

Ключевые слова: правонарушение; институт права; финансовое право; финансовая ответственность; юридическая ответственность; санкции.

Аннотация: В статье анализируется институт финансово-правовой ответственности, обосновывается его место в системе финансового права и в системе межотраслевого института юридической ответственности. Дается определение института финансово-правовой ответственности. Раскрываются отличительные черты от иных институтов юридической ответственности.

Государственные органы при осуществлении финансовой деятельности в ряде случаев вынуждены прибегать к принуждению, которое возможно в случае пресечения финансовых правонарушений, предупреждения правонарушений. Большинство мер, применяемых при этом государственными органами, являются мерами ответственности. Не вызывает сомнения возможность применения в финансовой сфере санкций дисциплинарного, административного и уголовного характера. Однако в основном полномочия государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, в сфере принуждения носят выраженный финансово-правовой характер. Данный факт предопределяет необходимость обращения к понятию финансово-правовой ответственности.

Поскольку финансовое право выступает как самостоятельная отрасль российского права [1; 2], в его структуре мер государственного воздействия обязательно будут в наличии меры ответственности. Таким образом, финансовое право обязательно должно иметь охранительный институт финансово-правовой ответственности, который имеет свойственные только ему меры ответственности и государственного принуждения. Наглядное проявление финансово-правовой ответственности возможно проследить в нормах бюджетного и налогового законодательства.

Понятие финансовой ответственности – одна из базовых финансово-правовых категорий, чья конструкция в большей степени определяет место и роль правового регулирования финансовых отношений в системе российского права.

Возникновение финансово-правовой ответственности обусловлено протекающими в стране рыночными преобразованиями, происходящими одновременно с переосмыслением места и роли, функций государства в обществе и экономике, изменением форм и методов государственного управления, созданием новых структур и институтов, поиском оптимального баланса механизмов рыночной самоорганизации и государственного регулирования рынка.

Отметим, что правом применять финансово-правовые санкции наделены: налоговые органы; органы государственных внебюджетных фондов; таможенные органы; Федеральное казначейство; органы, исполняющие бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты; Центральный банк РФ. Причем в КоАП РФ [3] в перечне органов, наделенных правом рассматривать дела об административных правонарушениях, отсутствуют: Центральный банк РФ, органы государственных внебюджетных фондов и Федеральное казначейство, что еще раз подчеркивает финансово-правовую природу санкций за совершенные финансовые правонарушения.

С переходом к рыночной экономике и, вместе с тем, в связи с развитием финансового и, в частности, налогового законодательства стала четко выделяться финансово-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Тем не менее, вопрос о выделении финансовой ответственности как

самостоятельного вида юридической ответственности решается в юридической литературе неоднозначно. Так, О.О. Томилин считает, что административная ответственность в финансовой сфере представляет сложное многоаспектное явление и может быть определена как система урегулированных нормами административного права отношений, направленных на исполнение субъектами обязанностей, возложенных на них в области формирования и использования фондов денежных средств, а финансовой ответственности в российском праве нет. За соответствующие нарушения налогоплательщики привлекаются к административной ответственности [4]. Автором представляется, что для обозначения ее разновидности можно называть ее административно-налоговая (административно-таможенная, административно-экономическая и т. д.). Что же касается пени, принудительного взыскания недоимок и штрафов, то эти три финансовые санкции можно отнести к мерам административного принуждения в области финансовых отношений. Г.А. Кузьмичева и Л.А. Калинина разделяют данное суждение и считают, что принятие того или иного отраслевого закона, в том числе и кодифицированного, само по себе не влечет возникновения нового вида ответственности, а случаи использования дефиниций «финансовая ответственность», «налоговая ответственность», «таможенная ответственность» в отраслевом законодательстве только способствуют размыванию административной ответственности как правового института. Если рассматривать финансовую и налоговую ответственность как разновидности административной, то очевидно, что принятие того или иного отраслевого закона, в том числе и кодифицированного, которым регулируется указанная сфера общественных отношений, не влечет возникновения нового подвида юридической ответственности. В противном случае следует признать предпринимательскую, земельную, бюджетную, экологическую, аграрную, таможенную ответственность [5].

