа сбалансированности и устойчивости бюджета, обновлены принципы распределения расходов, устанавливаются стабильные правила (ограничения общего объема расходов и дефицита бюджета, установлен приоритет внутреннего государственного долга перед внешним и др.). В специальной литературе отмечалась пробельность БК РФ относительно правовой регламентации реализации приоритетных национальных проектов (программ)⁴, которые оказались не встроенными в систему стратегического бюджетного планирования [8, с. 7-13]. В этой связи нельзя не упомянуть новеллы законопроекта в части перехода к единому формату структуры расходов - программной структуры с сохранением ведомственной. В отдельные главы включены нормы о казначейском обслуживании, едином казначейском счете, системе казначейских платежей, что свидетельствует об обособлении отдельного института в структуре бюджетного права. В законопроекте вполне обоснованно нашла свое место новая глава 12 «Эмиссия и обращение государственных (муниципальных) ценных бумаг», в которой определены виды таких бумаг, условия их выпуска и обращения, страхования ответственности эмитента и предоставления обеспечительных гарантий. Нельзя обойти вниманием и появление специальной главы 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса», которая стала ответом на вызовы цифровизации. Как справедливо отмечается рядом авторов на сегодняшний день проект БК РФ остается проектом, в то время как в этом направлении следует двигаться быстрыми шагами, так как электронное взаимодействие участников бюджетного процесса будет способствовать выведению на новый уровень реализацию бюджетных полномочий участников бюджетного процесса и бюджетный контроль [9, с. 86-88].

³ Проект «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (подготовлен Минфином России, по состоянию на 07.02.2018) // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения 01.03.2025)

⁴ ФЗ от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). С. 3378; Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса?

В советской [10] и современной теории бюджетного права [11, с. 30-34] перечень субъектов бюджетного права ограничивался, как правило, публичными субъектами, наделенными бюджетной правосубъектностью. Соответственно и действующий БК РФ «заточен» на указанную категорию субъектов – участников бюджетного процесса, наделенных бюджетными полномочиями (публично-правовые образования, органы государственной и муниципальной законодательной власти и исполнительной власти, ЦБ РФ, органы государственного и муниципального контроля, органы управления государственными внебюджетными фондами и др., перечень закрытый (ст. 152 БК РФ). Финансовый контроль (внутренний и внешний) распространялся исключительно на участников бюджетного процесса. Такой узкий подход к субъектному составу участников бюджетных отношений вызывал неоднозначные оценки в теории финансового права. Речь идет о широком подходе, когда в перечень субъектов бюджетного права включаются и юридические лица, и индивидуальные предприниматели, и физические лица, получающие бюджетные субсидии, инвестиции, возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных (муниципальных органов) и др [12; с. 13, с. 180].

В действующий БК РФ за четверть века его функционирования в бюджетную сферу постепенно стали вовлекаться и негосударственные субъекты, не являющиеся участником бюджетного процесса. Так, в ст. 6 БК РФ сравнительно недавно были легализованы получатели средств из бюджета – юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, физическое лицо, получающие средства из бюджета на основании договоров: а) о контрактной системе государственных (муниципальных) закупок товаров, работ, услуг; б) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций (ФЗ от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ). Одно смущает – это «игра слов с различным наполнением» в указанной статье: «получатель средств из бюджета и получатель бюджетных средств, являющийся публичным субъектом, участником бюджетного процесса». Этот дефект юридической техники устранен в проекте БК РФ (ст. 1), исчез термин получатель бюджетных средств, остался только получатель средств из бюджета.

