

Андрей Евдокимов

**Имущественные меры бюджетно-правового
принуждения**

Кандидатская диссертация

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34.01
ББК 67.4
А65

A65 **Андрей Евдокимов**
Имущественные меры бюджетно-правового принуждения: Кандидатская диссертация / Андрей Евдокимов – М.: Lennex Corp, — Подготовка макета: ООО «Книга по Требованию», 2021. – 218 с.

ISBN 978-5-8850-7395-0

В монографии юриста, переводчика и философа Андрея Юрьевича Евдокимова представлено кандидатское диссертационное исследование, успешная защита которого состоялась 29 марта 2012 г. Диссертация посвящена актуальным вопросам применения имущественных мер принуждения по действующему бюджетному праву Российской Федерации. Книга адресована преподавателям и учащимся юридических и экономических вузов и специальностей, практическим работникам бюджетных организаций и учреждений, служащим органов Федерального казначейства и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, юристам и бухгалтерам, а также всем интересующимся современной теорией и практикой финансового права и бюджетного законодательства.

ISBN 978-5-8850-7395-0

© Lennex Corp, 2021
© Андрей Евдокимов, 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и формы бюджетно-правового принуждения.....	20
§ 1. Понятие, признаки и бюджетно-правовые особенности публично-правового принуждения.....	20
§ 2. Имущественные меры принуждения в бюджетном праве как одна из форм правового принуждения.....	46
§ 3. Доктринальные подходы к разработке типологии имущественных мер бюджетно-правового принуждения.....	65
Глава 2. Имущественные бюджетно-правовые меры обеспечения исполнения обязанностей субъектов бюджетного права.....	82
§ 1. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса...	82
§ 2. Пеня как мера обеспечения исполнения обязанностей субъектов бюджетного права.....	88
§ 3. Приостановление операций по счетам.....	116
Глава 3. Имущественные бюджетно-правовые меры ответственности.....	129
§ 1. Изъятие бюджетных средств.....	129
§ 2. Выплата компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования (статья 293 БК РФ).....	134
§ 3. Аннулирование государственных или муниципальных гарантий, предоставленных с нарушением порядка, установленного БК РФ (статья 300 БК РФ).....	137
§ 4. Пеня как мера ответственности.....	141
Заключение.....	145
Список использованного нормативного материала и специальной литературы.....	149
Приложения.....	210

Введение

Актуальность диссертационного исследования. Актуальность исследования бюджетно-правового принуждения, его форм и имущественных мер обуславливается неуклонно возрастающим значением, которое имеет в настоящее время, особенно в условиях глобальной экономической рецессии, бюджетно-правовое регулирование и – как неотъемлемая часть этого регулирования – принуждение. В Бюджетном послании Президента РФ от 29 июня 2011 г. на 2012 финансовый год и плановый период 2013 – 2014 годов, опубликованном на официальном сайте Президента РФ (www.kremlin.ru) и сайте «Российской газеты» (www.rg.ru) 29 июня 2011 года, подчеркнута необходимость совершенствования государственного финансового контроля и правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Причем задача по внесению соответствующих изменений в бюджетное законодательство РФ ставится Президентом РФ в бюджетных посланиях с 2008 года. Содержание правовых норм, регулирующих применение принудительных мер на протяжении последних десяти лет, несмотря на определенные успехи, достигнутые на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации¹,

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с изм. и доп. от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ, 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ, 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ, 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ, 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, 24 июля 2002 г. № 104-ФЗ, 24 июля 2002 г. № 110-ФЗ, 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ, 7 июля 2003 г. № 117-ФЗ, 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ, 11 ноября 2003 г. № 147-ФЗ, 11 ноября 2003 г. № 148-ФЗ, 8 декабря 2003 г. № 158-ФЗ, 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ, 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, 20 августа 2004 г. № 111-ФЗ, 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ, 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ, 28 декабря 2004 г. № 182-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 195-ФЗ, 9 мая 2005 г. № 49-ФЗ, 1 июля 2005 г. № 78-ФЗ, 12 октября 2005 г. № 127-ФЗ, 19 декабря 2005 г. № 159-ФЗ, 22 декабря 2005 г. № 176-ФЗ, 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ, 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ, 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, 3 января 2006 г. № 6-ФЗ, 2 февраля 2006 г. № 19-

