

На правах рукописи

Мусаткина Александра Анатольевна

**Финансовая ответственность в системе
юридической ответственности**

**12.00.01. – теория и история права и государства;
история правовых учений**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань 2004

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права автономной некоммерческой организации негосударственного образовательного учреждения «Волжский университет им. В.Н. Татищева» (институт)

Научный руководитель : доктор юридических наук, профессор
Хачатуров Рудольф Левонович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Ведяхин Владимир Михайлович
кандидат юридических наук, доцент
Чулюкин Илья Львович

Ведущая организация - Ярославский государственный университет

Защита состоится в 12 часов 25 марта 2004 г. на заседании диссертационного Совета К.212.081.01 в Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, аудитория 326.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 20 февраля 2004 г.

**Ученый секретарь
диссертационного Совета
кандидат юридических наук, доцент**

Г.Р. Хабибуллина

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Проблемы юридической ответственности являются актуальными, традиционно находясь в числе дискуссионных проблем теории государства и права.

В последнее десятилетие произошла переоценка роли налогов и значения распределения бюджетных средств, а также финансовых правоотношений в системе общественных отношений. От эффективного финансового обеспечения зависит реализация прав, свобод человека и гражданина, различных социальных программ. Если действие нормативно-правовых актов не обеспечено соответствующими финансовыми средствами, они превращаются в декларативные, что способствует формированию неуважительного отношения к органам государственной власти. Финансовая ответственность призвана обеспечить своевременное и полное поступление налогов и сборов в соответствующие бюджеты, рациональное расходование бюджетных средств и стабильность финансовой системы РФ, что обуславливает новый аспект актуальности проблем финансовой ответственности.

Изменение финансовых отношений, переход к рыночной экономике имеет и «обратную сторону медали» – количественный и качественный рост финансовых правонарушений. В последнее десятилетие массовый характер приобрело уклонение от уплаты налогов, совершение незаконных валютных операций. Не является редкостью расходование бюджетных средств не по целевому назначению, их «прокручивание» в коммерческих банках для извлечения личной выгоды. Финансовая правонарушаемость стала более профессиональной. Исследование финансовой ответственности обусловлено потребностями законодательной и правоприменительной практики, т.к. деятельность законодателя и правоприменителя во многом зависит и от результатов научных исследований.

Финансовое законодательство далеко от совершенства. Нормы финансовой ответственности содержатся в инструкциях, письмах, указаниях различных министерств, ведомств, которые порой противоречат федеральным законам и

принципам справедливости, законности, индивидуализации и виновности деяния. Задачей правовых наук является их выявление и разработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

На теоретическом и практическом уровне окончательно не разрешены проблемы разграничения финансовой и административной ответственности, а в действующем законодательстве содержатся противоречивые и дублирующие друг друга нормы, которые порождают трудности в правоприменительной практике, что, в свою очередь, подтверждает актуальность изучения финансовой ответственности в системе юридической ответственности.

Финансовая ответственность - явление сравнительно новое, ее исследование необходимо проводить с учетом достижений науки теории государства и права, что часто не учитывается при разработке проблем финансовой ответственности. До настоящего времени финансовая ответственность не стала объектом развернутого исследования, которое охватывало бы все сферы общественных отношений, где она функционирует: налоговые, бюджетные, валютные, банковские правоотношения.

Остаются спорными проблемы понятия и признаков финансовой ответственности, ее места в системе юридической ответственности и соотношения с административной ответственностью. В научной литературе нет единства мнений о функциях и целях финансовой ответственности, в действующем законодательстве четко не закреплены ее цели, что затрудняет деятельность правоприменителя и снижает эффективность юридической ответственности. Теоретически и практически значимыми выступают проблемы правоотношений финансовой ответственности, видов санкций норм финансовой ответственности и их признаков. В связи с этим исследование проблем финансовой ответственности приобретает особую актуальность и практическую значимость.

