

СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ САНКЦИЙ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Рассматривается современная практика применения финансовых санкций и проблемы, существующие в этой сфере финансовой деятельности. Автор опирается на результаты работы главных контрольных ведомств страны — Счётной палаты и Росфиннадзора. Предлагаются направления совершенствования финансового контроля.

Ключевые слова: финансовые санкции, финансовое законодательство, финансовые правонарушения, контрольные органы.

Важнейшей задачей финансового контроля выступает проверка строгого соблюдения финансового законодательства, своевременности и полноты выполнения обязательств перед бюджетом, банками, партнёрами по расчётам и платежам. В этой связи финансовые санкции выступают как основной инструмент обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь определяет финансовые санкции как меры принудительного воздействия, выраженные в денежной форме, применяемые к предприятиям в результате нарушения действующего законодательства в финансово-хозяйственной деятельности [7, с. 451].

По видам финансовые санкции подразделяются на неустойки, штрафы, пени, блокировки счетов и расходов и др.

В целом к определению санкций можно выделить два подхода:

1) как **санкции** за нарушение финансового законодательства (неустойки, штрафы, пени и т. д.);

2) как **мера ответственности** в денежной форме за нарушение норм законодательства или условий договора. В этом случае финансовые санкции выступают как измерители ответственности в результате нарушения норм и правил финансово-хозяйственной деятельности.

По основным отраслям права финансовые санкции делятся на финансовые санкции за нарушение бюджетного, налогового, валютного и таможенного законодательства. Соответственно, выбор применяемых санкций определяется нормативно-правовыми актами, действующими в этих отраслях — Бюджетным, Налоговым, Таможенным кодексами и другими законодательными актами.

Бюджетные санкции включают в себя:

- блокировку расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с федеральными законами.

Нарушениями бюджетного законодательства признаются:

- неисполнение закона о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчётов об исполнении бюджетов;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг и др.

Счётная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля и, помимо осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и экспертизы, российских нормативно правовых актов, регулярно представляет Совету Федерации и Государственной Думе информация о результатах проводимых контрольных мероприятий.

Наибольшую общественную и экономическую значимость в отчётах Счётной палаты и других контрольных органах имеют два результирующих показателя: величина выявленных нарушений в денежном выражении и суммы бюджетных средств, использованных не по целевому назначению. Так, в 2010 году Счётной палатой России выявлены нарушения законодательства в финансово бюджетной сфере на сумму 483,9 млрд рублей, причём наибольшая доля выявленных нарушений (75,8 %) связана с неисполнением требований Бюджетного кодекса РФ [здесь и далее — 8, с. 55]. Установлено нарушение законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд на сумму 37,5 млрд рублей. Нарушения в сфере казны и оборота федерального имущества составили 8,6 млрд рублей, нарушения законодательства о бухгалтерском учёте и финансовой отчётности — 10,7 млрд рублей. Объём нецелевого использования бюджетных средств составил 1,58 млрд рублей.

Если обратиться к показателю объёмов выявленных финансовых правонарушений в бюджетной сфере в период с 2000 по 2011 гг., можно проследить следующую тенденцию (см. рисунок): на протяжении последних пяти лет в 2011 году был достигнут самый высокий показатель объёма выявленных финансовых нарушений субъектами бюджетного процесса — с 132,3 млрд рублей в 2007 году до 718,5 млрд рублей в 2011 году. При этом, только за последние два года темпы прироста составили: 103,06 % — в 2010 году и свыше 48 % — в 2011 году [9].

Таким образом, можно наблюдать имеющуюся в последнее время тенденцию к повышению этого показателя. При этом, относительно структуры выявленных правонарушений за последний год, наибольшая доля приходится на неисполнение требований БК РФ — 50 % (или 356,3 млрд рублей в абсолютном значении). Установлены также нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд на сумму 238,5 млрд рублей.

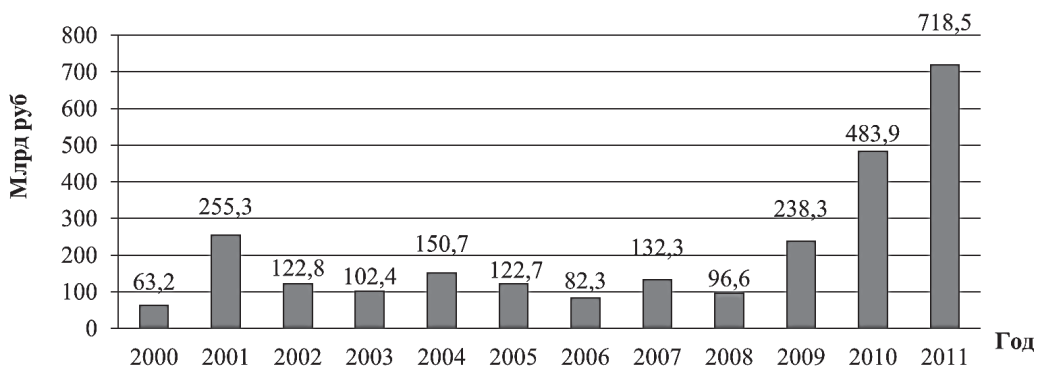


Рис. 1. Выявленные нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере в 2000–2011 гг.

По информации Росфиннадзора, в 2010 году выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 774085,43 млн рублей, в том числе средств федерального бюджета 269095,11 млн рублей.

