

На правах рукописи

Сердюкова Наталия Викторовна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ:
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ**

Специальность 12.00.14. – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук.

Томск – 2003

Работа выполнена на кафедре финансового права Юридического института
Томского государственного университета.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент

Зуев Виталий Михайлович

Научный консультант:

доктор юридических наук

Плесовских Виктор Данилович

Официальные оппоненты:

Ведущая организация:

Защита состоится _____ 2003 года в _____ час. на заседании
диссертационного совета Д.212.274.06 в Тюменском государственном университе-
те, по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государст-
венного университета

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор юридических наук

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Рассмотрение вопросов укрепления финансовой дисциплины и правопорядка приобретает особое значение в условиях становления и развития в Российской Федерации рыночной экономики. Новые подходы к федеративному устройству России, реформирование финансовой системы и формирование новой финансовой политики государства требуют целостности государственных и муниципальных денежных фондов и их рационального использования.

Финансовое право, как самостоятельная, а ныне и наиважнейшая отрасль российского права, получило значительный импульс своего развития. Оно призвано обеспечить дальнейшее решение вопросов перехода от административно управляемой экономики к рыночной, социально ориентированной и основанной на свободе волеизъявления экономике. Реализация и совершенствование конституционно установленных гарантий для новых экономических прав и свобод являются актуальными задачами современности. Для этого требуются фундаментальные исследования, в том числе в сфере правового принуждения за нарушения порядка осуществления финансовой деятельности и соблюдения при этом конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечения его свободного развития.

В правовой литературе последних лет стало больше уделяться внимания вопросам юридической ответственности за финансовые правонарушения. Вместе с тем общая теория юридической ответственности по-прежнему противоречива и в ней до сих пор имеются спорные вопросы, требующие дальнейшего исследования. В частности, нет еще единства во взглядах правоведов в определении самого понятия ответственности, на соотношение правовых санкций и юридической ответственности, на практический выбор видов и мер ответственности в современных условиях.

Вопрос о природе финансово-правовой ответственности является одним из дискуссионных в правоведении. Споры вызывают как сам факт наличия такого вида ответственности, так и вопросы, касающиеся природы финансовых санкций, порядка их применения, определения признаков и состава финансового правонарушения. В связи с этим, анализ проблем становления и развития финансово-

правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности является одним из приоритетных направлений финансово-правовой науки и необходим для повышения роли отрасли финансового права на современном этапе.

Становление правовых основ финансово-правовой ответственности характеризуется большим количеством нормативно-правовых актов, что отражает повышенное внимание к мерам принуждения финансового характера со стороны государства. Однако большое количество актов подзаконного характера, противоречивость и бессистемность нормотворчества не может способствовать формированию этого нового правового института. Отсутствие полноценного, лишенного противоречий финансового законодательства привело к тому, что основные положения института финансового принуждения и финансовой ответственности не были в достаточной мере отражены на законодательном уровне, а в основном вырабатывались в процессе правоприменительной деятельности. Указанное обстоятельство, в свою очередь, дало всплеск к появлению теоретических работ по различным направлениям и аспектам защиты финансового законодательства.

Практика показала, что назрела необходимость разработки новой правовой системы и института финансово-правовой ответственности, общие положения которого нашли бы отражение в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и теоретических основах общеправовой ответственности. Особенно остро стоят вопросы отграничения финансово-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности и дальнейшего укрепления ее самостоятельности в системе иных мер государственного принуждения. Основные проблемы, связанные с применением мер финансового принуждения, обусловлены несовершенством их правовой регламентации. Надлежащим образом не проработан правовой механизм привлечения к ответственности за финансовые правонарушения, не урегулирована сама система ответственности в сфере бюджетного, валютного, банковского законодательства, а также за нарушения правил ведения кассовых операций.

Все названные проблемы, а также некоторые другие теоретические и практические вопросы становления и развития института финансово-правовой ответственности обуславливают значимость и актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности темы исследования. Институт финансово-правовой ответственности является достаточно новым в российской юридиче-

ской науке. Вместе с тем, отдельные вопросы финансово-правовой ответственности рассматривались и в советской теории финансового права. Ряд положений, сформулированных в тот период, актуален и сейчас, но большинство из них утратили свою значимость в связи с изменением экономической, социально-политической и правовой реальности и изменением содержания отрасли финансового права.

В последние годы вопросы применения финансовых санкций за нарушения порядка осуществления финансовой деятельности все чаще находят отражение в исследованиях ученых-правоведов. Однако эти исследования касаются лишь некоторых специфичных аспектов применения финансовых санкций и мер финансового принуждения. При общем значительном числе научных публикаций большинство авторов рассматривают проблему финансово-правовой ответственности, прежде всего, с позиции экономической теории, лишь косвенно затрагивая соответствующие правовые проблемы. Многие работы, чуть ли не с момента их выхода в свет, утрачивают актуальность в связи с бурным развитием российского законодательства и коренным изменением его принципиальных положений.

Возросшая роль финансово-правового регулирования экономики и радикальные изменения в законодательстве, вызвали потребность комплексного исследования финансово-правовой ответственности, которое до сих пор еще не проводилось. На данный период времени пока нет монографических работ, непосредственно посвященных комплексному анализу института финансово-правовой ответственности и его структурных элементов. Некоторые единичные вопросы финансовых санкций и проблем финансовой ответственности изложены в учебной литературе по финансовому праву.

Из публикаций дореволюционного периода, имеющих отношение к данной проблематике, следует назвать работы основоположников финансовой науки в России Н.И. Тургенева, И.Х. Озерова, В.А. Лебедева, И.И. Янжула, В.П. Безобразова, П. Гензеля, Л. Яснопольского. В них рассматривались отдельные теоретические проблемы финансово-правовой науки, в частности, вопросы финансового контроля и финансового принуждения.

