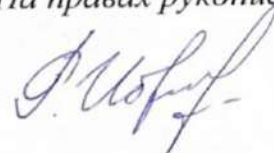


На правах рукописи



Ибрагимов Ринат Габделхаевич

ВИНА КАК КАТЕГОРИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации
на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Москва — 2023

Работа выполнена в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты: Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)»

Артюхин Роман Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Защита диссертации состоится 25 октября 2023 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «___» сентября 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



С.В. Рыбакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В силу происходящих комплексных социально-экономических преобразований трансформируются основные направления реализации финансово-бюджетной политики, что неизбежно влечет потребность совершенствования бюджетного законодательства, и наиболее острым остается вопрос о том, как должна обеспечиваться надлежащая защита бюджетных отношений. Выбранное в позитивном праве решение преимущественно основано на использовании административно- и уголовно-правовых инструментов. Судебные инстанции также нередко апеллируют к положениям гражданского законодательства. При этом динамичное развитие бюджетных отношений объективизирует потребность в изменении указанных подходов к защите бюджетной сферы.

Во-первых, деятельность участников бюджетных правоотношений определяется спецификой бюджетных средств, которые являются собственностью публично-правовых образований и их целевое и эффективное использование обеспечивает достижение публичных интересов, установленных на конституционном уровне и выраженных, в частности, в национальных целях развития на период до 2030 года¹. В то же время надлежащий уровень бюджетной дисциплины при использовании бюджетных средств в настоящее время не достигнут, что объясняется недостаточностью действующих мер ответственности, предусмотренных за пределами бюджетного законодательства. Так, в отчетах Счетной палаты Российской Федерации за 2020-2022 годы² приводятся сведения о нарушениях на общую сумму 1426,8 млрд. рублей, из которых в бюджетную систему возвращено 30,6 млрд. рублей (2,1 процента).

¹ Утверждены указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2020. № 30. Ст. 4884.

² Размещены на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/reports/> (дата обращения: 15 апреля 2023 года). В расчет не приняты нарушения требований бухгалтерского (бюджетного) учета.

Федеральным казначейством³ только за 2022 год выявлено нарушений на сумму 624,5 млрд. рублей, при этом возвращено 19,4 млрд. рублей (3,1 процента). В то же время согласно данным судебной статистики⁴ за период 2020-2022 годов по преступлениям в бюджетной сфере (статьи 285.1 и 285.2 Уголовного кодекса РФ⁵) осуждено всего десять человек, а по основным административным правонарушениям (статьи 15.14, 15.15.2-15.15.5 КоАП РФ⁶) судами подвергнуто административному наказанию 5780 человек в основном посредством наложения штрафов (87,5 процента) на сумму 103,9 млн. рублей.

Во-вторых, бюджетное право регулирует отношения с участием специфических, публичных по своей природе субъектов (публично-правовые образования, участники бюджетного процесса), к которым не относимы требования иных отраслей права в силу различий в предметах и методах их правового регулирования. В свою очередь, бюджетные меры принуждения, предусмотренные в действующем Бюджетном кодексе РФ⁷, основаны на объективном вменении и потому не связаны с использованием общеправовых категорий правонарушения и ответственности, что препятствует формированию стимулирующего, предупредительного и воспитательного эффектов применения таких мер.

В-третьих, изменения бюджетного законодательства последних лет отчетливо демонстрируют тенденцию по отнесению к числу участников бюджетных правоотношений частных субъектов (конструкции неучастников бюджетного процесса, получателей средств из бюджета). Низкая эффективность

³ Сведения приведены согласно данным итогового доклада о деятельности Федерального казначейства, размещенного на официальном сайте указанного органа. Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/> (дата обращения: 15 апреля 2023 года). Аналогичный период (2020-2022 годы) для сравнения не приводится в связи с отсутствием сведений за 2021 год.

⁴ По преступлениям (сведения приводятся по числу осужденных лиц по основной статье) – согласно данным судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15 апреля 2023 года).

По административным правонарушениям – согласно данным Агентства правовой информации. Режим доступа: <https://stat.api-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 15 апреля 2023 года).

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁷ Здесь и далее – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

мер иной отраслевой принадлежности к таким лицам при совершении ими правонарушений объясняется особым предназначением бюджетного права, призванного создавать необходимые условия для сбалансированного финансового обеспечения развития государства и его территорий, что предопределяет не столько карательную, но скорее восстановительную направленность охранительных инструментов. Указанное обуславливает также невозможность применения правил об аналогии закона.

С учетом изложенного разработка особых правил о совершении субъектами бюджетного права правонарушений и несении ими мер юридической ответственности должна осуществляться в пределах именно бюджетного права и законодательства с учетом наработок финансово-правовой науки. Для данных концептуальных преобразований необходимо определить все основные категории охранительной части права, в том числе вины, так как в развитом правовом образовании ответственность без вины является рудиментарной и не соответствует степени развития общественных отношений как таковых. Вина, являясь субъективно-объективным отражением действительности, позволит дифференцировать правовое принуждение по видам, обеспечить реальный компромисс частных и публичных интересов в финансово-бюджетной сфере, а также учитывать субъективные характеристики, обстановку, причины и условия совершения тех или иных противоправных деяний при реализации мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля⁸. Все это на уровне бюджетного законодательства не реализовано, а в науке финансового права находится на начальном этапе обсуждения.