Вместе с тем, государственные органы при осуществлении финансовой деятельности в ряде случаев вынуждены прибегать к принуждению, которое возможно в случае пресечения финансовых правонарушений, предупреждения правонарушений. Большинство мер, применяемых при этом государственными органами, являются мерами ответственности. Не вызывает сомнения возможность применения в финансовой сфере санкций дисциплинарного, административного и уголовного характера. Однако в основном полномочия государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность в сфере принуждения, носят выраженный финансово-правовой характер. Данный факт предопределяет необходимость обращения к понятию финансово-правовой ответственности.

Возникновение финансово-правовой ответственности обусловлено протекающими в стране рыночными преобразованиями, происходящими одновременно с переосмыслением места и роли, функций государства в обществе и экономике, изменением форм и методов в государстве иного управления, созданием новых струк-

тур и институтов, поиском оптимального баланса механизмов рыночной самоорганизации и государственного регулирования рынка.

Исследователи данной проблематики пришли к довольно единообразному пониманию финансово-правовой ответственности. Так, С.Е. Батыров считает, что финансово-правовая ответственность – это «правоотношение, возникающее из нарушения установленных законодательством финансовых обязательств, выражающееся в применении к правонарушителю мер финансово-правового характера, влекущих наступление невыгодных имущественных последствий по причине отрицательной оценки государством его противоправного виновного деяния, наступление которых обеспечивается возможностью государственного принуждения» [6]. Н.А. Саттарова определяет финансово-правовую ответственность как «применение к нарушителю финансово-правовых норм, мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами, возлагающими на правонарушителя дополнительные обременения имущественного характера» [7].

Данные определения позволяют в достаточной степени охарактеризовать сущность данного вида юридической ответственности с точки зрения его самостоятельности.

Кроме того, о самостоятельности финансово-правовой ответственности свидетельствует и тот факт, что ряд авторов признают существование налоговой, бюджетной, валютной ответственности в ее составе [8; 9]. Так, в ст. 306.2 БК РФ [10] указывается, что бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Самостоятельность финансовой ответственности подчеркивают специфические особенности финансового правонарушения. Понятие «финансовое правонарушение» носит собирательный характер, оно объединяет бюджетные, налоговые, валютные и банковские правонарушения [8, с. 749]. Так, анализ правонарушений, предусмотренных в Налоговом кодексе, показывает, что они посягают на отношения, обеспечивающие установленный порядок представления налоговой декларации и порядок уплаты налогов и сборов; отношения, обеспечивающие нормальное функционирование налоговых органов и взыскание налоговых санкций; публичные отношения, возникающие между банками и налоговыми органами.

Финансовые правонарушения, посягающие на публичные банковские отношения, предусмотрены ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [11], ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [12] и др. Из этого следует, что предусмотренные данными нормативно-правовыми актами правонарушения посягают на отношения, обеспечивающие соблюдение банковских нормативов, правил ведения документации и предоставления различных сведений.

Таким образом, в отличие от административной ответственности, которая предусмотрена на федеральном уровне исключительно Кодексом об административных правонарушениях, финансовая ответственность закреплена в Налоговом кодексе РФ, Бюджетном Кодексе РФ, ФЗ от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» [13], ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», различных указах Президента РФ и инструкциях Центрального Банка РФ.

К нарушителям финансового законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о

ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа, начисление пени и пр.

Таким образом, выделение финансовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности является объективным, обоснованным и отвечает реалиям современной действительности.