развивалось менее активно, чем в ряде других институтов бюджетного права,

ФЗ, 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ, 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ, 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, 19 декабря 2006 г. № 237-ФЗ, 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ, 30 декабря 2006 г. № 265-ФЗ, 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ, 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ, 2 ноября 2007 г. № 247-ФЗ, 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, 6 декабря 2007 г. № 333-ФЗ, 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ, 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ, 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ, 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ, 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ, 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ, 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ, 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ, 19 июля 2009 г. № 192-ФЗ, 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ, 22 сентября 2009 г. № 218-ФЗ, 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ, 28 ноября 2009 г. № 283-ФЗ, 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ, 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ, 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ, 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, 10 мая 2010 г. № 85-ФЗ, 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ, 27 июля 2010 г. № 216-ФЗ, 27 июля 2010 г. № 223-ФЗ, 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ, 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ, 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ, 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ, 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ, 28 декабря 2010 г. № 402-ФЗ, 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ, 27 июня 2011 г. № 162-ФЗ, 6 октября 2011 г. № 270-ФЗ, 30 ноября 2011 г. № 352-ФЗ, 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ, 3 декабря 2011 г. № 378-ФЗ, с изм., внесенными пост. Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П, 22 июня 2009 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 1999. № 28, ст. 3492; 2000. № 1, ч. 1, ст. 10; № 32, ст. 3339; 2001, № 1, ч. 1, ст. 2; № 33, ч. 1, ст. 3429; № 53, ч. 1, ст. 5030; 2002. № 22, ст. 2026; № 28, ст. 2790; № 30, ст. 3021, 3027; № 52, ч. 1, ст. 5132; 2003. № 28, ст. 2886, 2892; № 46, ч. 1, ст. 4443; № 46, ч. 1, ст. 4444; № 50, ст. 4844; № 52, ч. 1, ст. 5036, 5038; 2004. № 27, ст. 2803; № 34, ст. 3526, 3535; № 52, ч. 1, ст. 5277; № 52, ч. 2, ст. 5278; 2005. № 1, ч. 1, ст. 8, 21; № 19, ст. 1756; № 27, ст. 2717; № 42, ст. 4214; № 52, ч. 1, ст. 5572, 5589; № 52, ч. 2, ст. 5602; 2006. № 1, ст. 8, 9; № 2, ст. 171; № 6, ст. 636; № 43, ст. 4412; № 45, ст. 4627; № 50, ст. 5279; № 52, ч. 1, ст. 5503; № 52, ч. 2, ст. 5504; 2007. № 1, ч. 1, ст. 28; № 17, ст. 1929; № 18, ст. 2117; № 31, ст. 4009; № 45, ст. 5424; № 46, ст. 5553; № 50, ст. 6246; 2008. № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597; № 30, ч. 2, ст. 3617; № 48, ст. 5500; № 49, ст. 5723; № 52, ч. 1, ст. 6236; 2009. № 1, ст. 18; № 7, ст. 785; № 15, ст. 1780; № 27, ст. 3383; № 29, ст. 3582, 3618, 3629; № 30, ст. 3739; № 39, ст. 4532; № 48, ст. 5711, 5733; № 51, ст. 6151; № 52, ч. 1, ст. 6450; 2010. № 18, ст. 2145; № 19, ст. 2291, 2293; № 21, ст. 2524; № 31, ст. 4185, 4192, 4198; № 40, ст. 4969, 4971; № 46, ст. 5918; № 49, ст. 6409; 2011. № 1, ст. 14; № 15, ст. 2041; № 27, ст. 3873; № 41 (часть I), ст. 5635; № 49 (часть I), ст. 7030, 7039; № 49 (часть V), ст. 7056. Далее – БК РФ, Бюджетный кодекс РФ.