Таким образом, исследование категории вины в бюджетном праве, с одной стороны, вписывается в незавершенную до настоящего времени теорию бюджетно-правового принуждения, но в то же время предлагает содержательное

⁸ Который зачастую воспринимается как исключительно карательный механизм. Неслучайно в период тяжелой общественно-экономической ситуации не оказалось инструмента лучше отмены проверок Федерального казначейства в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2022 года № 665 «Об особенностях осуществления в 2022 году государственного (муниципального) финансового контроля в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств» (СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2704).

рассмотрение вопросов вины и виновности. При этом исследование предпринимается в контексте общетеоретических, а также разработанных в иных отраслях права подходов к пониманию вины, ее содержанию и основным характеристикам, что позволяет сформировать целостную, научно обоснованную концепцию категории вины в бюджетном праве.

Все вышеуказанные обстоятельства обуславливают необходимость и своевременность разработки нового концептуального подхода к исследуемой проблематике. Представляется, что результаты исследования позволят сформировать целостную концепцию понимания вины в бюджетном праве, ее места и роли в реализации бюджетно-правового механизма, регулировании охранительных бюджетных отношений.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые складываются в связи с идентификацией категории вины в бюджетном праве.

Предмет исследования составляют акты финансового (бюджетного) законодательства и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и зарубежных стран, регулирующие бюджетные отношения, официальные документы международных организаций, труды отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права о юридической ответственности, правонарушении и вине, научные исследования по финансовому (бюджетному) праву, официальные аналитические и статистические данные, правоприменительная практика судебных органов, органов государственного финансового контроля и иных государственных органов.

К предмету исследования относятся также законодательные акты иной отраслевой принадлежности (конституционного, гражданского, уголовного административного), труды ученых – представителей отраслевых юридических наук, что обеспечивает понимание сущности исследуемой категории вины в отраслях права и законодательства и идентификации ее основных черт.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании концептуальных положений о сущности категории вины

в бюджетном праве, формулировании предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на развитие доктрины финансового (бюджетного) права о вине, а также на совершенствование бюджетного законодательства и правоприменительной практики в части вопросов, связанных с установлением вины в совершении бюджетного правонарушения.

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих основных задач:

– определить эволюцию вины в качестве юридической категории, установив ее роль в структуре правового принуждения как признака правонарушения и условия юридической ответственности;

– выявить сущностные характеристики категории вины через призму ее рассмотрения с позиций основных концептуальных подходов, признанных в теории права и отраслях юридической науки;

– определить содержание юридических моделей установления вины, в том числе в контексте различных способов ее презюмирования;

– на основе анализа научных подходов и законодательных решений предложить авторское понимание системы бюджетно-правового принуждения и связи категорий бюджетно-правовой ответственности, бюджетного правонарушения и вины;

– выявить сущность и формы вины в бюджетном праве с учетом видового многообразия его субъектного состава;

– определить общий механизм установления вины в бюджетном праве, в том числе в рамках мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля, решив также вопрос о распределении бремени доказывания.

Степень разработанности темы исследования необходимо оценивать с той позиции, что целенаправленное изучение категории вины через призму особенностей и специфики бюджетного права в финансово-правовой науке ранее не предпринималось. Вместе с тем нельзя не отметить, что исследуемая проблематика в контексте анализа категорий правонарушения и юридической

ответственности была предметом исследований теории права, науки финансового права, а также иных отраслевых наук.

Так, в теории права проблемам юридической ответственности и ее основаниям, анализу состава правонарушения и его отдельных элементов, в том числе вины, посвящены труды М.И. Байтина, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, Р. Иеринга, В.Н. Кудрявцева, Д.А. Липинского, М.Н. Марченко, О.Э. Лейста, Н.С. Малеина, Г.А. Прокопович, И.С. Самощенко, Р.Л. Хачатурова, М.Х. Фарукшина, Р.О. Халфиной, Г.Ф. Шершеневича и других правоведов. Среди специальных теоретико-правовых работ о вине следует отметить диссертационные исследования Г.Ф. Цельникера и Е.В. Юрчак⁹.

В науке уголовного права категория вины была разработана наиболее тщательно. Среди основных исследователей можно назвать имена С.В. Векленко, К.Ф. Гуценко, Г.А. Есакова, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунеева, А.В. Маклецова, Г.В. Назаренко, А.А. Пионтковского, А.И. Рарога, Г.С. Фельдштейна и других ученых. В административно-правовой науке категория вины изучалась Д.Н. Бахрахом, А.В. Куракиным, П.П. Серковым, Ю.И. Попугаевым, Б.В. Россинским и другими авторами. В науке гражданского права вопросы вины в совершении гражданского правонарушения рассматривались такими видными учеными – цивилистами, как В.П. Грибанов, Г.К. Матвеев, О.С. Иоффе, В.А. Ойгензихт, И.А. Покровский, А.А. Собчак, Е.А. Суханов, Г.Н. Шевченко и другие.