Теоретическая база исследования. При исследовании теоретических аспектов правонарушений и ответственности использовались труды ученых-

правоведов по теории права: Алексеева С.С., Базылева Б.Т., Братуся С.Н., Булатова А.С., Денисова Ю.А., Додина Е.В., Иоффе О.С., Козунина А.И., Котляревского Г.С., Лейста О.Э., Малеина Н.С., Назарова Б.А., Недбайло П.Е., Петелина А.И., Ребане И.А., Сабо И., Самощенко И.С., Фарукшина М.Х., Черных Е.В., Явича Л.С. и других.

В процессе исследования проанализированы работы ученых в области административного права, посвященные вопросам государственного управления и контроля, административных правонарушений и административно-правовых санкций: Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Васильева Р.Ф., Веремеенко И.И., Воловича В.Ф., Галагана И.А., Кармолицкого А.А., Кожевникова С.Н., Козлова Ю.М., Лунева А.Е., Рябова Ю.С., Студеникиной М.С., Халфиной Р.О., Якубы О.М.

Базовыми для анализа специальных вопросов явились исследования специалистов в области финансового права: Андреева А.В., Белинского Е., Бесчеревных В.В., Брызгалина А.В., Горбуновой О.Н., Гусевой Т.А., Зуева В.М., Карасевой М.В., Комягина Д., Курбатова А., Малиновской В.Н., Пепеляева С.Г., Репецкого В.Н., Ровинского Е.А., Розанова И.И., Терновой Л.В., Хаменушко И.В., Химичевой Н.И., Юстус О.И., и других.

При написании работы использовались и ряд диссертационных исследований¹.

¹ См.: Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по темам: «Финансово-правовые средства обеспечения государственной финансовой дисциплины» (Розанов И.И., 1971 год); «Финансово-правовые санкции: понятие, особенности, виды, основания применения» (Андреев А.В., 1984 год); «Административная ответственность за нарушение налогового законодательства» (Кролис Л.Ю., 1996 год); «Налоговое правонарушение как основание административной ответственности» (Передернин А.В., 1997 год); «Ответственность за нарушение таможенного законодательства (финансово-правовые аспекты)» (Малиновская В.Н., 1997 год); «Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков-организаций» (Юстус О.И., 1997 год); «Государственно-правовые основы валютного регулирования и валютного контроля» (Осипов С.К., 2000 год); «Административная ответственность за нарушения в сфере налогообложения» (Гончаров А.В., 2000 год); «Налоговые санкции в системе мер финансово-правовой ответственности» (Арсланбекова А.З., 2001 год); «Проблемы совершенствования механизма на-

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является комплексный анализ теоретических и практических вопросов становления и развития института финансово-правовой ответственности в Российской Федерации и определение основных направлений его совершенствования. Для достижения этой цели в диссертации были поставлены и решались следующие задачи:

- выявление сущности и особенностей финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности;

- определение места и роли финансово-правовой ответственности в системе мер государственного принуждения в сфере организации государственных и муниципальных финансов и осуществлении финансовой деятельности;

- анализ особенностей финансовых санкций и мер финансово-правовой ответственности как необходимых разновидностей проявления государственного принуждения в сфере финансовой деятельности;

- авторские подходы к понятию и структуре финансового правонарушения как основания для применения финансово-правовой ответственности, определение его признаков и элементов состава;

- анализ основных этапов развития российского законодательства в области обеспечения защиты финансового правопорядка; характеристика современного состояния правовой регламентации института финансово-правовой ответственности;

- исследование действующей системы нормативно-правовых актов, регулирующих порядок, основания и сроки привлечения к финансово-правовой ответственности; выявление сущности и характера мер финансово-правового принуждения в сфере действующего бюджетного, налогового, валютного, таможенного законодательства, правил ведения кассовых операций;

- внесение предложений по совершенствованию правовой основы и устранению пробелов и противоречий в действующем финансовом законодательстве;

- поиск путей и перспектив дальнейшего развития мер финансово-правовой ответственности.

Научная новизна исследования определяется как выбором недостаточно изученной проблемы, так и обоснованием выносимых на защиту положений,

логового контроля и порядка привлечения к налоговой ответственности» (Гусева Т.А., 2001 год); «Налоговая ответственность налогоплательщиков» (Мачехин В.А., 2002 год).

имеющих значение для развития финансово-правовой теории и охранительной деятельности органов, осуществляющих финансовую деятельность. В работе впервые предпринята попытка комплексного исследования вопросов финансово-правовой ответственности, взятых в последовательном развитии и в соотношении с эволюцией отрасли финансового права. Благодаря этому исследованию, а также полученные на его основе выводы, позволяют показать не только отдельные недостатки существующего организационно-правового механизма, но и выявить основные проблемы, без решения которых нельзя добиться объективно необходимого принципиального улучшения его функционирования.

Серьезным препятствием для глубокого научного анализа финансово-правовой ответственности являются частые изменения действующего законодательства, вносимые разными субъектами нормотворчества. Это обстоятельство во многом предопределило последовательность научных изысканий. В начале были исследованы и обобщены основные виды финансово-правовых мер воздействия за нарушения отдельных разновидностей финансовой дисциплины: бюджетной, налоговой, валютной, кассовой. Затем была выстроена логическая последовательность и правомерность применяемых финансово-правовых санкций в системе мер ответственности.

На защиту выносятся следующие научные положения и практические рекомендации, отражающие элементы новизны исследования:

1. Формирование российского финансового права в качестве самостоятельной отрасли современной правовой системы предполагает наличие специальных, характерных только для данной отрасли права мер принуждения, в том числе *мер ответственности*. Это особенно проявилось с развитием налогового и бюджетного законодательства, организацией государственного принуждения в сфере фискальных правонарушений.