и поэтому остались нерешенные проблемы. В числе этих проблем: система мер принуждения, основания и порядок их применения, полномочия и перечень реализующих их органов и должностных лиц, а также противоречия между нормами о бюджетно-правовом принуждении и нормами других отраслей права, между правовыми нормами и юридической доктриной и др. Этим объясняется необходимость комплексного исследования бюджетно-правового принуждения и выработки его современной целостной концепции с использованием актуальных положений финансово-правовой, юридической и экономической наук, цивилистики, философии и общей теории права. Имущественные меры принуждения в бюджетном праве – это средство достижения бюджетной эффективности и соблюдения принципов бюджетной системы РФ; это механизм реализации правовосстановительной и охранительной функций права, способ возвращения денежных средств; это и психологически необходимый для участников бюджетных отношений элемент правовой системы, без которого невозможны законность и правопорядок. В отсутствие этих мер есть все условия для совершения безнаказанных правонарушений, для имущественной безответственности субъектов бюджетных отношений.

Характерной чертой научных оценок и выводов в сфере предмета диссертационного исследования является их противоречивость, вызванная тем, что институт финансово-правового принуждения в России находится в настоящее время еще в стадии становления и в бюджетном праве получил активное развитие недавно – в 1990-е годы. Кроме того, противоречивость обусловлена внутренней неоднородностью норм, регулирующих публичное принуждение в бюджетном праве, которые опосредуют пореформенное состояние всего финансового права, предпосланное медленной и конфликтогенной сменой так называемой властной, или административно-командной, парадигмы (т.е. совокупности основ, ценностей, методов, навыков и средств, принятых в науке и практике в рамках устоявшейся традиции в определенный период времени как господствующего способа

мышления, системы принципов и ценностей правового регулирования и управления), где первичны власть и воля обладающих ею. Административно-командную парадигму сменяет либертарно-юридическая (цивилистическая, открытая, правовая) парадигма, в основе которой лежат свобода, равенство и правовая справедливость, а также верховенство права, порой противопоставляемого октроированному закону.

Неоднозначность представлений о предмете научного исследования (о мерах, входящих в предмет) детерминировала различие существующих подходов к сущности финансово-правового (бюджетного) принуждения и его разновидностей (форм), что, в свою очередь, обусловило дальнейшие расхождения в предлагаемых учеными-юристами оценках и характеристиках элементов правоотношений и процедур применения принудительных мер. Среди ключевых вопросов, по которым среди ученых нет единого мнения, можно назвать распределение отдельных мер между отраслями права (финансовым (бюджетным и налоговым как подотраслями финансового), административным, уголовным и гражданским), а также установление административного или (и) судебного порядка реализации отдельных мер.

Степень разработанности темы исследования. Меры бюджетно-правового принуждения исследовались неоднократно, в том числе на уровне диссертационных исследований (всего – более тридцати). Однако большинство авторов рассматривают их в контексте иных изысканий и во многих случаях без учета специфики указанной смены парадигм. Вопросы имущественных мер принуждения в бюджетном праве исследовались в работах следующих ученых: Т.В. Архипенко, С.Е. Батырова, О.М. Гейхмана, А.С. Емельянова, Е.С. Емельяновой, А.В. Ильина, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Н.С. Макаровой, Ф.В. Маркелова, А.А. Мусаткиной, А.А. Осина, М.Б. Разгильдиева, Н.А. Саттаровой, Н.В. Сердюковой, И.А. Сикорской, Ю.Н. Старилова, В.В. Стрельникова, В.Ю. Трубина, Ю.В. Тютиной, Т.Ч. Цыденмункуевой, Е.В. Шеховцевой, О.И. Юстус и др.

Объектом исследования являются общественные отношения по нормативному установлению и практическому применению (реализации) имущественных мер бюджетно-правового принуждения в Российской Федерации на современном этапе развития государства и права.