Отметим еще один аргумент в пользу процесса расширения перечня субъектов бюджетных отношений, не являющихся участниками бюджетного процесса. Так, юридические лица, физические лица (неучастники бюджетного процесса) включены в объекты бюджетного контроля (ст. 266.1 БК РФ). К косвенным участникам системы казначейских платежей отнесены получатели средств из бюджета и участники казначейского сопровождения (ст. 242.6-1 БК РФ, введена ФЗ от 01.07. 2021 № 244-ФЗ). В БК РФ была внесена новая статья ст. 78.4 (ФЗ от 13 июля 2020 г. № 192-ФЗ) которая регламентирует предоставление субсидий из бюджета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг) в социальной сфере в целях исполнения государственного (муниципального) социального заказа. Неучастникам бюджетного процесса открываются лицевые счета в Федеральном казначействе. Таким образом, в орбиту бюджетных отношений все больше вовлекаются частные субъекты, неучастники бюджетного процесса, становясь стороной бюджетных отноше-

ний. В литературе для таких случаев применяют термин ограниченной (частичной) бюджетной правосубъектности физических лиц, организаций, индивидуальных предпринимателей [15]. Таким образом, бюджетное законодательство по сути определяет права и обязанности частных субъектов в бюджетных отношениях, в значительной части и условия финансовых договоров о предоставлении бюджетных субсидий, грантов, инвестиций регламентируются бюджетным законодательством. В этой связи на повестку дня встают и проблемы разработки бюджетно-правовых **способов** их защиты, а равно ответственности за бюджетные правонарушения.

В науке бюджетного права ставилась проблема расширения диспозитивных начал в правовом регулировании бюджетных отношений, которые связаны с договорными юридическими конструкциями, юридическими фактами. Как справедливо отмечала Ю. А. Крохина, системный анализ БК РФ позволяет сделать вывод о стремлении нашего законодателя найти компромисс между публичными и частными интересами. При этом свидетельством допустимости диспозитивности в бюджетных отношениях являются нормы бюджетного законодательства, устанавливающие договоры в качестве юридических фактов, влекущих возникновение бюджетных отношений [16, с. 61-66]. Таким образом, с очевидностью наметилась тенденция расширения состава субъектов бюджетного права и предмета бюджетно-правового регулирования [17, с. 31]. В целях реализации публичных интересов государство неизбежно должно взаимодействовать с частными лицами, последние должны быть наделены соответствующими правами и обязанностями в сфере финансов. Правовой статус частных субъектов и порядок их взаимодействия с публичными субъектами в бюджетных отношениях - одна из актуальных задач современной финансово-правовой науки [18, с. 52].

Не менее актуальным и практически значимым выступает вопрос о правовой квалификации договоров в бюджетных отношениях в качестве бюджетно-правовых договоров. В судебно-арбитражной практике в силу пробельности правового регулирования этих договоров в БК РФ суды зачастую вынуждены обращаться к нормам гражданского законодательства, которые не обеспечивают приоритета публичного интереса. Кроме того, нормы гражданского законодательства о недействительности сделок, вряд ли, в их цивилистическом значении, применимы в бюджетных отношениях. Основания заключения и условия бюджетно-правовых договоров, установленные бюджетным законодательством существенно ограничивают договорную свободу сторон. Поэтому текущее фрагментарное правовое регулирование договорных бюджетных отношений «делает необходимым закрепление в БК РФ общих положений о бюджетно-правовых договорах» [19]. Начнем с того, что в ст. 2 проекта БК РФ «Отношения, регулируемые бюджетным законодательством», к таковым причисляются и отношения, в рамках которых устанавливаются требования к получателям средств из бюджета. Кроме того, вводится конструкция денежного обязательства публичных субъектов перед юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами на основании гражданско-правовых договоров, трудовых договоров (служебных) контрактов. Отметим, что в проекте БК РФ (ст. 24, 25) выделяются два вида обязательств: 1) публичные обязательства, возникающие из закона, нормативно-правового акта,

судебного акта, 2) договорные обязательства. Последние в свою очередь включают обязательства: а) перед физическими лицами из трудового договора, служебного контракта; б) перед юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами из государственных (муниципальных) контрактов в целях обеспечения государственных (муниципальных) нужд; в) договоры о предоставлении субсидий бюджетным, некоммерческим, коммерческим юридическим лицам, госкорпорациям и др; г) обязательство по предоставлению взноса в уставной (складочный) капитал юридических лиц. При этом, предусмотренный проектом БК РФ перечень договорных обязательств, возникающих перед юридическим или физическим лицом, носит открытый характер. Но и в нормативно-правовых обязательствах правом требования наделяются юридические лица, физические лица в случае возврата излишне уплаченных платежей в бюджет и начисленных процентов, а также на основании судебных актов по искам к публично-правовому образованию о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов.