Кроме того, финансово-правовая ответственность включает в себе все признаки, необходимые для характеристики ее как правовой. В системе мер государственного принуждения финансово-правовая ответственность выступает действенным механизмом финансово-правового регулирования, наряду с предупреждением, пресечением и восстановлением нарушенных прав в сфере финансов.

На основании финансового законодательства можно сделать вывод, что к видами финансово-правовой ответственности можно причислить финансовые санкции за правонарушения в сфере бюджетных, валютных, налоговых и банковских правоотношений.

Таким образом, финансово-правовая ответственность – это юридическая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных финансовым законодательством, а в случае совершения правонарушения – обязанность претерпевать меры государственного принуждения в виде финансовых санкций, имеющих карательный характер за совершенное правонарушение в сфере финансовых правоотношений.

Кроме того, существует достаточно оснований, чтобы охарактеризовать финансовую ответственность как правовую: она имеет формальную определенность, выражаемую через правовые нормы; гарантированность государством; реализацию в нескольких аспектах – равно как это присуще и юридической ответственности; обеспеченность государственными мерами воздействия; обязанностью претерпевать определенные неблагоприятные последствия; наличие определенной процессуальной формы.

Кроме того, развитие финансово-правовой ответственности происходит и в ее институциональном разрезе, что подтверждается выделением самостоятельного законодательства в сфере налоговых, бюджетных, банковских и валютных правоотношений.

Термин «институт» в печатных изданиях зачастую употребляется в неопределенно широком смысле: можно говорить о социальных, политических, общественных институтах и т. п. С точки зрения же юриспруденции берется определенное значение – конкретное нормативное установление государства, закона – правовой институт. Если отрасль права регулирует род общественных отношений, то институт – лишь их вид. Институт – гораздо меньшая, по сравнению с отраслью, совокупность юридических норм. В каждой отрасли права можно выделить множество институтов. А.П. Чирков отмечает, что юридическая ответственность относится к числу функциональных межотраслевых комплексных институтов, осуществляющих «сквозную» регламентацию важнейших отношений, связанных с привлечением правонарушителей к юридической ответственности [14]. Именно поэтому данный институт способен обслуживать различные отрасли права. Д.А. Липинский подтверждает, что юридическая ответственность как правовой институт характеризуется сложной межотраслевой совокупностью норм, закрепляющих юридическую ответственность, соблюдение которых обеспечивает правопорядок, а применение их при совершении правонарушения восстанавливает правопорядок и карает правонарушителя [15].

Юридическая ответственность - институт материального права, ее принципами являются справедливость, законность, неотвратимость, индивидуализация, гуманизм и виновность деяния. Не являются принципами юридической ответственности: состязательность процесса

и право на защиту лица, привлеченного к ответственности, регламентированность осуществления, официальность, публичность. Это не принципы юридической ответственности, а принципы юридического процесса, а официальность есть общее свойство права [15].

Нормы, предусматривающие юридическую ответственность, содержатся в действующих нормативно-правовых актах, и в совокупности образуют межотраслевой функциональный охранительно-регулятивный институт юридической ответственности [16].

Проанализируем состав правоотношений финансовой ответственности, который также представляет собой сложное социально-правовое явление. Особенность данных правоотношений будет заключаться в том, что одним из ее участников будет всегда выступать соответствующий компетентный государственный орган, а другим – правонарушитель, т. е. физическое или юридическое лицо. Отношения финансовой ответственности будут иметь материальный характер, а субъектом будет являться государство, чья обязанность заключается в охране финансовых отношений.

Применение мер финансовой ответственности является одновременно правом и обязанностью государства, потому как даже в случаях, когда правонарушитель добровольно прекращает совершение финансового правонарушения, государство не утрачивает права на применение соответствующих мер финансовой ответственности. К примеру, добровольная постановка на учет в налоговом органе после установленного срока не предотвращает ответственности, предусмотренной статьей 117 НК РФ [17], и не освобождает налогоплательщика от мер финансово-правовой ответственности – обязанности уплатить штраф. Данный пример также раскрывает содержание финансовых правоотношений с точки зрения их юридического и фактического содержания. Юридическое содержание выражается в праве государства воздействовать на правонарушителя финансово-правовыми санкциями, а фактический состав выражается в действии налогоплательщика, направленном на неотвратимость реализации возложенных на него финансово-правовых обязанностей.