Предмет исследования составляют:

- 1) правовые нормы, регулирующие имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве, включая процедуры применения этих мер;
- 2) закономерности правовых норм, устанавливающих круг нормативных правовых актов – источников норм, регулирующих имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве;
- 3) фактическая реализация правовых норм, регулирующих имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве, и норм, устанавливающих круг нормативных правовых актов – источников норм, регулирующих имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве;
- 4) существующие тенденции в развитии правового регулирования, т.е. норм, регулирующих имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве, и норм, устанавливающих круг нормативных правовых актов – источников норм, регулирующих имущественные меры публично-правового принуждения в действующем российском бюджетном праве.

Цель и задачи исследования. С учетом приводимых особенностей **целью** настоящей работы является юридико-герменевтическая характеристика: общих основ принуждения в бюджетном праве (публично-правового принуждения как социального феномена, как института отрасли права и как правоотношения), типологии его форм и отдельных финансово-правовых (бюджетных) мер принуждения в действующем российском праве.

Достижение вышеназванной цели предполагает решение следующих задач:

- 1) определить понятие и признаки публично-правового принуждения;
- 2) описать публично-правовое принуждение как правоотношение и отраслевой институт, а также выявить его особенности в бюджетном регулировании;
- 3) классифицировать формы публично-правового принуждения, выявить критерии для классификации, проблемы, возникающие при их применении в бюджетном праве, и решение данных проблем;
- 4) охарактеризовать имущественные бюджетно-правовые меры обеспечения исполнения обязанностей участников бюджетных правоотношений и имущественные бюджетно-правовые меры ответственности, выявить и внести предложения по устранению лакун и противоречий в их правовом регулировании.

Методологические основы исследования. В работе использовались такие элементы методологии, как общенаучные и специальные юридические категории и принципы, системный и структурный анализ, восхождение от абстрактного к конкретному, от общего к частному и от частного к общему, аналогия, дедукция, индукция, редукция и другие операции формальной логики, обобщение, сравнительное правоведение, историческая методология (конкретно-исторический анализ, сравнительно-исторический анализ), нормативно-логический анализ, формально-юридический анализ, текстологический и дискурсивный подходы, эволюционно-циркуляционный подход и др.

Автором самостоятельно исследовались вопросы методологии научного исследования в юриспруденции и философской теории познания. Результаты исследований опубликованы в следующих работах: «Парадигмы сознания, постмодернизм, личность, свобода» (Общество и право. – 2008. – № 1), «К вопросу о методологии в теории государства и права» (Студенты в правовой науке. Вып. 10: Материалы научной студенческой конференции (Воронеж,

10-17 апреля 2010 г.) – Воронеж: Издательство ВГУ, 2010), «Предмет-метод познания и необходимость иррационального» (Современные проблемы познания в социально-гуманитарных и естественных науках: материалы Всероссийской научной конференции, 13-14 октября 2009 года. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2010) и «К вопросу о введении в философию права» (Актуальные проблемы права и правоприменения: Сборник материалов пятой международной научно-практической конференции, 5 апреля 2011 г. – Тамбов-Липецк: Изд-во Першина Р.В., 2011).

1) Была применена концепция доктора философских наук, профессора О. Н. Бушмакиной, заключающаяся в том, что: выбор онтологического подхода в исследовании влечет применение метода субъект-объектного тождества, который представлен в современной философии как герменевтический; целостный подход «с использованием метода субъект-объектного тождества вполне реализуется только тогда, когда преодолевается разрыв между субъектом и объектом, когда исследователь может быть введен в действительность мышления»: мышление в таком случае «существует как субъективная деятельность по конструированию реальности, а исследователь» – в ней «основание», «базисный принцип конструирования, или (саморефлектирующая) “точка зрения”»¹. Отказ от концепта упразднения субъекта, принятого в современной философии деконструктивного типа, и коррелирующее с ним обращение к герменевтическому подходу дает рассмотрение бытия в его тождестве с мышлением, а метод субъект-объектного тождества – возможность устанавливать структуры самоопределяющейся субъективности².