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в комплексном теоретическом анализе финансовой ответственности, которое позволило бы определить финансовую ответственность в системе юридической ответственности, раскрыть ее понятие, социальное назначение и средства обеспечения. До-

стижение поставленной цели реализуется через решение следующих конкретных задач: какими признаками обладает финансовая ответственность; какие критерии позволяют выделить финансовую ответственность в самостоятельный вид юридической ответственности; как взаимодействует финансовая ответственность с иными видами юридической ответственности, а в особенности с административной; в чем состоит целевое и функциональное предназначение финансовой ответственности; в каких правоотношениях реализуется финансовая ответственность, в чем заключаются особенности этих правоотношений; какими признаками обладают санкции норм финансовой ответственности, позволяющие определить их в качестве самостоятельных в системе санкций отечественного права; в чем заключаются особенности этих санкций; в чем состоит несовершенство законодательного регулирования финансовой ответственности, и какие существуют пути его преодоления.

Объект и предмет исследования. Исследование направлено на изучение и разработку комплексной проблемы финансовой ответственности, реализующейся в сфере налоговых, бюджетных, валютных и банковских публичных правоотношений; обобщение выводов отраслевых юридических наук; на изучение действующего законодательства, регулирующего институт юридической ответственности в целом и финансовой в частности, а также на разработку рекомендаций по его совершенствованию и применению. Предметом настоящего исследования является институт финансовой ответственности и его место в системе юридической ответственности, действующее законодательство, правоотношения финансовой ответственности, практика Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ.

Методология исследования. В диссертационной работе использовались различные общенаучные методы исследования: диалектический – как основной способ объективного и всестороннего познания действительности; методы анализа и синтеза, позволяющие разложить целое на части, составные элементы, проанализировать их, а затем, с помощью синтеза, обобщить полученные знания; системный подход, выразившийся в анализе общих проблем юридической ответственности и ее отраслевой разновидности – финансовой. С позиции си-

стемного метода в диссертации проведено исследование системы юридической ответственности и определено место финансовой ответственности в этой системе.

Применение структурно-функционального метода позволило объяснить исследуемое явление с помощью раскрытия его функций, показав ту объективную роль, которую выполняет финансовая ответственность в регулировании общественных отношений.

Автор использовал частные научные методы исследования – сравнительно-правовой, формально-логический, исторический, структурно-правовой и другие.

В процессе работы над диссертацией изучалось действующее законодательство, практика его применения, а также практика Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области теории права, финансового, административного и др. отраслей права, в частности, работы таких ученых, как: С.С. Алексеев, А.В. Андреев, А.З. Арсланбекова, Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, А.Г. Братко, С.Н. Братусь, А.В. Брызгалин, В.М. Ведяхин, Д.В. Винницкий, Н.В. Витрук, К.О. Вязовский, И.А. Галаган, А.А. Гогин, О.Н. Горбунова, Е.В. Грызунова, Т.А. Гусева, А.В. Зимин, М.В. Карасева, О.А. Кожевников, С.Н. Кожевников, Ю.Ю. Колесниченко, С.А. Комаров, С.Л. Кондратьева, М.А. Краснов, Л.Ю. Кролис, Ю.А. Крохина, В.Н. Кудрявцев, А.Р. Лаврентьев, В.М. Лазарев, Д.А. Липинский, О.Э. Лейст, Н.С. Малеин, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, М.Б. Мироненко, А.С. Мордовец, М.Б. Разгильдиева, Ю.С. Решетов, И.И. Розанов, Е.В. Покачалова, Е.С. Попкова, И.С. Самощенко, Н.А. Саттарова, Ю.Н. Старилов, М.С. Строгович, В.А. Тархов, М.П. Трофимова, М.Х. Фарукшин, Ф.Н. Фаткуллин, Р.Л. Хачатуров, Н.И. Химичева, М.Д. Шиндяпина, А.Ф. Черданцев, Е.В. Черных, А.А. Чистяков, Л.Д. Чулюкин, А.Н. Чураков, О.И. Юстус, Р.Г. Ягутян, В.А. Якушин и др., а также исследования зарубежных ученых, таких как: Х. Баад, Г. Бойчев, М. Дамаска, Г. Дуглас, М.Лангер, Ж. Леб-

луа-Аппе, И. Ли, Р.Меррилл, Дж. Мэшоу, М.Санкин, Дж. Сиск, Г.Хани, Р. Шле-
зингер, Дж.Шоу.