Объектом в финансово-правовых отношениях будет выступать правовой статус нарушителя финансового законодательства, поскольку наложение дополнительных лишений и ограничений имущественного характера приводит к изменению в финансово-правовом статусе правонарушителя.

В механизме финансово-правового регулирования финансовая ответственность является развитием материального финансового правоотношения, которое реализуется через конкретные процессуальные формы. Финансовая ответственность выражается в виде наложения государством запретов на совершение иными субъектами действий, не соответствующих финансово-правовой политике. Воспрещая нарушать финансовое законодательство, государство обязывает субъектов финансового права воздерживаться от свершения действий либо бездействий, которые могут повлечь нарушения финансового законодательства, а своими поступками реализовывать возложенные обязанности.

Финансовая ответственность выражает содержание правоохранительных отношений через правовой статус правонарушителя, но в то же время финансовая ответственность не ограничивается только лишь рамками охранительных правоотношений. Самостоятельность финансово-правовой ответственности выражается также и через особый процессуальный порядок ее применения. Это позволяет раскрыть содержание финансового правоотношения как динамичную самостоятельную систему. Наиболее полно и последовательно процессуальная форма привлечения к ответственности урегулирована нормами налогового законодательства, где определена последовательность действий компетентных финансо-

во-контрольных органов по применению санкции охранительной нормы к правонарушителю.

Процессуальная форма финансовой ответственности как охранительного правоотношения раскрывается через три стадии: возникновение финансовой ответственности; конкретизация финансовой ответственности посредством доказывания наличия элементов состава финансового правонарушения; реализация финансовой ответственности.

Для финансовой ответственности обязательным является порядок досудебного разрешения финансовых споров, когда финансовый орган выносит предписание правонарушителю о добровольном устранении выявленных правонарушений. Данное положение предусмотрено законодательно, а именно нормами налогового кодекса. Только лишь в случае, когда после предложения о добровольном устранении финансового правонарушения от нарушителя не последует встречного добровольного подчинения и устранения выявленного правонарушения, представитель финансового органа обращается в суд с иском о принудительном взыскании финансовой санкции.

Кроме того, финансовые правоотношения могут иметь два вида процессуальных правоотношений – собственно финансовые, а также гражданские (арбитражные). Следовательно, элементы механизма финансовой ответственности, которые входят в предмет финансового права, входят в сферы регулирования и иных отраслей российского права. Отношения, возникающие в процессе судебного рассмотрения иска представителя финансового органа о взыскании с правонарушителя финансовой санкции, образуют предметы гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального права. Следовательно, финансово-правовая ответственность выступает правоотношением, имеющим особую процессуальную форму реализации. Движение охранительного финансового правоотношения раскрывается через систему последовательных действий компетентных государственных органов и группируется на отдельные, но взаимосвязанные стадии.

Охранительные финансовые правоотношения начинаются по факту правонарушения в сфере финансовых правоотношений и имеют формальное, фактическое и процессуальное основания.

Формальное (нормативное) основание заключается в наличии системы норм финансового законодательства, которыми устанавливаются различные составы финансовых правонарушений, права и обязанности участников финансовых правоотношений, принципы и порядок привлечения к ответственности.

Фактическое основание означает совершение субъектом финансового права противоправного деяния, которое привело к нарушению норм финансового законодательства.

Процессуальное основание заключается в вынесении компетентным органом решения о наложении санкций за совершенное финансовое правонарушение.