2) Концепция поздних работ Л. Витгенштейна: основная задача науки – прояснение смыслов обыденного словоупотребления. Не следует противопоставлять *предмет и метод* познания.

¹ Бушмакина О. Н. Онтология постсовременного мышления: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 1998. С. 9-10.

² См.: Там же.

Негативное объяснение: их разделение обусловлено фундаментальной структурной семантикой языка («что?» и «как?») и вызывает неразрешимые противоречия во внешних отношениях (внешний аспект):

- *научная трансцендентальность метода* (Метод должен входить в предмет познания какой-либо науки. Однако – чтобы познать эту часть своего предмета такой науке понадобился бы другой метод, а для познания другого – третий... Получается логическая бесконечность. Таким образом, чтобы выйти из логического тупика – и познать основной метод, надо заранее (трансцендентально, «через откровение») узнать вспомогательный метод – задача, для науки невыполнимая. Следовательно, надо заключить, что метод в предмет познания входить не может и поэтому непознаваем. Порвать логическую связь и сделать из предпосылок требующийся вывод нам помогло бы иррациональное начало, но право использовать его и установить новый тип связи мог бы дать только нелогический метод, но метода на момент такого рассуждения еще нет и поэтому никогда не будет);
- *инцендентальность (неопределенность) предмета* (Как появляется (определяется) предмет – без некоторого метода невозможно было бы определить предмет (он остался бы неявленным познающему сознанию). Причем метод здесь, как всегда, имеет иррациональный элемент: всегда существующие границы (пределы) предмета признаются несуществующими или несущественными).

Позитивное объяснение: в чем состоит действительное единство предмета-метода (внутренний аспект): метод как связь посылок и вывода, которая не может быть охарактеризована без сущностных особенностей посылок и вывода. Метод не есть прием формальной логики – для него, прежде всего, важно содержание посылок, чтобы обосновать применение иррационального начала (индуктивного скачка) для получения искомого вывода. Содержание реального метода смещено в область содержания предмета.

3) Необходимо сузить понятие научного метода, чтобы отделить его от других элементов научной методологии: принципов познания, приемов, процедур, способов, научных подходов, уровней (стадий) исследования государственно-правовых явлений и т.п. Традиционно считается, что «метод указывает на то, как, каким образом» теория государства и права «изучает свой предмет»¹, однако такое понимание метода мало что дает. Все остальные элементы методологии должны выстраиваться и применяться сообразно с научным методом, т.е. в соответствии с установленной методом связью эмпирических предпосылок и вывода из них. Понятие научного метода должно включать: информацию о том, что методом устанавливается связь эмпирических предпосылок и вывода из них; свойства метода, выведенные из его общелитературного понятия (по толковому словарю): значение метода как мировоззренческой позиции, его телеологичность и целостность (метод – «способ достижения какой-либо цели, решения конкретной задачи; совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения (познания) действительности»²). Такой подход к понятию научного метода позволяет критически оценить некоторые явления. Так, И. Ф. Мачин выделяет три группы методов: общелогические, общенакальные и частнонаучные. (1) При этом под общелогическими – понимается «совокупность интеллектуальных приемов (курсив – А. Е.) для достижения истинного знания об изучаемой реальности. К такого рода методам относят дедукцию и индукцию, анализ и синтез, методы рассуждения по аналогии, от противного, доказательство от абсурдного, абстрагирование»³. Приемы методологии здесь выдаются за самостоятельные методы. Кроме того, правила формальной логики, скрытые за каждым из этих приемов, не тождественны устанавливаемой научным методом связи эмпирических

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М., 2004. С. 29.

² Советский энциклопедический словарь / Глав. ред. А. М. Прохоров. Издание 4-е. М., 1987. С. 797.

³ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. Там же.