Бюджетно-правовая ответственность: быть или не быть?

Для начала отметим, что БК РФ отличается неопределенностью правового регулирования данного института. Неслучайно и в теории финансового права не сложилось единства мнений по вопросу о существовании бюджетной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Одни авторы обосновывают самодостаточность бюджетной ответственности как вида финансово-правовой ответственности, другие относят ее к административной ответственности, третьи отрицают ее существование. И что интересно, в этой дискуссии каждая сторона обосновывает свою позицию ссылкой на соответствующие разделы и главы Бюджетного кодекса, которые меняли свое наименование и содержание от «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства» до «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения» (в ред. ФЗ от 23.07.2013 № 252-ФЗ). В первом случае сторонники концепции бюджетно-правовой ответственности пишут о наличии основания бюджетной ответственности - бюджетного нарушения, называя его вопреки позиции законодателя, бюджетным правонарушением. При этом суждения авторов расходятся в части квалификации субъективной стороны этого правонарушения, а именно отсутствия или наличия вины правонарушителя, либо обосновывается презумпция виновности нарушителя [20], либо усеченный состав бюджетного правонарушения [16, с. 115] с использованием конструкции ответственности без вины [14, с. 183].

Приверженцы административно-правовой природы ответственности за нарушения бюджетного законодательства настаивают на схожести, качественной однородности финансово-правовых и административно-правовых отношений в сфере управления финансами, отмечают универсальный характер административных санкций, обеспечивающих борьбу с нарушениями бюджетного законодательства [21; 22]. Одни авторы предлагают провести корреляцию составов нарушений бюджетного законодательства по нормам БК РФ и КоАП РФ, дополнив эти кодексы перекрестными бланкетными отсылками [23], другие считают целесообразным сосре-

доточить все правовые положения об ответственности в сфере финансов в КоАП РФ [24]. Стоит согласиться, что административное право всеобъемлюще, в его сфере находятся практически все публичные отношения. Но при этом, как правильно отмечают Н. М. Артемов и С. П. Бортников, к каждому из них требуется также и свой собственный правовой механизм воздействия на правонарушителя [25].

Сторонники бюджетно-правовой ответственности в качестве особенностей данного вида юридической ответственности указывают на ее восстановительный, предупредительный и пресекательный характер и отсутствие карательных санкций. В ранних редакциях БК РФ был довольно большой перечень конкретных составов бюджетных нарушений (порядка 22), а равно мер бюджетного принуждения: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам; начисление пени, наложение штрафа, списание в бесспорном порядке суммы бюджетных средств. В настоящее время перечень составов бюджетных нарушений сократился до 4 (ст. 306.4; 306.5; 306.6; 306.7), один из которых связан с нецелевым использованием бюджетных средств, а остальные – с бюджетным кредитом, сократился и перечень мер бюджетного принуждения (ст. 306.2 БК РФ).