Финансово-правовая наука последние годы также активно обогащается работами, посвященными вопросам финансово-правовой ответственности и финансового правонарушения. Среди ключевых исследований можно назвать труды А.З. Арсланбековой, С.Е. Батырова, А.С. Емельянова, Д.Л. Комягина, И.И. Кучерова, Ю.В. Ледневой, Н.А. Поветкиной, М.Б. Разгильдиевой, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, Н.И. Химичевой и других специалистов. Целенаправленное изучение вины в налоговом праве осуществлено

⁹ *Цельникер Г.Ф.* Вина в российском праве (общетеоретический и исторический аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004; *Юрчак Е.В.* Вина как общеправовой институт : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

И.С. Ивановым¹⁰. Значимые исследования для целей бюджетного права проведены О.М. Гейхман, Е.С. Емельяновой, С.В. Кучеровым, Н.С. Макаровой и В.Ю. Трубиным¹¹.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специально-юридические методы научного познания, использование которых в системной связи позволило всесторонне провести исследование категории вины в бюджетном праве. В частности, применение исторического и диалектического методов позволило рассмотреть эволюцию категории вины в праве, определить ее важнейшие характеристики, укоренившиеся в философии и науке, в том числе в юриспруденции; дедуктивный метод позволил исследовать категорию вины для целей бюджетного права через призму ее содержания в теории права, а также категорий бюджетного права общего порядка; по результатам использования формально-юридического метода установлены особенности действующей модели охраны бюджетных отношений; метод сравнительного правоведения обеспечил познание категории вины в бюджетном праве во взаимосвязи с иными отраслями права и законодательства. В работе использован также метод правового прогнозирования, который направлен на оценку потенциальных эффектов от включения категории вины в материю бюджетного права и законодательства.

Теоретическую базу исследования составляют труды видных представителей науки финансового права, таких как А.З. Арсланбекова, Р.Е. Артюхин, К.С. Бельский, В.В. Бесчеревных, О.В. Болтинова, А.А. Васильев, Е.Л. Васянина, Т.А. Вершило, Е.Ю. Грачева, О.Н. Горбунова, М.А. Гурвич, А.С. Емельянов, С.В. Запольский, Н.М. Казанцев, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, И.И. Кучеров, Н.В. Омелехина, М.И. Пискотин, Н.А. Поветкина, М.Б. Разгильдиева, И.В. Рукавишникова, Е.А. Ровинский, Н.А. Саттарова,

¹⁰ Иванов И.С. Институт вины в налоговом праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹¹ Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Емельянова Е.С. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Кучеров С.В. Правовые средств предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. Трубин В.Ю. Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, И.А. Цинделиани, С.Д. Цыпкин, Н.А. Шевелева, А.А. Ялбулганов и другие.

В процессе изучения категории вины в бюджетном праве автор обращается также к трудам теоретиков права и ученых – представителей отраслевых наук, среди которых следует назвать имена С.С. Алексеева, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, В.А. Виноградова, Г.А. Гаджиева, О.С. Иоффе, А.И. Ковлера, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, В.С. Нерсесянца, Д.А. Пашенцева, А.И. Рарога, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.Л. Хачатурова, Н.Н. Черногора и многих других ученых. Кроме того, теоретическую базу составляют философские воззрения относительно вопросов вины, свободы воли, сознания и ответственности таких мыслителей, как Г. Гегель, Т. Гоббс, И.А. Ильин, Х. Йонас, И. Кант, П. Рикер, Дж. Роулз и других философов.

Эмпирической базой научной работы служит судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судебных инстанций, официальные и статистические данные государственных органов, отчетные данные органов государственного финансового контроля.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что впервые в науке финансового права осуществлено комплексное исследование категории вины в бюджетном праве, обосновывающее целесообразность и возможность ее использования применительно к бюджетным правоотношениям. Для целей формирования научного представления о вине как категории бюджетного права предлагается понимание ее сущности и основных характеристик, определяется место вины в структуре состава бюджетного правонарушения и системе бюджетно-правового принуждения в целом, выявляется юридический механизм ее установления и процедуры доказывания виновности и невиновности в совершении бюджетного правонарушения.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных **положениях, выносимых на защиту:**

1. Обоснована и введена в научный оборот концепция вины в бюджетном праве, которая характеризуется основными свойствами общеправовой вины с учетом особенностей бюджетного права: вина является обязательным признаком бюджетного правонарушения и выступает неизменным условием бюджетно-правовой ответственности; вина предстает в качестве субъективно-объективного отражения правовой действительности и проявляется в конкретном бюджетном правонарушении; в бюджетном праве действует двуединая модель вины, основанная на сочетании элементов психологической и поведенческой концепций, что обусловлено типом субъекта, являющегося правонарушителем (индивидуальный или коллективный субъект).