Новизна исследования. Новизна работы состоит в том, что это первое комплексное монографическое исследование, в котором на основе достижений науки теории государства и права, отраслевых наук и изменений в действующем законодательстве раскрывается финансовая ответственность, с учетом позитивного и негативного аспектов ее реализации. Определяются функции, цели и правоотношения финансовой ответственности. Выделены критерии самостоятельности финансовой ответственности в системе юридической ответственности, структура самой финансовой ответственности и ее юридическая природа. Определяется место финансовой ответственности в системе юридической ответственности, выявляется ее взаимосвязь с иными видами, даются критерии разграничения административной и финансовой ответственности. Выявляются и уточняются признаки санкций норм финансовой ответственности, дается их классификация; проводится отграничение их от административных; раскрывается назначение санкций в механизме регулирования финансовых правоотношений, а также основные направления совершенствования санкций норм финансовой ответственности.

Положения, выносимые на защиту. Финансовая ответственность – это нормативная, формально определенная, гарантированная и обеспеченная финансово-правовым принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность субъектов правоотношений по соблюдению предписаний норм финансового законодательства, реализующаяся в финансово-правомерном поведении, влекущем одобрение, или поощрение, а в случае совершения финансового правонарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или неимущественного характера, реализующиеся в конкретном охранительном правоотношении финансовой ответственности.

Определяющим критерием, свидетельствующим о самостоятельности финансовой ответственности, выступает самостоятельность отрасли финансового права и специфика предмета и метода правового регулирования, как финансо-

вого права, так и финансовой ответственности. Финансовая ответственность функционирует в сфере налоговых, бюджетных, валютных и банковских публичных правоотношений.

Дополнительными критериями, определяющими самостоятельность финансовой ответственности, выступают: ее закрепление в кодифицированных нормативно-правовых актах (Бюджетном и Налоговом кодексах РФ), в иных федеральных законах и подзаконных актах, по своей отраслевой принадлежности относящихся к финансовому законодательству; отнесение в классификаторе нормативно-правых актов финансовой ответственности в раздел о финансовой системе; различные основания финансовой и административной ответственности; законодательное закрепление понятия налогового и бюджетного правонарушений; различное нормативно-правовое регулирование порядка привлечения к финансовой и административной ответственности, отличный круг субъектов, обладающих правом применять меры административной и меры финансовой ответственности; нетождественность и специфичность мер финансовой ответственности по отношению к административной.

Финансовая ответственность преследует следующие цели: закрепление, упорядочивание и совершенствование финансовых отношений, формирование и стимулирование финансово-правомерного поведения (деятельности) субъектов правоотношений; вытеснение из финансовых отношений действительного или предполагаемого финансово-противоправного поведения; кары правонарушителя; восстановления финансовых отношений и социальной справедливости; формирования финансовой и налоговой культуры, высокого уровня правосознания.

Регулятивное финансовое правоотношение ответственности обладает следующими признаками: возникает на основе материальных финансово-правовых норм и реализуется в сфере финансовой деятельности государства при помощи метода властных предписаний. Юридическое содержание регулятивных финансовых правоотношений ответственности составляет корреспондирующие друг другу права и обязанности субъектов. Фактическим содержанием регулятивных

финансовых правоотношений выступает деятельность субъектов правоотношения по реализации их прав и обязанностей.

Финансовое правоотношение ответственности занимает самостоятельное место в системе финансовых охранительных правоотношений. Оно возникает с момента совершения финансового правонарушения. Процессуальное основание необходимо не для возникновения финансового правоотношения, а для реализации санкции нормы финансовой ответственности.

Санкции, закрепляющие меры финансовой ответственности, являются самостоятельными в системе санкций отечественного права; выступают средством обеспечения финансовой ответственности; нормативно закрепляют объем и меру финансовой ответственности; связаны с воздействием на денежные фонды правонарушителя и(или) его правовой статус; фактическим основанием применения санкций выступает юридический факт – совершение финансового правонарушения; обладают особым процессуальным порядком применения.

Для действующего финансового законодательства необходимы следующие тенденции развития: должны устанавливаться альтернативные и относительно-определенные санкции, но только на уровне закона, а не подзаконного акта, позволяющие индивидуализировать финансовую ответственность; требуется закрепить основания освобождения от финансовой ответственности; в финансовом законодательстве должен быть сформирован институт поощрения правомерного социально активного поведения.

Научно-практическая значимость исследования. Теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут применяться в дальнейших научных исследованиях проблем теории юридической ответственности, финансовой и административной ответственности, в законодательной и правоприменительной деятельности, а также в преподавании курсов: «Теория государства и права», «Административное право», «Финансовое право», «Налоговое право», «Банковское право». Положения диссертации могут быть востребованы также при преподавании спецкурсов: «Проблемы юридической ответственности и правонарушения», «Проблемы финансовой ответственности», «Проблемы налоговой ответственности».