Финансово-правовая ответственность включает в себя все признаки, которые характеризуют ее как правовую. Этот вид ответственности проявляется в наложении взысканий имущественного характера, не имевших места ранее до совершения финансового правонарушения. Финансово-правовая ответственность основана на общих принципах юридической ответственности (законности, ответственности

только за вину, справедливости, индивидуализации, неотвратимости наказания и др.).

2. За нарушения финансового законодательства наряду с финансово-правовой ответственностью за финансовое правонарушение применяются и иные виды юридической ответственности. При разграничении финансово-правовой и административно-правовой ответственности, меры которых представляют собой определенные виды денежных взысканий, необходимо учитывать субъектный состав соответствующих видов правонарушений и порядок применения мер ответственности. Применение за финансовое правонарушение иных видов ответственности, наряду с финансово-правовой, есть нарушение важнейшего принципа однократности ответственности: за одно нарушение – одно наказание.

3. Финансово-правовая ответственность - одна из действенных мер охраны финансовых отношений, существующая самостоятельно наряду с иными мерами защиты субъективных прав и мерами превентивного характера, обеспечивающими эффективность механизма финансово-правового регулирования. Финансово-правовая ответственность в общей системе государственного принуждения представляет собой один из его видов, наряду с предупреждением, пресечением и восстановлением нарушенных прав в сфере финансов, имеющая собственную правовую природу и самостоятельное место в финансовых правоотношениях.

4. Роль финансово-правовой ответственности в сфере укрепления финансовой дисциплины находит свое проявление в качестве ее юридических функций. Принципиальное назначение финансовой ответственности заключается в том, что ее реализация в виде финансовых санкций имеет не только мотивационное, устрашающее воздействие на потенциальных нарушителей финансово-правовых норм, но и восстановительный характер. Восполнение потерь государственной или муниципальной казны может осуществиться в полной мере, если за ним стоит возможность применения особого рода государственного принуждения за нарушения порядка финансовой деятельности. Финансово-правовая ответственность имеет принципиальное значение для предупреждения нарушений финансового законодательства, наказания правонарушителя с учетом его характеристики, а также для компенсации потерь соответствующих фондов денежных средств.

5. Меры финансово-правовой ответственности реализуются в виде применения к нарушителю предусмотренных законом финансово-правовых санкций. Финансово-правовые санкции являются частью системы правовых санкций. Они налагаются в случае нарушения предписаний финансово-правовых норм и должны быть установлены только на федеральном уровне. Кроме того, финансовые санкции могут выступать не только в виде мер финансово-правовой ответственности, но и в виде обеспечительных мер, направленных на компенсацию потерь финансовых фондов.

6. В сфере финансовой деятельности различаются три вида правонарушений: уголовные преступления, административные проступки и финансово-правовые нарушения, урегулированные нормами отрасли финансового права. Основанием для применения финансово-правовых санкций как мер финансово-правовой ответственности является нарушение требований финансово-правовых норм, представляющее собой специфическое финансовое правонарушение. Финансовое правонарушение связано с формированием, распределением и расходованием бюджетов, внебюджетных и децентрализованных фондов и, значит, является нарушением требований именно финансового законодательства. Это позволяет выделить дополнительно ряд его особенностей и отграничить его от других видов правонарушений, особенно от административных проступков. Сложность видится в специфике финансовой деятельности как особого вида управленческой деятельности, построенной на отношениях власти-подчинения. Отличительными признаками финансового правонарушения является его особый субъектно-объектный состав, и специфичный порядок применения мер ответственности за него.

7. На основе анализа финансового законодательства и общего понятия финансово-правовой ответственности выделены виды финансовой ответственности, применяемые за различные финансовые правонарушения. К видам финансовой ответственности отнесены финансово-правовые санкции за нарушения бюджетного, таможенного, валютного, банковского законодательства, за совершение налоговых правонарушений, а также за нарушение порядка ведения кассовых операций. В каждой из этих сфер правового регулирования объем мер финансово-правового воздействия различен и не везде полностью сформировался.

8. Практические предложения по совершенствованию законодательства и выводы о перспективах развития правового института финансовой ответственности сделаны по следующим направлениям. Прежде всего, назрела необходимость законодательного разграничения мер финансово-правовой и иных видов юридической ответственности за нарушения финансовой дисциплины. Не менее важна необходимость конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере финансово-правового регулирования. Обязательно законодательное закрепление понятия «финансовое правонарушение» как основания финансово-правовой ответственности и четкое разграничение на федеральном уровне составов правонарушений и их признаков в сфере финансовой деятельности; а также исключение возможности одновременного применения мер административной и финансовой ответственности. Необходимо также: установить четкий порядок привлечения к финансовой ответственности за налоговые правонарушения и за иные нарушения финансовой дисциплины; ввести критерии профессионального уровня сотрудников, наделенных полномочиями по применению мер финансового принуждения, в том числе работников судебных органов. Исключительно важно также создание единой информационной базы статистических данных по правонарушениям в сфере финансовой деятельности.

Методологическую и эмпирическую основы исследования составляют комплексы принципов науки финансового права, а также общие и специальные методы научного исследования: конкретно-социологический, исторический, сравнительно-правовые методы и метод нормативно-логического анализа. При изучении правовых норм автором применялись методы диалектического познания, системный и логический подходы, иные частные научные приемы исследования, что позволило выявить определенные закономерности и тенденции развития правового регулирования финансово-правовой ответственности, определить основные проблемы и возможные пути их разрешения. Тенденции правового регулирования, основные противоречия, возможные пути их преодоления анализировались с позиций объективных закономерностей современного развития отрасли финансового права.

Эмпирическую базу исследования составили Постановления Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, Информационные пись-

ма Высшего Арбитражного Суда РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, практика федеральных арбитражных судов.