2. Аргументировано, что категория вины выступает детерминирующим признаком, который определяет структуру бюджетного принуждения, дифференцируя его по видам на *институт бюджетно-правовой ответственности*, меры которого заключаются в дополнительных для лица неблагоприятных последствиях личного/ имущественного/ организационного характера и потому применяются только при установлении факта совершения бюджетного правонарушения как акта виновного деяния, и *институт бюджетно-правовой защиты*, не предполагающий дополнительные ограничения и лишения для нарушителя и используемый при совершении объективно противоправного деяния.

3. Впервые в финансово-правовой науке разработано понятие вины как категории бюджетного права, под которой следует понимать особое психическое (для физических лиц) или иное обусловленное внешней объективацией воли (для коллективных субъектов – юридических лиц и публичных субъектов) состояние лица относительно совершенного им бюджетного правонарушения, отражающее отрицательное отношение к основным бюджетно-правовым ценностям, защищаемым государством посредством института бюджетно-правовой ответственности.

4. Аргументировано, что вина физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, подлежит определению в рамках психологической

концепции как внутреннее психическое отношение к совершенному деянию и раскрывается через формы умысла и неосторожности. Умысел в бюджетном праве определяется следующим образом: субъект бюджетного правонарушения осознавал, что его действия (бездействие) нарушают положения бюджетного законодательства, при этом предвидел возможность и/или неизбежность наступления вредных последствий для общественных отношений и ценностей, охраняемых бюджетным законодательством, а также желал наступления таких последствий или сознательно допускал их либо относился к ним безразлично.

Неосторожность как форма вины в совершении бюджетного правонарушения раскрывается в виде легкомыслия и небрежности. При легкомыслии субъект бюджетного правонарушения предвидел возможность наступления вредных последствий своих действий (бездействия), но рассчитывал на предотвращение таких последствий без достаточных к тому оснований. Бюджетное правонарушение будет совершено по небрежности, если субъект не предвидел возможности наступления вредных последствий своих действий (бездействия), однако должен был и мог предвидеть такие последствия при необходимой внимательности, предусмотрительности и при строгом соблюдении предписаний бюджетного законодательства.

5. Обосновано, что вина коллективных субъектов бюджетного права (юридических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, публичных субъектов, выполняющих функции по исполнению бюджета) подлежит определению посредством поведенческой концепции через непринятие всех зависящих от них мер по соблюдению предписаний бюджетного законодательства при наличии объективных возможностей по их соблюдению, которые определяются посредством стандарта должного поведения, соответствующего характеру конкретного бюджетного правоотношения, целям и задачам реализации финансово-бюджетной политики, а также включающего оценку способности недопущения нарушения любым другим участником бюджетного правоотношения в сходных условиях.

6. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права и повышения эффективности реализации мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля предложено авторское понимание бюджетно-правового механизма установления вины, состоящего из следующих основных стадий: установление факта совершения деяния, имеющего признаки бюджетного правонарушения; определение наличия или отсутствия обстоятельств, исключающих вину в его совершении; определение формы вины (для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета) или содержания непринятых мер по соблюдению требований и норм бюджетного законодательства (для коллективных субъектов); установление смягчающих и (или) отягчающих обстоятельств, опосредованных виной субъекта бюджетного правонарушения.

Обстоятельствами, исключающими вину в совершении деяния, содержащего признаки бюджетного правонарушения, являются: невменяемость (для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета), казус, непреодолимая сила, совершение социально полезного деяния, ошибка в бюджетно-правовом запрете.

7. Обосновано, что модель процессуального распределения доказывания обстоятельств, свидетельствующих о вине лица в совершении бюджетного правонарушения, подлежит построению на основе закрепления двух основных презумпций: невиновности – для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, виновности – для коллективных субъектов. Предложенный подход в полной мере соответствует справедливому распределению бремени доказывания при возникновении бюджетно-правового спора, обеспечивает надлежащую правовую защиту «слабой» стороны бюджетных правоотношений, а также отражает реализацию двуединой модели вины в бюджетном праве.

8. С учетом предлагаемого введения в бюджетное право категории вины требуется определить в качестве субъектов бюджетных правоотношений любых лиц, которым бюджетное законодательство определяет права и (или) обязанности в области своего регулирования (в частности, физических и юридических лиц,

являющихся получателями средств из бюджета), а также осуществить следующие преобразования охранительной части бюджетного законодательства:

– изменить действующую законодательную дефиницию бюджетного нарушения (статья 306.1 Бюджетного кодекса РФ) на определение бюджетного правонарушения как противоправного виновно совершенного действия (бездействия) субъекта бюджетного правоотношения, за которое Бюджетным кодексом РФ предусмотрены меры бюджетно-правовой ответственности;

– ввести статью, определяющую, что лицо подлежит бюджетно-правовой ответственности только за те действия (бездействие) и/или наступившие последствия, в отношении которых установлена его вина, а также закрепляющую формы вины (умысел и неосторожность) физического лица, являющегося получателем средств из бюджета, концепцию вины иных участников бюджетных правоотношений (лицо подлежит бюджетно-правовой ответственности, если будет установлено, что оно не приняло все необходимые меры по соблюдению правил и норм, установленных бюджетным законодательством, при наличии возможности по их соблюдению);

– закрепить положения об обстоятельствах, исключающих вину в совершении деяния, содержащего признаки бюджетного правонарушения, а также о презумпции невиновности физического лица, являющегося получателем средств из бюджета (лицо не обязано доказывать свою невиновность в совершении действия (бездействия), содержащего признаки бюджетного правонарушения; все неустранимые сомнения толкуются в пользу такого лица), и виновности для иных субъектов бюджетных правонарушений (отсутствие вины доказывается лицом, в отношении которого ведется производство по делу о бюджетном правонарушении).