Апробация работы. Результаты данного исследования были апробированы на научных конференциях, проводимых в Волжском университете им. В.Н. Татищева (г. Тольятти) в 1999–2004 годах, а также в Ульяновском государственном университете («Актуальные проблемы защиты прав личности и юридических лиц», 10–11 декабря 2003 года). Диссертант участвовал в специальной тематической конференции «Актуальные проблемы юридической ответственности», проведенной в 2003 году в Волжском университете им. В.Н. Татищева. Выводы и иные положения, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в одной монографии и десяти научных статьях, и активно используются автором при преподавании курсов «Финансовое право» и «Налоговое право», а также преподавателями кафедры теории государства и права Волжского университета им. В.Н. Татищева при чтении курса «Теория государства и права» и спецкурса «Проблемы юридической ответственности». Основные выводы диссертации неоднократно докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Волжского университета им. В.Н. Татищева.

Структура работы. Структура работы определяется целями и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения и библиографического списка.

Общее содержание работы

Во **введении** определяются актуальность, новизна, цели, задачи и методология исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава – **«Понятие финансовой ответственности»**

Первый параграф – **«Понятие юридической ответственности»** – посвящен анализу концепций юридической ответственности.

В настоящее время в юридической науке сложилось два основных направления в определении сущности и понятия юридической ответственности. Одна группа ученых определяет юридическую ответственность исключительно в связи с совершением правонарушения, а другие - связывают понятие и сущность

юридической ответственности не только с правонарушением, но и с позитивной юридической ответственностью. Соответственно, представители второго направления в науке определяют позитивный и негативный аспекты юридической ответственности в их диалектическом единстве.

Юридическая ответственность является видом социальной ответственности, а, следовательно, ей присущи основные признаки и характеристики, свойственные для социальной ответственности. Юридическая ответственность едина, но имеет различные аспекты реализации.

В диссертации рассматриваются различные концепции позитивной юридической ответственности, сложившиеся в общей теории права. Отмечается, что позитивный аспект юридической ответственности понимают как: чувство долга; юридическую обязанность; правовой долг; осознание предъявляемых требований; правомерное поведение; обязанность по соблюдению предписаний правовых норм; применение поощрительных санкций. Позитивная ответственность возникает как обязанность субъекта, по соблюдению предписаний правовых норм, а реализуется в его правомерном поведении, которое влечет одобрение или поощрение. Чувство долга и осознание предъявляемых требований характеризуют только субъективное содержание ответственности. В обоснование юридического характера позитивной ответственности анализируются нормативно-правовые акты и постановления Конституционного Суда РФ, в которых подчеркивается юридический, а не моральный характер позитивного аспекта реализации юридической ответственности.

Диссертант определяет следующие признаки позитивного аспекта реализации юридической ответственности: нормативность; формальную определенность; четкость и детализированность; юридическая обязанность по соблюдению предписаний правовых норм; правомерное поведение; гарантированность государством; обеспеченность государственным убеждением, принуждением или поощрением. Применение поощрительных санкций рассматривается как факультативный признак.

В юридической литературе ответственность за правонарушение определяют как: обязанность лица, совершившего правонарушение претерпеть меры,

предусмотренные санкцией правовой нормы; санкцию правовой нормы; реализацию санкции; правоотношение; осуждение, отрицательную оценку; наказание; меру государственного принуждения. Автор приходит к выводу, что обязанность правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией нарушенной нормы, – это сущностный признак негативного аспекта реализации юридической ответственности. Без наличия обязанности, вытекающей из факта совершения правонарушения, невозможна дальнейшая реализация ответственности. Исполнение обязанности правонарушителя означает осуществление тех правоограничений, которые предусмотрены санкцией правовой нормы, т.е. реализацию осуждения и санкции правовой нормы.

Негативный аспект реализации юридической ответственности характеризуется следующими признаками: нормативностью; формальной определенностью; юридической обязанностью, вытекающей из правовой нормы и юридического факта правонарушения; обеспеченностью государственным принуждением; осуждением (порицанием) правонарушителя; непосредственным претерпеванием правонарушителем неблагоприятных последствий; реализацией в конкретных охранительных правоотношениях ответственности.