Для полноты исследований институт финансово-правовой ответственности рассмотрен в его историческом аспекте, проведен анализ судебной практики, путей и перспектив совершенствования правового института финансовой ответственности.

Практическая и теоретическая значимость работы. Прикладное значение положений диссертации заключается в том, что они могут быть применены в практической работе органов законодательной власти при выработке направлений совершенствования мер финансово-правовой ответственности и финансовых санкций, а также в деятельности правоприменительных органов. Выводы и предложения по исследуемым проблемам могут найти применение в научной и педагогической работе по курсу финансового права, в процессе подготовки учебных пособий и программ.

Основные направления исследования отражены в содержании диссертационного исследования, последовательно раскрывающем замысел автора. Предложены варианты решений наиболее важных теоретических и практических проблем, возникающих в процессе финансовой деятельности российского государства.

Апробация результатов исследования. В процессе подготовки диссертации ее отдельные положения обсуждались на научно-практических конференциях Томского государственного университета и других ВУЗов Западной Сибири (Кемеровского, Алтайского университетов), апробированы на кафедре финансового права Юридического института ТГУ. Основные теоретические и практические выводы, изложенные в диссертационном исследовании, были отражены в докладах и пяти публикациях автора, в практике преподавательской деятельности Юридического института Томского государственного университета.

Отдельные практические рекомендации по применению мер финансово-правовой ответственности предлагались и использовались автором в процессе его практической деятельности в органах налоговой полиции и Арбитражном суде Томской области.

Структура диссертационной работы обусловлена содержанием темы и включает: введение, три главы, включающие девять параграфов, заключение и список использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, цель и задачи исследования, освещается степень разработанности проблемы, раскрывается новизна, практическая значимость работы, ее методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, приводятся данные об апробации результатов.

Первая глава – «Сущность и особенности финансово-правовой ответственности» - включает в себя три параграфа. *В первом – «Понятие и место финансово-правовой ответственности в системе мер государственного принуждения»* – на основе общеправового понятия юридической ответственности раскрывается понятие финансово-правовой ответственности и выявляется ее место в системе иных мер государственного принуждения. Особое внимание обращено на различные подходы к понятию «юридическая ответственность», что связано с противоречиями лексического определения термина «ответственность».

Выделено два основных направления в понимании юридической ответственности: в позитивном и негативном плане. При этом обосновывается необходимость рассмотрения этого правового института только в негативном смысле - как реакции на нарушение правовых норм. Автором высказан собственный подход к определению понятия юридической ответственности.

С учетом этого подхода анализируются точки зрения представителей финансово-правовой науки, исследующих вопросы финансового принуждения. Автор приходит к выводу о том, что большинство правоведов в советский период не признавало необходимости использования финансово-правовой ответственности как самостоятельной категории мер, применяемой за нарушения финансовой дисциплины. Длительное время финансово-правовую ответственность либо вовсе не замечали, либо отождествляли с административным принуждением, в том числе с мерами административной ответственности. Вопрос о необходимости финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности в системе

российского права стал активно обсуждаться в 90-х годах прошлого столетия, с развитием финансового, особенно бюджетно-налогового законодательства.

При исследовании сущности финансово-правовой ответственности автор пришел к выводу о том, что финансово-правовая ответственность включает в себя все признаки, которые характеризуют ее как правовую. Именно в рамках общеправовой сущности юридической ответственности находит свое выражение финансово-правовая ответственность с характерными для нее видовыми признаками, которые объективно обусловлены спецификой финансового права. Эти признаки проявляются в том, что финансово-правовая ответственность: 1) является средством охраны финансового правопорядка; 2) установлена нормами финансового права, т.е. нормативно определена финансовым законодательством; 3) наступает за особое финансовое правонарушение; 4) обеспечивается специфическими мерами государственного принуждения; 5) связана с применением санкций финансово-правовых норм; 6) выражается в неблагоприятных последствиях для правонарушителя, т.е. наложении на него дополнительного обременения имущественного характера; 7) реализуется в соответствующей постепенно зарождаемой процессуальной форме; 8) реализует охранительные нормы финансового правоотношения; 9) применяется уполномоченными на то субъектами.

Перечисленные признаки в своей совокупности с достаточной полнотой отражают суть финансово-правовой ответственности. Вместе с тем, за нарушения финансового законодательства наряду с финансово-правовой ответственностью могут применяться и иные виды ответственности. Поэтому в дальнейшем в работе особое внимание уделяется вопросу об их соотношении и разграничении. В частности, отмечается, что основная сложность возникает при разграничении финансово-правовой и административной ответственности. Основанием для дискуссий в соотношении указанных видов денежных взысканий является властный характер управленческих отношений, входящих в предмет правового регулирования отрасли административного права, и властный характер финансовой деятельности, регулируемой нормами финансового права. Попытки разграничения указанных видов санкций предпринимались в законодательной и судебной практике, а также в специальной литературе.

Разграничивая меры финансовой и административной ответственности, автор учитывает, что в соответствии со статьей 71 Конституции РФ финансовое регулирование является предметом исключительного ведения Российской Федерации; то есть меры, а также основания финансово-правовой ответственности могут устанавливаться только на федеральном уровне. Меры же административной ответственности могут быть предусмотрены как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов, поскольку подпункт «к» п.1 статьи 72 Конституции РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство (в том числе установление оснований административной ответственности) к совместному ведению федерации и ее субъектов. В основе разграничения мер административно-правовой и финансово-правовой ответственности наиболее ярко отличен субъектный состав правонарушения и порядок применения соответствующих мер ответственности.