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Представленная диссертационная работа является результатом самостоятельного исследования и впервые комплексно рассматривает категорию вины для целей бюджетного права, предлагая все основные аспекты ее научного понимания. Во-первых, определено место вины в структуре бюджетного принуждения,

категорировании бюджетного правонарушения и бюджетно-правовой ответственности. Во-вторых, установлены сущность и содержание категории вины в бюджетном праве, предложено ее авторское понимание в контексте основных концепций вины, разработанных в правовой науке. В-третьих, определен процедурный аспект установления и доказывания вины в бюджетном праве.

Практическая значимость диссертации заключается в предлагаемых рекомендациях по закреплению в бюджетном законодательстве понятия бюджетного правонарушения, форм вины для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, и определения вины для коллективных субъектов, обстоятельств, исключающих вину, а также используемых при доказывании вины презумпций. Помимо этого, по результатам исследования предложены основные направления совершенствования деятельности органов государственного (муниципального) финансового контроля в части установления признаков, свидетельствующих о вине в совершении бюджетного правонарушения. Кроме того, выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в правоприменительной и судебной практике, в качестве основы для дальнейшего исследования проблематики, существующей в правовом регулировании вопросов, связанных с виной в бюджетном праве, а также при преподавании дисциплины «Бюджетное право» и специальных курсов по финансово-правовой ответственности.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЖиСП).

Теоретические выводы диссертации, а также иные положения и рекомендации отражены в четырех публикациях автора настоящей диссертации в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией

при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Основные положения и выводы работы были использованы диссертантом в докладах на научных конференциях, среди которых: VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (Москва, ИЗИСП, 20 февраля 2020 г.); Международная научно-практическая конференция «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях модернизации экономики» (Саратов, Саратовская государственная юридическая академия, 23 июня 2020 г.); X Московская юридическая неделя «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки» (Москва, Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина, 25-26 ноября 2020 г.); X Международный конгресс сравнительного правоведения «Конституционные изменения в России и в современном мире: диалектика универсального и национального» (Москва, ИЗИСП, 4 декабря 2020 г.); X Евразийский антикоррупционный форум «Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции» (Москва, ИЗИСП, 20 апреля 2021 г.); XVI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика» (Москва, ИЗИСП, 4-5 июня 2021 г.); Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2022» (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 20 апреля 2022 г.).

Отдельные результаты исследования использовались также при проведении практических занятий в магистратуре ИЗИСП.

Структура и объем исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, степень научной разработанности темы, раскрыты методологическая и теоретическая основы исследования, эмпирическая и нормативная базы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

Первая глава «Вина как полиаспектная юридическая категория» состоит из трех параграфов, посвященных рассмотрению проблематики юридической категории вины, включающей: определение места категории вины в системе правовых явлений общего порядка – принуждения, юридической ответственности и правонарушения, выработку применимой для целей бюджетного права концепции вины, а также выявление основных процедурных аспектов установления и доказывания вины при разрешении правовых споров. Проведение исследования по указанным направлениям позволило обобщить существующий уровень развития учения о вине, а также сформировать представление относительно сущности и содержания вины в бюджетном праве.

В первом параграфе «Вина как признак правонарушения и условие юридической ответственности» предпринято исследование, направленное на определение связи «вина – правонарушение – ответственность» для целей бюджетного права с учетом разработок теории права и отраслевых наук, а также законодательных решений в иных сферах правового регулирования.

Понимание анализируемой категории, содержание ее форм, место в системе правового регулирования характеризуются актуальными дискуссиями и противоречиями. Вина продолжает оставаться важной темой теоретического и прикладного характера как для отраслей, для которых вина является традиционной категорией, так и для тех правовых сфер, которые обратились к ней не так давно. В этом смысле бюджетное законодательство находится

на значительно более раннем этапе развития, так как вовсе не признает и не детерминирует вину, являющуюся универсальной правовой категорией, для целей бюджетно-правового принуждения.

Действительно, эволюция права свидетельствует о том, что принцип вины, обуславливающий юридическую ответственность, постепенно замещает объективное вменение, а причинение вреда само по себе перестает рассматриваться как достаточное основание для возложения на лицо дополнительных ограничений и лишений личного/ имущественного/ организационного характера. Выбор в пользу виновной ответственности свидетельствует о стремлении права следовать общечеловеческим принципам гуманизма и справедливости, так как вина связывает противоправное деяние с субъективными характеристиками лица, демонстрирует его отношение к актам своего поведения и их результатам.