Юридическая ответственность едина, но имеет различные аспекты реализации: позитивный и негативный. Юридическая ответственность – это нормативная, формально определенная, гарантированная и обеспеченная государственным принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность субъектов общественных отношений по соблюдению предписаний правовых норм, реализующаяся в правомерном поведении, влекущем одобрение или поощрение, а в случае совершения правонарушения обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или неимущественного характера, реализующиеся в охранительном правоотношении ответственности.

Второй параграф – **«Понятие и признаки финансовой ответственности»**. Диссертант отмечает, что существующие в науке финансового права понятия финансовой ответственности выступают модификациями общетеоретических или административных концепций юридической ответственности. Финансовая

ответственность, как и другие виды юридической ответственности, рассчитана на недопущение совершения правонарушения, поэтому позитивный аспект реализации финансовой ответственности возникает до момента совершения правонарушения и является первичным по отношению к негативному аспекту реализации.

В финансовом правоотношении позитивный аспект реализации финансовой ответственности объективизируется и выражается в финансово-правомерном поведении, которое обеспечивается финансово-правовым принуждением, убеждением или поощрением. Государственное принуждение в случае ответственного поведения субъекта финансового права действует только на психологическом уровне в виде угрозы применения санкции, предусматривающей меру финансовой ответственности.

С момента совершения финансового правонарушения финансовая ответственность возникает в виде дополнительной обязанности правонарушителя подвергнуться осуждению (порицанию) и претерпеть неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией нормы финансовой ответственности. Негативный аспект реализации финансовой ответственности характеризуется финансовым принуждением, осуждением, санкцией нормы финансовой ответственности и ее реализацией.

Итак, финансовая ответственность - понятие комплексное, представляющее собой при осуществлении правомерного поведения юридическую обязанность по соблюдению предписаний норм финансового законодательства, а в случае совершения финансового правонарушения – обязанность претерпеть осуждение и ограничения имущественного или личного неимущественного характера. Финансовая ответственность характеризуется такими признаками, как нормативность, формальная определенность, гарантированность и обеспеченность ее реализации государственными мерами принуждения, убеждения или поощрения.

Третий параграф – **«Взаимосвязи финансовой ответственности с иными видами юридической ответственности»** – посвящен определению самостоя-

тельной природы финансовой ответственности, выявлению взаимодействия с иными видами юридической ответственности.

Финансовая ответственность взаимосвязана со всеми видами юридической ответственности, что обусловлено системностью юридической ответственности. Наиболее тесно прослеживаются взаимосвязи с конституционной, уголовной, административной ответственностью. Во многом взаимосвязи финансовой ответственности с различными видами юридической ответственности носят функциональный характер, заключающийся в регулировании и охране финансовых правоотношений различными видами юридической ответственности. Диссертант подробно анализирует, какие виды юридической ответственности и как принимают участие в регулировании и охране финансовых правоотношений. Автор не согласен с трактовкой финансовой ответственности как межотраслевого института, включающего в себя нормы уголовного, административного и таможенного законодательства, и главным классифицирующим критерием юридической ответственности на виды считает ее отраслевую принадлежность.

Особое внимание уделяется проблеме самостоятельности финансовой ответственности и ее отграничению от административной. Диссертант не согласен с учеными, считающими финансовую ответственность разновидностью административной ответственности, а также с учеными, определяющими налоговую, валютную, бюджетную ответственность в качестве самостоятельных видов юридической ответственности. Все указанные «виды» ответственности (налоговая, валютная, бюджетная) существуют в рамках общего для них института финансовой ответственности. Появление финансовой ответственности обусловлено объективными процессами специализации, происходящими в системе российского права.

В предмете финансового права определились обособленные группы налоговых, бюджетных, валютных и публичных банковских отношений. В соответствии с указанными сферами общественных отношений сформировались и разновидности финансовой ответственности: в сфере бюджетных, налоговых, валютных, публичных банковских правоотношений.

Определяющим критерием, свидетельствующим о самостоятельности финансовой ответственности, выступает самостоятельность отрасли финансового права и специфика предмета правового регулирования как финансового права, так и финансовой ответственности. Нормы, предусматривающие финансовую ответственность, являются составной частью финансового права, следовательно, их отраслевая природа - финансово-правовая и относить их необходимо к нормам финансового, а не административного права. Иначе будет получаться, что сама норма носит финансово-правовой характер, является частью финансового права, а ответственность за ее нарушение является административной.