На основании изложенных признаков, автором предлагается следующее определение финансово-правовой ответственности. *Под финансово-правовой ответственностью понимается закрепленная нормами финансового права обязанность правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения в виде финансовых санкций карательного характера (штраф, пени) за совершенное им правонарушение в сфере финансовой деятельности государства и местного самоуправления.*

Второй параграф первой главы – «Основные этапы развития законодательства о финансово-правовой ответственности в России» – посвящен анализу поэтапного становления и развития нормативно-правовых актов, регулирующих правовой институт финансовой ответственности.

В нем автор отмечает, что анализ нормативных правовых актов позволяет выделить, по крайней мере, три этапа становления и развития правового института финансовой ответственности. Историко-правовой анализ российского законодательства показывает, что зарождение первых признаков института финансово-правовой ответственности произошло в середине 19 века с одновременным становлением в России отрасли финансового права. При изучении действовавшего в 19-м - начале 20 века законодательства о финансах и финансовой деятельности выявлена последовательность постепенного зарождения института государственного финан-

сового принуждения за нарушения порядка осуществления финансовой деятельности.

Второй этап характеризуется как период постепенного законодательного формирования института финансовой ответственности. Автор обращает внимание на значительное число органов, которым было предоставлено право применения финансовых санкций и мер финансового принуждения. Это налоговые органы, исполнительные комитеты поселковых и сельских Советов народных депутатов, органы государственного страхования, профсоюзы, а также суды – по взысканию сумм штрафов с граждан.

Особое внимание в работе уделено периоду развития законодательства, начавшегося с принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года. С этого времени институт финансово-правовой ответственности стал принимать более осмысленный характер. А заключительным этапом правовой регламентации института финансово-правовой ответственности явился последующий процесс кодификации различных областей законодательства.

Проведенный анализ нормативных документов позволил сделать вывод о том, что формирование законодательства о финансово-правовой ответственности в современном периоде времени далеко не завершено. Многие положения нормативно-правовых актов нуждаются в дальнейшей доработке, в более полном теоретическом осмыслении. Автором выявлена и показана взаимная противоречивость некоторых актов федерального законодательства, предусматривающих ответственность за различные правонарушения в сфере осуществления финансовой деятельности, а также слабое качество и отсутствие последовательности нормативно-правового обеспечения. Тем не менее, в работе отмечается, что на федеральном уровне уже частично сложились базовые нормативные основы института финансово-правовой ответственности.

Третий параграф первой главы посвящен выявлению *роли и значения финансово-правовой ответственности в укреплении финансовой дисциплины*. В нем на основании общетеоретических предпосылок подробно анализируются карательная, предупредительная, восстановительная и сигнализационная функции финансово-правовой ответственности. Отмечается, что *штрафная функция* финансово-правовой ответственности реализуется в виде наказания и выступает как реак-

ция государства на вред, причиненный общественным отношениям; кроме того, штраф в соответствии с бюджетным законодательством является источником доходов соответствующих бюджетов¹. Применение штрафных санкций должно соответствовать принципу индивидуализации ответственности и зависеть от характера и степени общественной опасности с учетом формы вины, мотива, цели, смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств, что наиболее полно отражено в главе 15 Налогового кодекса РФ. Главной целью *превентивной (предупредительной) функции ответственности* является недопущение нарушений норм, устанавливающих порядок осуществления финансовой деятельности. Эта функция ответственности проявляется в том, что возможное последующее в случае нарушения норм финансового права общественное осуждение виновного, выражающееся в виде претерпевания правонарушителем лишений имущественного либо организационного характера, является нежелательным последствием для него. Далее в параграфе анализируются различия предупредительных мер как особых мер государственного принуждения, не связанных с совершением правонарушения, и мер финансово-правовой ответственности, реализующих предупредительную функцию.

Часто меры финансово-правовой ответственности направлены не на фактическое наказание виновного, а на обеспечение защиты интересов общества и восстановление нарушенных противоправным поведением субъекта финансовых интересов государства и муниципальных образований. В таких случаях ответственность выполняет *правовосстановительную (компенсационную) функцию*. Наиболее ярко она проявляется при реализации санкций, установленных бюджетным законодательством, когда устранение правонарушений приводит к восстановлению правопорядка (например, через взыскание сумм нецелевого использования). При этом необходимо различать меры финансовой ответственности, реализующие функцию восстановления нарушенного права, от санкций восстановительного характера, не являющихся мерами ответственности. В параграфе приводятся примеры таких восстановительных санкций.

¹ В соответствии с Законом от 24.12.2002 г. №176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» общая сумма штрафов среди всех доходов федерального бюджета составляет 1353600 тыс. руб., что составляет 0,06% от всего объема государственных федеральных доходов; а в 2002 году года доля штрафов должна была составить почти 0,1% от всего объема федеральных доходов, или 1691400 тыс. рублей (Закон от 30.12.2001 г. №194-ФЗ).

Сигнализационная функция финансово-правовой ответственности проявляется при характеристике правонарушителя. Так, совершение финансового правонарушения может служить сигналом о необходимости более пристального внимания к данному субъекту со стороны органов, осуществляющих финансовый контроль.

В работе показано, что для реализации функции финансово-правовой ответственности, для характеристики ее роли и места в системе права большое значение имеет законодательное обеспечение процессуального порядка привлечения к ней. В заключении параграфа делается вывод о том, что финансово-правовая ответственность имеет также организационное значение. Она обеспечивает реализацию единой денежной и финансовой политики России.

Вторая глава работы – «Финансово-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности» – посвящена вопросам содержания исследуемого вида ответственности и обоснованию его самостоятельности как особого правового института.