Установлено, что вина отражает субъективную сторону правонарушения, являясь его необходимым и наиболее важным признаком, так как позволяет выделить правонарушение в массе других внешне противоправных действий или бездействия лица. Правонарушения и объективно противоправные деяния представляют собой разнопорядковые, качественно отличные друг от друга правовые явления, разграниченные по признаку вины. В указанном значении вина как элемент состава правонарушения предстает обязательным условием юридической ответственности.

При конструировании теоретико-правовой модели вины в бюджетном праве необходимо в полной мере руководствоваться приведенными умозаключениями, при этом принимая во внимание ориентированность механизма бюджетно-правового регулирования на восстановление нарушаемых публичных интересов и необходимость достижения целей финансово-бюджетной политики государства.

Во втором параграфе «Концепции вины в правовой науке» рассмотрены основные подходы, используемые в науке и законодательстве при конструировании модели вины в ее содержательном аспекте.

Обосновано, что сущность и содержание вины раскрывается в двух

основных моделях, обусловленных видом субъекта правонарушения. Для индивидуальных субъектов применима психологическая концепция (вина как отношение лица к деянию и его последствиям), для коллективных субъектов – поведенческая концепция (вина как непринятие всех необходимых мер для соблюдения установленных требований). При этом в силу специфики вины, включающей необходимость исследования психических процессов, ее понимание неизбежно включает объективные критерии – в них выражаются вина в форме небрежности, которая выступает границей, отделяющей данную категорию от случая, а также вина коллективных субъектов, воля которых, будучи лишь опосредованной волей индивидуальных субъектов, иначе влияет на конструирование концепции вины.

Таким образом, выбор релевантных концепций вины для целей бюджетного права предопределяется необходимостью установления круга участников бюджетных правоотношений. В этой связи предложено авторское видение системы субъектов бюджетного права, которая представлена публичными¹² и частными (юридическими и физическими лицами, например, открывающими бюджетные счета в Федеральном казначействе, получателями бюджетных субсидий, грантов, инвестиций, подконтрольными субъектами в рамках мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля и некоторыми другими) субъектами.

С учетом изложенного для бюджетного права целесообразно руководствоваться комплексным пониманием вины, представляющей собой особое психическое (для индивидуальных субъектов) или иное обусловленное внешней объективацией воли (для коллективных субъектов) состояние лица относительно совершенного деяния и/или его последствий, отражающее отрицательное отношение к основным социальным ценностям, защищаемым государством посредством института юридической (бюджетно-правовой) ответственности. В данном определении наиболее емко выражается

¹² Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, органы публичной власти, квазипубличные (наделенные делегированными полномочиями) организации.

предназначение вины, позволяя ей участвовать в конструировании правонарушения и юридической ответственности. При этом с учетом сложного субъектного состава бюджетного права именно двухаспектный подход к вине позволяет эффективно решать задачи по привлечению виновных лиц к бюджетно-правовой ответственности.

В третьем параграфе «Процедурные аспекты установления вины» рассмотрены отдельные вопросы, связанные с установлением вины при разрешении правовых споров.

Обосновано, что юридическая процедура установления вины состоит в определении стабильного перечня условий и внешних объективаций правонарушения, свидетельствующих о вине лица или ее отсутствии, а также соответствующего законодательного решения вопроса об используемой модели доказывания.

Конструирование вины в бюджетном праве предполагает необходимость определения обстоятельств, исключающих вину в совершении деяния, содержащего признаки правонарушения, к числу которых относятся невменяемость лица, а также ситуации, обусловленные случаем (казусом), действием непреодолимой силой, социальной пользой совершенного деяния или ошибкой.

Кроме того, цели правоприменения диктуют потребность определения релевантной процедуры доказывания вины, выраженной в установлении соответствующих презумпций виновности и невиновности. При этом разнонаправленные законодательные решения позволяют сделать общий вывод о том, что выбор той или иной презумпции для целей распределения бремени доказывания при установлении вины в совершении правонарушения должен определяться исходя из сущностных характеристик соответствующей отрасли (подотрасли) права и ее субъектов.

Вторая глава «Теоретико-правовая модель категории вины в бюджетном праве» состоит из трех параграфов, посвященных разработке категории вины для целей бюджетного права в рамках институционального (вина в системе

правовых явлений и категорий), содержательного (двуединая модель вины в зависимости от субъектного состава регулируемых правом отношений) и процессуального (процедуры установления и доказывания вины) аспектов.

В первом параграфе «Общая характеристика категории вины в системе смежных категорий бюджетного права» исследован вопрос о синергии бюджетно-правового механизма и категории вины в контексте рассмотрения связи вины с ключевыми категориями охранительной части бюджетного права, а именно принуждения, правонарушения и ответственности. Все указанные правовые явления служат целям поддержания и укрепления бюджетной дисциплины.