Таким образом, наступление финансовой ответственности становится возможным при наличии всей совокупности вышеперечисленных оснований. Посредством данных оснований финансовая ответственность решает задачи, которые прописаны в статьях конкретных нормативных актов. К примеру, в статье 3 НК РФ сказано, что посредством нормативных порядков, установленных налоговым кодексом, достигаются цели налоговой ответственности.

Из вышеперечисленного следует, что главное назначение финансовой ответственности заключается в обеспечении нормального действия механизма финансово-правового регулирования. На основе этого определения выделяются материальные признаки финансовой ответственности, характеризующие финансовую ответственность в качестве охранительного финансового право-

отношения. Финансовая ответственность соответствует общеправовым принципам юридической ответственности и принципам финансового права. Основанием применения финансовой ответственности является виновное совершение финансового правонарушения. Финансовая ответственность может быть исполнена правонарушителем в добровольном порядке, поэтому она не всегда связана с порицанием. Привлечение к финансовой ответственности не исключает возможности применения иных мер государственного принуждения за нарушения финансового законодательства.

Таким образом, финансовая ответственность представляет собой обязанность лица, виновного в совершении финансового правонарушения, претерпевать меры государственно-властного принуждения, предусмотренные санкциями финансового законодательства, состоящие в возложении дополнительных юридических обязанностей имущественного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.

Финансовая ответственность, как и другие виды юридической ответственности, достигает цели своего предназначения в том случае, если государство в лице финансово-контрольных органов познает всеми законными способами объективный факт совершения финансового правонарушения и признает или не признает его таковым.

Цели финансовой ответственности реализуются в функциях, которые отражают предназначение этого охранительного института, тесно связаны с применением финансово-правовых санкций и имеют социальные последствия. Следовательно, в механизме правового регулирования финансовых отношений финансово-правовая ответственность выполняет юридическую и социальную функции.

Таким образом, можно сделать вывод, что финансовая ответственность функционирует в рамках финансово-правового института, который регулирует общественные отношения в финансовой сфере через запрещение и принуждение, а также через поощрение при правомерном поведении ее субъектов.

Статья выполнена при поддержке РГНФ, проект № 16-33-00017 «Комплексный, межотраслевой институт юридической ответственности: понятие, структура, взаимосвязи и место в системе права».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Колесников Ю. Место финансового права в системе российского права // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2005. № 90. С. 5–18.
2. Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 386 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, ред. от 05.04.2016 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
4. Томилин О.О. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения юридических лиц, за правонарушения в финансовой сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 22 с.
5. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. 464 с.
6. Багыров С.Е. Финансово-правовая ответственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 21 с.
7. Сагтарова Н.А. Финансово-правовая ответственность. Казань: Познание, 2009. 135 с.
8. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 948 с.
9. Козырев А.А. Некоторые вопросы ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах // Государство и право. 2004. № 4. С. 80–84.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ, ред. от 23.07.2013 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
11. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ; ред. от 30.12.2015: с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
12. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1: ред. от 05.04.2016 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
13. О валютном регулировании и валютном контроле: федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ; ред. от 30.12.2015 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
14. Чирков А.П. Ответственность в системе права. Калининград: Изд-во Калинингр. ун-та, 1996. 77 с.
15. Липинский Д.А. Соотношение функций права и функций юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 3. С. 144–155.
16. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. 46 с.
17. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ; ред. от 05.04.2016 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

INDEPENDENCE OF INSTITUTE OF FINANCIAL AND LEGAL LIABILITY

© 2016

*V.V. Stepanova, senior lecturer of Chair “Theory of State and Law”
Togliatti State University, Togliatti (Russia)*

Keywords: crime; the institute of law; financial law; financial responsibility; legal responsibility; sanctions.

Abstract: The article examines the Institute’s financial and legal responsibility, justified its place in the system of financial law and the system of inter-branch institute of legal responsibility. The definition of the Institute’s financial and legal liability. Disclosed are the distinctive features of the other institutions of legal liability.