«Противники» бюджетно-правовой ответственности настаивают на том, что отнесение мер бюджетного принуждения к мерам юридической ответственности не имеет под собой никаких оснований, более того, в БК РФ отсутствует конструкция юридической ответственности применительно к мерам бюджетного принуждения [26]. Также в качестве аргумента отмечается, что эти меры не преследуют основного назначения юридической ответственности - наказания правонарушителя, и направлены зачастую на предупреждение и восстановление имущественного комплекса публично-правового субъекта. Кроме того, по мнению авторов такого подхода, следует иметь в виду и особую природу бюджетных отношений, и публично-правовой статус нарушителя-участника бюджетного процесса [27, с. 388-398]. Действительно, меры бюджетного принуждения предполагают перемещение бюджетных средств «из одного кармана бюджетной системы в другой карман той же бюджетной системы». В этой связи Д. Л. Комягин, проанализировав четвертую часть БК РФ, приходит к выводу о том, что целью бюджетных мер принуждения служит создание дополнительных инструментов для регулирования поведения участников бюджетного процесса, бюджетные нарушения по БК РФ не являются правонарушениями, а бюджетная ответственность - юридической ответственностью [28].

Проект БК РФ, к сожалению, не ставит точку в рассматриваемой дискуссии, сохраняя преемственность с действующим БК РФ. На наш взгляд, в условиях расширения перечня субъектов бюджетного права – получателей средств из бюджета, не являющихся участниками бюджетного процесса, актуализируется вопрос о формировании бюджетно-правовой ответственности этих лиц. Существующие сегодня меры административной и уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, вряд ли, в полной мере обеспечат защиту публичных финансовых интересов. То же самое можно сказать и в отношении применения гражданско-правовых мер в отношении названных лиц за нарушения бюджетного

законодательства. В литературе правильно отмечается, что возникновение отраслевого института юридической ответственности определяется в первую очередь неэффективностью применения иных видов юридической ответственности [1, с. 114-133]. В нашем случае специфика бюджетных правоотношений, приоритет в защите публичных интересов диктуют формирование отраслевых мер бюджетной ответственности в отношении неучастников бюджетного процесса – получателей средств из бюджета. В этом случае снимается дискуссионный вопрос о наличии или отсутствии субъективной стороны (вины) в составе бюджетного правонарушения. Бюджетное правонарушение имеет классический набор элементов: субъект, объект, субъективная сторона, объективная сторона. Р. И. Ибрагимов, отстаивая концепцию бюджетно-правовой ответственности в контексте расширения круга субъектов бюджетного права, обоснованно предлагает включить в БК РФ новые виды санкций, адекватных природе бюджетных правонарушений юридических и физических лиц (неучастников бюджетного процесса): предупреждение о ненадлежащем исполнении финансового договора (санкция личностного характера), запрет на получение бюджетных средств (санкция организационного характера) [29]. Дополним еще этот перечень штрафом (меры имущественного характера). Таким образом, мы получаем необходимый набор правовых средств юридической ответственности. Юридическая ответственность – это дополнительная обязанность (обременение) правонарушителя претерпевать меры личного, организационного и имущественного характера.

Возьмем на себя смелость иной расстановки правовых средств, обеспечивающих соблюдение требований бюджетного законодательства. Полагаем, что эти меры по своей правовой природе должны дифференцироваться на две категории:

1) *способы обеспечения исполнения бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса и неучастниками бюджетного процесса (получателями средств из бюджета)*. Их следует дифференцировать по субъектному составу. Например, беспорное взыскание сумм бюджетных средств, пени, приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов в отношении участников бюджетного процесса, а в отношении неучастников бюджетного процесса (получателей средств из бюджета): беспорное (для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и судебное взыскание сумм бюджетных средств, пени с физических лиц; приостановление выплат бюджетных средств.

2) *меры бюджетно-правовой ответственности личного, организационного и имущественного характера*, которые применяются только в отношении частных субъектов (получателей средств из бюджета), основанием которых выступает бюджетное правонарушение.