Вина в системе правовых явлений бюджетного права является ключевым критерием разграничения применения бюджетно-правового принуждения по видам – бюджетно-правовой ответственности (за бюджетное правонарушение как акт виновного деяния) и бюджетно-правовой защиты (за объективно противоправное деяние). Вина, таким образом, является обязательным признаком бюджетного правонарушения и элементом его состава. Иные подходы преимущественно обращаются к ссылке на законодательное решение, а также к специфическому составу участников бюджетных правоотношений. Однако бюджетное право, будучи встроенным в единый механизм правового регулирования, всегда обращено к регулированию сознательного и волевого поведения лиц, которым определяет права и обязанности в финансово-бюджетной сфере. Указанное справедливо как для классических субъектов бюджетного права, так и для частных лиц, которые с учетом тенденции расширения предмета бюджетного права, складывающейся объективно под влиянием происходящих экономических процессов диверсификации бюджетной сети, должны признаваться участниками бюджетных по своей природе правоотношений.

Введение конструкции вины позволит правоприменителю разделять все установленные факты на бюджетные правонарушения, в отношении которых подлежат применению меры ответственности ввиду виновного характера таких деяний, и на все остальные объективно противоправные деяния. Это, в свою очередь, потенциально сократит число судебных споров, так как публичный

субъект не сможет требовать применения мер ответственности (в том числе обусловленных возвратом предоставленных бюджетных средств) при любом нарушении его прав и интересов.

С учетом результатов исследования предложено, в частности, изменение законодательной дефиниции бюджетного нарушения (пункт 1 статьи 306.1 Бюджетного кодекса РФ) на определение бюджетного правонарушения как противоправного виновно совершенного действия (бездействия) субъекта бюджетного правоотношения, за которое Бюджетным кодексом РФ предусмотрены меры бюджетно-правовой ответственности.

Во втором параграфе «Сущность и формы вины в бюджетном праве» исследованы вопросы конструирования в бюджетном праве применимой концепции вины, а также содержательного ее наполнения.

Подчеркнут и дополнительно аргументирован ранее установленный вывод о том, что единство теоретической конструкции вины в бюджетном праве составляет двуединую модель, которая распадается на две взаимопроникающие концепции – психологическое понимание вины для индивидуальных субъектов в формах умысла и легкомыслия, а также поведенческие критерии для индивидуальных субъектов при небрежности и при определении вины коллективных субъектов.

В Бюджетном кодексе РФ представляется целесообразным зафиксировать, что лицо подлежит бюджетно-правовой ответственности только за те действия (бездействие) и/или наступившие последствия, в отношении которых установлена его вина. Законодательно необходимо также закрепить формы вины индивидуальных субъектов, являющихся получателями средств из бюджета (умысел и неосторожность), а также концепцию поведенческого стандарта вины коллективных субъектов.

Бюджетное правонарушение совершено умышленно, если лицо осознавало, что его действия (бездействие) нарушают положения бюджетного законодательства, предвидело возможность и/или неизбежность наступления вредных последствий, желало наступления вредных последствий или сознательно

допускало их либо относилось к ним безразлично. Бюджетное правонарушение совершено по неосторожности, если лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий (легкомыслие), или если лицо не предвидело возможность наступления вредных последствий своих действий (бездействия), однако при необходимой внимательности, предусмотрительности и при строгом соблюдении предписаний бюджетного законодательства должно было и могло предвидеть такие последствия (небрежность).

Коллективный субъект подлежит бюджетно-правовой ответственности, если будет установлено, что им не были приняты все необходимые меры по соблюдению правил и норм, установленных бюджетным законодательством, при наличии возможности по их соблюдению.

Реализация указанных предложений в совокупности с необходимостью изменения дефиниции бюджетного нарушения позволит в дальнейшем продолжить преобразование охранительных институтов бюджетного законодательства, в том числе в части, касающейся бюджетно-правовой ответственности, релевантного набора ее мер (санкций), определения всех элементов состава бюджетного правонарушения, сроков давности привлечения к бюджетно-правовой ответственности с учетом периода бюджетного цикла, а также случаев использования мер бюджетно-правовой защиты при совершении нарушений, не подпадающих под признаки бюджетных правонарушений.

В третьем параграфе «Установление и доказывание вины в бюджетном праве» рассмотрены перспективы внедрения в деятельность уполномоченных органов специальной процедуры по установлению и доказыванию вины при установлении факта совершения деяния, имеющего признаки бюджетного правонарушения.

Установление вины, как и состава бюджетного правонарушения в целом, происходит в рамках особого бюджетного правоотношения ответственности. В то же время существенной особенностью вины в бюджетном праве является то,

что формирование соответствующей доказательственной базы происходит преимущественно в рамках контрольных мероприятий, так как ответственность является формой реализации (последствий, результатов) таких мероприятий. При этом контроль направлен именно на выявление, установление факта совершения бюджетного правонарушения, но не на привлечение виновных лиц к ответственности. Данной цели служит последующий правоприменительный процесс, инициированный как по фактам, установленным в рамках контроля, так и по иным основаниям (например, при спорах между субъектами отношений бюджетного субсидирования).

Предложена авторская концепция механизма установления вины, состоящего в совокупности из следующих основных стадий: выявление факта совершения деяния, имеющего признаки бюджетного правонарушения; определение наличия или отсутствия обстоятельств, исключающих вину в его совершении; определение формы вины (для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета) или содержания непринятых мер по соблюдению требований и норм бюджетного законодательства (для коллективных субъектов); установление смягчающих и (или) отягчающих обстоятельств.