Основанием для применения мер финансово-правовой ответственности является *финансовое правонарушение*, исследованию содержания и сущности которого посвящен *первый параграф главы*. В нем отмечается, что в финансово-правовой науке категории «финансовое правонарушение» должного внимания не уделено. Определение признаков и состава финансового правонарушения связано с рядом сложностей, обусловленных отсутствием законодательного определения финансово-правовой ответственности и сложившимся классическим теоретическим подходом к понятию и классификации правонарушений. Необходимость выделения финансового правонарушения в качестве самостоятельного основания для применения мер финансовой ответственности связана, прежде всего, с наличием отрасли финансового права, одним из признаков которой является наличие самостоятельного института принуждения.

Российское финансовое законодательство последних лет предусматривает значительное число финансовых правонарушений, анализ которых позволяет выделить основные признаки и характерные черты этого нового для российского законодательства правового института.

С учетом того, что установление признаков и состава финансового правонарушения и мер ответственности за него является прерогативой федерального зако-

нодателя (на что в соответствии с Конституцией РФ указывают ст.7 Бюджетного кодекса РФ, п.2 ст.1 Налогового кодекса РФ), автором выделяются и раскрываются следующие признаки финансового правонарушения. Это общественная вредность, виновность, особый характер деяния, специфичность субъекта и его наказуемости. Для раскрытия сущности финансового правонарушения в работе подвергаются анализу отдельные элементы состава финансового правонарушения, позволяющие в своей совокупности отделить финансовое правонарушение от иных нарушений порядка осуществления финансовой деятельности.

При характеристике элементов состава финансового правонарушения особое внимание уделено определению дееспособности физических лиц – *субъектов финансовых правонарушений*. В работе предлагается различать общегражданскую и финансовую дееспособность. Автором берется под сомнение высказанное в специальной литературе мнение о целесообразности установления ответственности с 14-летнего возраста. В то же время, обосновывается позиция, что привлечение к финансовой ответственности физического лица с 16-летнего возраста, как это закреплено ст.107 Налогового кодекса РФ, должно являться скорее исключением, чем правилом. При привлечении такого лица к финансовой ответственности следует учитывать, обладает ли данное лицо полной гражданской дееспособностью, необходимой для исполнения налоговых обязанностей. В противном случае физическое лицо не будет являться субъектом такой ответственности.

Важнейшим элементом состава финансового правонарушения является его *субъективная сторона*, отражающая психическое отношение субъекта к совершаемому действию или бездействию и проявляющаяся в форме вины. По своему содержанию вина включает в себя интеллектуальный фактор и волевой критерий, различное сочетание которых лежит в основе деления вины на формы.

В работе показана специфика такого признака финансового правонарушения – как его *объект*. То есть круг отношений, на которые направлено виновное, противоправное и общественно вредное поведение субъекта. Объект финансового правонарушения разнообразен и зависит от направленности посягательства. Общим объектом является совокупность фискальных интересов государства и его отдельных административно-территориальных образований, а также законодательно пре-

дусмотренный порядок аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Правовая норма об ответственности за финансовые правонарушения предполагает четкое указание на признаки внешнего проявления наказуемого деяния. И прежде всего, такого элемента состава финансового правонарушения, как его *объективная сторона*, обязательным признаком которой является наличие противоправного деяния, т.е. действия или бездействия. В тех финансовых правонарушениях, в которых наличие его состава требует не только совершение деяния, но и наступления общественно-вредного результата, в объективную сторону деяния может быть включен учет степени тяжести в последствиях правонарушения. И тогда возникает необходимость установления причинной связи действия или бездействия субъекта с наступившими противоправными последствиями. Отсутствие причинной связи в этом случае исключает возможность признания деяния финансовым правонарушением и не может повлечь ответственности.

С учетом проведенного исследования, под финансовыми правонарушениями в работе предлагается понимать *виновное, противоправное деяние (действие или бездействие) коллективного или индивидуального субъекта финансового права в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, за которое федеральным законодательством установлены меры финансово-правовой ответственности.*

Придя к выводу, что финансово-правовую ответственность не следует отождествлять ни с реализацией санкцией правовой нормы, ни с применением иных принудительных мер, автор полагает, что ответственность имеет место только тогда, когда реализуется финансовая санкция в виде *дополнительного* обременения лица, совершившее финансовое правонарушение. Именно ***анализу основных признаков финансовых санкций в системе мер ответственности и посвящен второй параграф второй главы работы.*** В нем анализируются различные теоретические подходы к определению понятия и природы санкций. Основной проблемой при рассмотрении сущности санкции автор видит в решении вопроса о соотношении санкции и государственного принуждения. При этом автор исходит из того, что понятие «мера государственного принуждения» шире понятия «санкция». Правовая санкция представляет собой указание лишь на те меры государственного

принуждения, которые применяются в случае нарушения диспозиции правовой нормы в виде либо наказания правонарушителя, либо в восстановлении нарушенных законных интересов. Для обоснования, что государственное принуждение может осуществляться и без применения санкции, в работе приводятся примеры таких принудительных мер.

В связи с тем, что финансово-правовые санкции являются частью системы правовых санкций, они обладают всеми признаками юридических санкций, а также рядом особенностей, связанными со своим специфичным воздействием на особый круг общественных отношений - отношений по осуществлению финансовой деятельности. Финансовые санкции как меры финансово-правовой ответственности и как принудительные меры финансового характера, направленные на компенсацию потерь финансовых фондов (восстановительные меры), являются реакцией государства на конкретное совершенное финансовое правонарушение. Иные принудительные меры финансового характера могут применяться и до совершения правонарушения, а также для профилактики финансовых правонарушений. К отличительным признакам финансово-правовых санкций можно отнести зарождение особого производства по делам о финансовом правонарушении, а также появление собственных процессуальных норм, сроков давности и специфики доказывания. С учетом изложенного, под *финансово-правовыми санкциями автор предлагает понимать меры, имеющие финансово-имущественный характер, обеспеченные принудительной силой государства, содержащиеся в финансово-правовых нормах, применяемые в специальном процессуальном порядке к субъекту финансовой деятельности в случае невыполнения им либо выполнения им ненадлежащим образом требований законодательства о порядке аккумуляции, распределения, использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.*