Бюджетный контроль: перспективы развития

В БК РФ соответствующий раздел имеет некорректное наименование «Государственный (муниципальный) финансовый контроль». Но очевидно, что это понятие является по существу собирательным и включает различные виды финансового контроля: бюджетный, налоговый, валютный и др. Этот дефект юридической техники исправлен в Проекте БК РФ, где раздел IX назван «Государственный (муници-

пальный) бюджетный контроль». БК РФ (гл. 26) не охватывает иные виды бюджетного контроля, которые отражены в перечне полномочий участников бюджетного процесса. Например, речь идет об осуществлении отдельными участниками бюджетного процесса внутреннего финансового аудита (ст. 160.2-1 БК РФ), контроль главных распорядителей бюджетных средств за соблюдением условий предоставления субсидий и инвестиций неучастникам бюджетного процесса (п. 1 ст. 158 БК РФ). В этой связи заслуживает поддержки предложение о выделении в БК РФ раздела, посвященного бюджетному контролю, включающему главы, посвященные не только государственному (муниципальному) финансовому контролю, но и иным направлениям бюджетного контроля [17, с. 60].

В теории бюджетного права практически общепризнанным считается утверждение о том, что бюджетный контроль осуществляется в отношении только участников бюджетного процесса на всех его стадиях. В этой связи подвергается критике БК РФ (ст. 266.1 в ред. ФЗ от 26.07.2019 № 199-ФЗ)) в части включения в объект бюджетного контроля отношений юридических лиц и физических лиц, получающих средства из бюджета на основании договоров или участия публично правовых образований в уставном (складочном) капитале организаций. Так, А. Г. Пауль утверждает, что в бюджетный контроль должен ограничиваться только субъектами бюджетного права, а именно, участниками бюджетного процесса. Предпринятое законодателем расширение бюджетного контроля, по его мнению, ведет к размыванию предмета (границ) бюджетного права и ведет к вторжению в сферу регулирования иных отраслей права. В данной ситуации – в сферу гражданского права, так как денежные средства, полученные неучастниками бюджетного процесса теряют правовой режим бюджетных средств, равно как и внесенные вклады в уставной (складочный) капитал организаций [17, с. 60-69].

В проекте БК РФ сохраняется преемственность с действующим БК РФ в определении мер бюджетного применения как мер, применяемых только к участникам бюджетного процесса (ст. 281 проекта БК РФ). Между тем, такое решение в законопроекте выглядит половинчатым, непоследовательным как и в действующем БК РФ, так как предметом бюджетного контроля выступают отношения с участием лиц, получающих средства из бюджета (исполнители по государственным (муниципальным) контрактам, кредитные организации и др. (ст. 279 проекта БК РФ)).

В БК РФ порядок применения мер бюджетного принуждения регулируется в рамочном порядке общими положениями. В целом сохраняется «рамочное» регулирование порядка проведения бюджетного контроля и в проекте БК РФ. Современные исследователи предлагают применить к бюджетному контролю широкий подход, включив в него и общественный контроль, так как в настоящее время внедрение цифровых инструментов и технологий в бюджетные отношения позволяют создать благоприятные условия для диалога «государство-граждане» [9, с. 278-288]. Особо подчеркивается, что общественный контроль в сфере бюджетных отношений является одной из форм реализации закрепленного в БК РФ (ст. 28) (в ред. ФЗ от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ) принципа участия граждан в бюджетном процессе [30].