К числу обстоятельств, исключающих вину в деянии, имеющем признаки бюджетного правонарушения, относятся: невменяемость, которая определяется через неспособность лица осознавать противоправность своего деяния и/или его последствий; деяние стало следствием случая или непреодолимой силы; социально полезное деяние, при котором никакого отрицательного отношения к ценностям, защищаемым бюджетным правом, не формируется; деяние стало следствием ошибки в бюджетно-правовом запрете. В частности, ошибка может быть вызвана добросовестным заблуждением в связи с пробелом сформулированной бюджетно-правовой нормы или руководством лица письменными разъяснениями, данными ему либо неопределенному кругу лиц уполномоченными государственными органами в пределах своей компетенции.

Орган государственного (муниципального) финансового контроля должен

определить также наличие отягчающих и/или смягчающих обстоятельств, непосредственно связанных с виной, которые будут свидетельствовать о ее степени и тем самым влиять на объем (размер, характер меры) бюджетно-правовой ответственности. На вину влияют смягчающие обстоятельства, связанные с совершением бюджетного правонарушения впервые, малозначительностью деяния, совершением бюджетного правонарушения в силу служебной, материальной или иной зависимости, а также крайней необходимости. К числу отягчающих обстоятельств оправдано отнести совершение бюджетного правонарушения повторно (рецидив) в течение определенного срока после назначения меры ответственности (например, три года); совершение бюджетного правонарушения, имеющего значительные последствия для бюджетной деятельности государства, в период, сопряженный с особым положением (чрезвычайное, военное, период мобилизации и т.п.).

При решении вопроса о процедурном распределении обязанностей по доказыванию вины наиболее оправданным с точки зрения теории и практики представляется подход, при котором модель доказывания, основанная на презумпции, будет определяться исходя из типов субъектов: виновности – для юридических лиц и публичных субъектов, невиновности – для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета. Такое распределение в полной мере соответствует конституционно установленным принципам справедливости, обеспечивает надлежащую правовую защиту «слабой» стороны бюджетных правоотношений, но, в первую очередь, наиболее последовательно проводит идею двуединой модели вины в бюджетном праве.

Отдельно рассмотрены также вопросы, связанные с влиянием внедрения категории вины для целей бюджетно-правового регулирования на идентификацию составов бюджетных правонарушений, фактически существующих в настоящее время, но не признанных в качестве таковых бюджетным законодательством (например, правило об эффективном использовании бюджетных средств может перестать быть просто декларируемым принципом). Кроме того, с учетом понимания реализации бюджетно-правовой

ответственности в восстановительно-карательном аспекте предложено пересмотреть существующую систему принудительных мер и отнести к ним, например, такие санкции, как предупреждение о ненадлежащем исполнении договора (соглашения) о предоставлении бюджетных средств, включение в реестр недобросовестных участников бюджетных правоотношений и некоторые другие. Применение бюджетно-правовых санкций и определение их размера будут обусловлены фактом установления вины и ее степени.

В заключении сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

По результатам исследования отмечено, что во всех существенных аспектах научно-прикладного характера вина выступает как институциональная единица системы бюджетно-правового принуждения, категория материального права с определенным содержанием в соответствии с предложенной двуединой моделью (психологическая и поведенческая концепции вины), а также раскрывается в процессуальном аспекте, обуславливая существование бюджетно-правового механизма установления вины и предопределяя выработку законодательных моделей распределения бремени доказывания.

Развитие бюджетного законодательства в предложенных направлениях станет существенным фактором снижения числа бюджетных правонарушений, повышения эффективности использования бюджетных средств и укрепления финансово-бюджетной дисциплины в целом. Дальнейшее научное осмысление категории вины в бюджетном праве неизбежно объективирует дискуссию об иных элементах состава бюджетного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект) и о смежных вопросах (например, оптимального набора бюджетно-правовых санкций, перспектив конструирования мер бюджетно-правовой защиты, развития института возмещения вреда в бюджетном праве, основанного на началах риска), а также ставит важные задачи перед наукой финансового права по переосмыслению и доработке концептуальных основ охранительной части бюджетного права.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. Презумпция виновности в совершении бюджетного правонарушения: теоретический аспект / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2020. — № 6. — С.37-41. (0,6 п.л.);

2. Меры принуждения в системе правовых средств обеспечения бюджетной дисциплины / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2021. — № 6. — С.43-47. (0,6 п.л.);

3. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2022. — № 8. — С.40-45. (0,7 п.л.);

4. Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2022. — № 11. — С.41-45. (0,6 п.л.).

Другие публикации

5. Совершенствование теоретической конструкции бюджетного правонарушения в условиях цифровизации экономики / Р.Г. Ибрагимов // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сборник научных трудов по материалам V Саратовских финансово-правовых чтений (Саратов, 23 июня 2020 г.): в 2 ч. Ч. 2. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. — Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. — С.82-86. (0,2 п.л.);

6. Особенности внешнего государственного финансового контроля за предоставлением и использованием бюджетных инвестиций / Р.Г. Ибрагимов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. — 2021. — № 2 (77). — С.79-92. (0,8 п.л.).