Третий параграф второй главы посвящен анализу различных направлений финансовой деятельности, за нарушение которых предусмотрена финансовая ответственность. В нем выделяются и рассматриваются следующие *виды финансовой ответственности*: за нарушения бюджетного, таможенного, банковского законодательства, за совершение налоговых правонарушений, а также за нарушения установленного порядка осуществления кассовых операций и валютного законодательства. В каждой из этих сфер правового регулирования объем мер финансово-

правового воздействия не одинаков и зависит от степени разработанности правовых основ и уровня профессиональной специализации их разработчиков. Содержание параграфа включает в себя характеристику каждого из видов финансово-правовой ответственности, сложившейся на данный период.

Автор обращает внимание на необходимость процессуальных норм для правильного применения мер ответственности, защиты прав того или иного субъекта, минимизации затрат, недопущения ошибок. Отсутствие в законодательстве определенного и тщательно регламентированного процессуального порядка ведет, прежде всего, к искажению в правоприменительной практике положений материально-правовых норм. В этой связи, в *четвертом параграфе второй главы* анализируется *порядок привлечения к финансово-правовой ответственности*, сложившийся в различных направлениях осуществления финансовой деятельности.

Особый процессуальный порядок применения мер финансово-правовой ответственности наряду с субъектным составом финансового правонарушения является отличительной чертой правового института финансово-правовой ответственности, позволяющей отделить ее от других видов ответственности, в том числе от административного воздействия. Несмотря на это, такой процессуальный порядок еще надлежащим образом не разработан для применения большинства финансово-правовых санкций.

Наиболее системный порядок реализации мер финансово-правовой ответственности регламентирован налоговым законодательством. Причем несоблюдение этого порядка может явиться основанием для отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом. Впервые в российском законодательстве именно Налоговый кодекс РФ закрепляет некоторые процедуры и процессуальные правила привлечения нарушителей к финансовой (налоговой) ответственности. Основной целью этого процессуального порядка является правильное применение мер финансово-правовой ответственности, при котором не будут нарушены права того или иного субъекта налоговых отношений и в полном объеме реализованы функции правового института финансовой ответственности.

Автором отмечается, что зарождающийся в законодательстве порядок применения мер финансовой ответственности значительно отличается от производства по делам из административных правонарушений, регламентированный Кодексом

Российской Федерации об административных правонарушениях. На основе актов действующего законодательства в работе рассматривается процедура привлечения к финансово-правовой ответственности за различные нарушения в области финансовой деятельности.

Анализ этих норм позволил сделать вывод о том, что существующий в настоящее время в Российской Федерации механизм привлечения к финансовой ответственности можно охарактеризовать как неопределенный и противоречивый: с одной стороны, он не гарантирует исключения злоупотреблений со стороны правоприменительных органов и не обеспечивает лицам, привлекаемым к ответственности, полной защиты своих прав. С другой стороны, он не способствует эффективному применению мер финансово-правовой ответственности и вызывает чрезмерную нагрузку судов, что мешает нормальной реализации норм о финансово-правовой ответственности и выполнению судами иных функций по отправлению правосудия.

Глава третья – «Пути и перспективы дальнейшего развития и совершенствования института финансово-правовой ответственности» - посвящена выявлению перспектив развития правового института финансово-правовой ответственности. Усилия автора были направлены на поиск путей совершенствования государственной политики в области защиты финансовой деятельности.

В первом параграфе третьей главы – «Основные направления совершенствования законодательства о финансово-правовой ответственности» – выявляются проблемы сложившихся правовых основ института финансовой ответственности и определяются возможные пути их решения. Многие спорные вопросы действующего законодательства о финансовой ответственности являются результатом отсутствия единого теоретического и практического подхода к понятию финансово-правовой ответственности, финансовой санкции и финансовому правонарушению. Правовое регулирование при отсутствии единой теоретической обоснованности финансово-правовых категорий приводит к отрицательным последствиям и разного рода противоречиям в данной сфере. В связи с этим первостепенными задачами современного периода автору видятся совершенствование законодательной деятельности государства и качественная организация нормотворческого про-

цесса. Исследуя возможные направления дальнейшего развития законодательства о финансово-правовой ответственности, автор пришел к следующим выводам.

Современное финансовое законодательств не может дальше развиваться без собственных средств защиты и в нем должны преобладать *меры прямого действия*, поскольку не обеспеченное реальными мерами ответственности требование закона позволяет безнаказанно совершать правонарушения. Собственные меры финансового принуждения позволят избежать негативных последствий для государственной экономики и жизнеобеспечения общества. Изобилие декларативных, отсылочных и «пустых» норм дает возможность различного толкования при применении мер ответственности, и даже уклониться от нее.

Не менее насущным является законодательное решение вопросов о *соотношении мер финансовой и административной ответственности* за совершение правонарушений в сфере мобилизации, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств. До сих пор действующим законодательством меры финансово-правовой и административно-правовой ответственности не разделены, впрочем, как и меры ответственности с иными мерами государственного принуждения. В этой связи представляется необходимым более четко разграничить на законодательном уровне составы финансовых и административных правонарушений, а также соответствующих им мер ответственности. Тем более, наличие таких составов правонарушений, за которые предусмотрено наложение одновременно нескольких видов ответственности, представляет не только практическую сложность применения, но и создает трудности для исследовательского процесса в сфере финансово-правовой ответственности.