Ссылки

1. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. В. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012. 512 с.
2. Моторина А. А. Возникновение и правовой режим стабилизационных (суверенных) фондов в России и за рубежом // Финансовое право. 2020. № 4. С. 38-42. DOI 10.18572/1813-1220-2020-4-38-42
3. Кугаевский Д. В. К вопросу об эффективном использовании нефтегазовых доходов Фонда национального благосостояния // Юрист. 2024. № 11. С. 52-58. DOI 10.18572/1812-3929-2024-11-52-58
4. Кавкаева К. П. Дополнительные нефтегазовые доходы как источник формирования Фонда национального благосостояния: новеллы и проблемы правового регулирования в период пандемии COVID-2019 // Финансовое право. 2021. № 7. С. 44-47. DOI 10.18572/1813-1220-2021-7-45-48
5. Поветкина Н. А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 20-23. DOI 10.18572/1813-1220-2021-12-20-23
6. 25 лет назад в России появился Бюджетный кодекс. Что о нем нужно знать // Социальный фонд России: сайт. Москва, 31.07.2023. URL: https://sfr.gov.ru/press_center/z_news/~2023/07/31/252848 (дата обращения: 01.03.2025).
7. Рыбакова С. В. Четвертьвековая история Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 9. С. 6-10. DOI 10.18572/1813-1220-2023-9-6-9
8. Вершило Т. А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. 2022. № 4. С. 7-13. DOI 10.18572/1813-1220-2022-4-7-13
9. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. И. А. Циндалиани. Москва: Проспект, 2024. 472 с.
10. Пискотин М. И. Советское бюджетное право: (основные проблемы) / М. И. Пискотин. Москва: Юридическая литература, 1971. 312 с.
11. Леднева Ю. В. Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // Финансовое право. 2021. № 4. С. 30-34. DOI 10.18572/1813-1220-2021-4-30-34
12. Ибрагимов Р. Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 8. С. 40-45. DOI 10.18572/1813-1220-2022-8-40-45
13. Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. Москва: Проспект, 2017. 524 с.
14. Финансовое право: учебник / под ред. М. В. Карасевой. Москва: Кнорус, 2012. 608 с.
15. Ислямова Э. С. Бюджетно-правовой статус физических лиц как субъектов бюджетных правоотношений, возникающих в связи с исполнением государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере // Финансовое право. 2022. № 2. С. 33-37. DOI 10.18572/1813-1220-2022-2-33-37
16. Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы междунар. науч.-практ. конф., Воронеж, 29-31 марта 2012 г. / под ред. М. В. Карасевой (Сенцовой). Воронеж: Издательство Воронежского университета, 2012. 534 с.

17. Актуальные проблемы финансового и налогового права: учебное пособие / под ред. М. В. Карасевой. Москва: Проспект, 2020. 272 с.
18. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. Москва: Проспект, 2020. 256 с.
19. Кононов А. М. Бюджетно-правовой договор: вопросы идентификации // Журнал российского права. 2024. № 6. С. 123-134. DOI 10.61205/jrp.2024.6.5
20. Ибрагимов Р. Г. Презумпция виновности в совершении бюджетного правонарушения: теоретический аспект // Финансовое право. 2020. № 6. С. 37-41. DOI 10.18572/1813-1220-2020-6-37-41
21. Веремеенко И. И. К вопросу о финансово-правовой и административной ответственности в российском праве // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 5-13. EDN ZAYLDD
22. Евстифеева К. В. Бюджетно-правовая ответственность: место в системе мер государственного принуждения // Финансовое право. 2021. № 2. С. 33-35. DOI 10.18572/1813-1220-2021-2-33-35
23. Лапина М. А., Курпухин Д. В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 43-54. DOI 10.7256/1999-2807.2015.1.12904
24. Соколов В. А., Овсепян Г. Н. Совершенствование административной ответственности в области финансов // Финансовое право. 2022. № 1. С. 27-32. DOI 10.18572/1813-1220-2022-1-27-32
25. Артемов Н. М., Бортников С. П. Сравнительно-правовой анализ ответственности за налоговые, финансовые и административные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 11-22. DOI 10.17803/1994-1471.2020.120.11.011-022
26. Трофимова, Г. А. Бюджетная ответственность: проблемы теоретической конструкции // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 6-9. EDN XHWKJN
27. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. Москва; Харьков: Право, 2011. 592 с.
28. Комягин Д. Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства // Реформы и право. 2014. № 2. С. 10-15. EDN SGXWJ
29. Ибрагимов Р. Г. Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 11. С. 41-45. DOI 10.18572/1813-1220-2022-11-41-45
30. Саттарова Н. А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2022. № 6. С. 26-29. DOI 10.18572/1813-1220-2022-6-26-29