По данным Территориального Управления Росфиннадзора по Псковской области, в 2011 году нецелевое использование средств составило 18,3 % от общей суммы выявленных нарушений, неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов составило 32,2 %, другие нарушения (искажение отчётных данных, нарушение правил ведения кассовых операций и др.) — 49,5 % [10].

Основной проблемой применения финансовых санкций в России является несовершенство нормативно-правовой базы, которая выражается в некоторой неопределённости и противоречиях действующего законодательства. До сих пор не принят Федеральный закон о государственном финансовом контроле. Началом движения в этом направлении можно считать принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-сметных органов субъектов РФ и муниципальных образований», которым установлены единые принципы деятельности, статус и основные полномочия органов внешнего финансового контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Крайне важным аспектом в области применения финансовых санкций в РФ является окончательное выделение финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Например, один из основных вопросов, которые необходимо решить, — это вопрос о соотношении мер финансовой и административной ответственности за правонарушения в сфере мобилизации и использования государственных финансовых ресурсов.

До сих пор действующим законодательством меры финансово-правовой и административно-правовой ответственности не разделены, впрочем, как и меры ответственности с иными мерами государственного принуждения. Не продумано чёткое разделение правонарушений административных и финансовых. Тем более, наличие таких составов правонарушений, за которые предусмотрено наложение одновременно нескольких видов ответственности, представляет не

только практическую сложность применения, но и создаёт трудности для исследовательского процесса в сфере финансово-правовой ответственности.

В свою очередь, в бюджетном законодательстве и законодательстве о Счётной палате РФ не содержатся конкретные виды нарушений, соответствующие конкретным видам финансовых санкций. В каждом случае нарушения санкции налагаются в результате отдельно принятого решения, которое может оказаться необъективным. Также, в отличие от Минфина и Федерального казначейства, Счётная палата не вправе выносить решение о бесспорном взыскании с бюджетополучателей бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, налагать санкции за бюджетные правонарушения. Решение данной проблемы представляется в создании нормативно-правового акта с соответствующими полномочиями Счётной палаты РФ, который позволит не только исключить обязательную процедуру передачи данных Счётной палаты РФ в Генеральную прокуратуру и другие органы, но и снизить показатели правонарушений в бюджетной сфере, где уже будет действовать полноценный орган государственного контроля.

Не менее важная проблема финансовых санкций, применяемых к и физическим и юридическим лицам, заключается в недостаточно крупных размерах штрафов. Например, за нарушение правил пользования объектами животного мира, рыболовства и другие правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования размер штрафа для физических лиц не превышает двух тысяч (ст. 8.37 КоАП РФ), что, как правило, уплатить труда не составляет, принимая во внимание, например, доходы от браконьерской деятельности. Другой пример: размер штрафа за нарушение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений с должностных лиц не превышает 30 тысяч рублей (ст. 9.1 КоАП РФ), что для организации обычно не составляет труда уплатить. Таких примеров в КоАП РФ предостаточно.

По данным ТУ Росфиннадзора по Псковской области, размер штрафных санкций за нецелевое использование бюджетных средств составил всего 20 тыс. рублей при сумме нарушений в 103,089 тыс. рублей [9].

Таким образом, одной из важных мер, направленных на совершенствование современной практики применения финансовых санкций в будущем, должно стать непосредственно укрупнение размеров штрафных санкций в различных сферах правонарушений, с тем, чтобы они были способны играть предупреждающую роль.

Из-за не разработанности нормативно правовой базы и отсутствия чёткой системы критериев эффективности применяемой системы санкций, показатели результатов ревизий и проверок превращаются в набор разнообразных, не коррелирующих между собой сведений.

Существующих нормативов явно недостаточно для того, чтобы показатели результатов контроля были упорядочены и сопоставимы по каждому контрольному органу.

Совершенствование законодательной базы необходимо и в области взысканий за налоговые правонарушения. Можно начинать с понятийного аппарата,

где в налоговые санкции входят только штрафы и исключены пени, хотя обе санкции входят в понятие финансовых. И даже тот факт, что, например, в 2009 году в налоговый кодекс было внесено около 30 поправок, показывает, как остро стоит проблема необходимости улучшать нормативно-правовое обеспечение в этой области финансового контроля.

Литература

1. Конституция РФ.
2. Бюджетный кодекс РФ (часть IV).
3. Налоговый кодекс РФ.
4. Кодекс об административных правонарушениях.
5. Указ президента РФ № 1095 от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
7. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004.
8. Овсянников Л. Н. О показателях результатов государственного финансового контроля // Финансы, 2011. № 10. С. 55.
9. Счётная палата Российской федерации. [Электронный ресурс]. URL: www.ach.gov.ru.
10. Территориальное управление федеральной службы финансово-бюджетного надзора в псковской области. [Электронный ресурс]. URL: r60.rosfinnadzor.ru.

N. I. Pavlova

THE CURRENT PRACTICE OF FINANCIAL SANCTIONS: AREAS FOR IMPROVEMENT

The current practice of financial sanctions and problems existing in financial sphere are considered. The author draws on practice of the Accounts Chamber of the Russian Federation and Federal service of financial and budgetary oversight. Directions of financial control improvement are suggested.

Keywords: financial sanctions, financial legislation, control department, law`s violations.

Павлова Надежда Ивановна — доцент кафедры «Финансы и кредит» ФГБОУ ВПО ПсковГУ, канд. экон. наук, nadya.pgu@mail.ru.