Автор считает, что качественной доработке, как в теории, так и в финансовом законодательстве нуждается *вопрос о составе и видах финансовых правонарушений*, что позволит исключить некоторые противоречия в законодательном определении их места и в разграничении отдельных элементов составов конкретных проступков. Это автор показывает на примере, когда совершение более опасного, квалифицированного деяния может повлечь менее строгую ответственность¹. Кро-

¹ Так, правонарушение, подпадающее под признаки пункта 1 статьи 117 Налогового кодекса РФ, в любом случае влечет за собой взыскание штрафа в размере не менее двадцати тысяч рублей. Тогда как за совершение более тяжкого правонарушения, предусмотренного п.2 ст. 117 Кодекса, сумма штрафа может быть значительно меньше 20 тысяч рублей.

ме того, по-прежнему недостаточно разработанным в финансовом законодательстве является вопрос о влиянии на меру ответственности формы вины. Например, установление умысла как квалифицирующего признака только в одном варианте, влекущим повышенную меру ответственности (часть 3 ст.122 Налогового кодекса РФ). В остальных случаях форма вины не влияет на размер санкции.

Автор видит необходимость однозначного законодательного разрешения вопроса *о характере и сроке вынесения решения о привлечении к финансово-правовой ответственности* соответствующим органом финансового контроля. То же самое в вопросе сопоставления данного решения со сроком привлечения к финансово-правовой ответственности.

Таким образом, действующему законодательству о финансово-правовой ответственности присущи многие характерные неопределенности и противоречия, которые не позволяют в ряде случаев надлежащим образом реализовать принципы юридической ответственности. В целом российское законодательство о финансово-правовой ответственности устанавливает чаще всего жесткие меры наказания и предоставляет широкие права соответствующим органам для их применения. Вместе с тем сама по себе суровость мер не решит проблемы роста правонарушений. Поэтому для развития разумной экономической политики, для стимулирования добросовестного хозяйствующего субъекта, для исключения желания нарушать установленные правовые предписания необходимо гармоничное, четкое, взаимосвязанное, внутренне непротиворечивое финансовое законодательство. Назрела необходимость его реформирования, начиная от общих своих положений, определяющих основные понятия, до конкретных пунктов отдельных статей, устанавливающих различные меры финансово-правовой ответственности.

Дополнительную сложность в развитии федерального законодательства о финансово-правовой ответственности вносит отсутствие однозначности в определении природы финансово-правовой ответственности, ее признаков и видов, предусматриваемых ею мер. Поэтому *второй параграф третьей главы посвящен рассмотрению перспектив развития отдельных мер финансово-правовой ответственности*. В нем, в частности, отмечается, что требуют своего разрешения вопросы, касающиеся понятия финансовых санкций. Так, пеню следовало бы признать не только мерой обеспечительного характера, но и мерой ответственности

наряду с финансовым штрафом. Пеня, как и штраф, поступает в казну, ее размер установлен законом, а не договором, и назначается она за самостоятельное финансовое правонарушение - неисполнение сроков платежа.

Характер применяемых за нарушения законодательства о финансовой деятельности мер ответственности в большинстве своем имеет характер *абсолютно-определенных санкций*. Между тем, для более четкого и корректного применения мер ответственности в работе предлагается вместо абсолютно-определенных санкций установить относительно-определенные финансовых меры: «от» и «до». Такая трактовка будет состоять в логической связке с основополагающим принципом юридической ответственности - принципом индивидуализации наказания. Установление мер финансовой ответственности в конкретных суммах приводит к необходимости внесения дополнительных изменений в нормативные акты, например, в связи с инфляцией. Если при этом учесть, что меры финансово-правовой ответственности могут устанавливаться только федеральным законодательством, становится ясным, что такого рода изменения крайне нежелательны, так как вызывают дополнительные сложности и не позволяют в полной мере реализовать принципы индивидуализации и дифференциации наказания.

В работе обращено внимание на несовершенство законодательных установлений мер финансово-правовой ответственности, когда не отслеживается учет размера причиненного правонарушением вреда. В этой связи предлагается в финансовом законодательстве ввести и закрепить определение понятия вреда, что способствовало бы защите финансовых интересов общественно-территориальных образований. Кроме этого, автор видит необходимость расширить сферу применения финансово-правовой ответственности путем законодательного закрепления такой финансовой санкции, как *полное или частичное взыскание в пользу государства дохода, полученного в результате финансового правонарушения*. При установлении таких мер и условий финансово-правовой ответственности необходим четкий порядок их реализации.

Автор считает необходимым закрепить в качестве самостоятельной меры финансово-правовой ответственности *такой санкции, как финансовое предупреждение*. Это позволило бы за незначительные финансовые правонарушения, совер-

шенные при смягчающих обстоятельствах, применить менее строгую меру ответственности.

В заключении диссертации подведены итоги работы и сформулированы основные теоретические выводы и предложения диссертационного исследования.

Основные положения и выводы диссертации опубликованы автором в следующих работах:

1. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства в Российской Федерации //Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 2.- Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1999. С.203-207.

2. Соотношение видов ответственности по бюджетно-налоговому законодательству //Правовые проблемы укрепления российской государственности.- Томск: Изд-во Томского ун-та, 2000. С.310-314.

3. Финансово-правовая ответственность: ее становление в советский и современный период //Государственная власть и права человека. Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима 14 декабря 2000 года. - Томск: Изд-во Томского ун-та, 2001, С.262-267.

4. Финансовое правонарушение: признаки, состав, особенности //Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 7.- Томск: Изд-во Томского ун-та, 2001. С.200-203.

5. Особенности финансово-правовой ответственности по российскому законодательству //Сибирские юридические записки: Ежегодник Ассоциации юридических вузов «Сибирь». Вып.1. – Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 2002. С. 40-51 (в соавторстве с В.М. Зуевым).

6. Некоторые вопросы совершенствования финансово-правовой ответственности (в печати).