Диссертант проводит сравнительный анализ факультативных признаков финансовой и административной ответственности, что также подтверждает самостоятельность финансовой ответственности. Так, финансовая ответственность закрепляется в федеральных законах, по своей отраслевой принадлежности относящихся к финансовому праву, тогда как административная ответственность на федеральном уровне устанавливается исключительно в КоАП РФ. Отношения финансовой ответственности регулируются и на уровне подзаконных актов, что полностью исключается для административной ответственности. Различаются основания финансовой и административной ответственности, а понятия налогового, бюджетного, валютного правонарушения не совпадают с понятием административного правонарушения. Существенно отличаются между собой субъекты, обладающие правом применять меры финансовой и административной ответственности. В законодательстве установлен различный процедурный порядок привлечения к административной и финансовой ответственности, который регулируется нормативно-правовыми актами с различной отраслевой принадлежностью. По своим количественным и качественным характеристикам не совпадают меры административной и финансовой ответственности.

Вторая глава – **«Функции и правоотношения финансовой ответственности».**

Первый параграф – «**Цели финансовой ответственности**» – посвящен исследованию целей финансовой ответственности и их взаимосвязям с общими целями юридической ответственности.

Цели финансовой ответственности обусловлены общественным развитием, необходимостью упорядочивания процессов, происходящих в финансовой системе и вытеснения вредных для финансовой системы общественных отношений. Цель финансовой ответственности субъективна, но факторы, которые лежат в основании постановки цели, носят объективный характер. Цели финансовой ответственности достигаются посредством функционирования финансовой ответственности.

Финансовая ответственность преследует цель закрепления и создания упорядоченного состояния финансовых отношений и стимулирования правомерной деятельности. Другой целью финансовой ответственности является предупреждение финансовых правонарушений, которая складывается из двух разновидностей: цели предупреждения всех субъектов финансовой ответственности и предупреждения субъектов, ранее совершивших финансовое правонарушение. Финансовая ответственность направлена на предупреждение правонарушений в сфере налоговых, бюджетных, валютных, банковских правоотношений.

В случае нарушения финансовых отношений финансовая ответственность применяется для достижения целей кары правонарушителя, восстановления общественных отношений и исправления правонарушителя. Цель кары не существует в отрыве от целей восстановления, предупреждения и воспитания. В противном случае она становится бессмысленной, т.к. кара реализуется для достижения иных целей финансовой ответственности.

При своевременном выявлении финансового правонарушения могут достигаться цели компенсации, возмещения понесенных государством потерь, но цель восстановления социальной справедливости в силу несовершенства института финансовой ответственности достигается не всегда. Достижение цели компенсации происходит за счет высоких штрафных санкций, которые зачастую в несколько раз превышают понесенные государством потери.

Цель воспитания заключается в формировании уважительного отношения к закону, вытеснении из сознания вредных установок, формировании высокого уровня правосознания и финансово-правовой культуры. Финансовая ответственность участвует в реализации общих целей права и общих целей юридической ответственности: укрепление законности, поддержание правопорядка, построение правового государства и гражданского общества.

Второй параграф – **«Взаимодействие функций финансовой ответственности»** – посвящен определению специфики функций финансовой ответственности и их взаимосвязям.

Понятие функции финансовой ответственности вытекает из общего понятия функций права. Функции финансовой ответственности – это ее основные направления воздействия на финансовые правоотношения, в которых проявляется ее социальное назначение, и через которые достигаются цели финансовой ответственности.

В основе классификации функций юридической ответственности лежит двуединый критерий: характер воздействия и цель воздействия. Регулятивную функцию финансовой ответственности можно подразделить на регулятивно-статическую, регулятивно-динамическую и стимулирующую. Превентивная функция финансовой ответственности складывается из общепревентивной и частно-превентивной подфункций.

Регулятивная функция финансовой ответственности выступает частным проявлением регулятивной функции финансового права. Без наличия регулятивной функции финансовой ответственности немислимо наличие иных функций. Если финансовые отношения не будут закреплены в правовых нормах и не будет оформлено их движение, то соответственно нечего будет предупреждать и нарушать. Закрепление финансовых отношений происходит путем установления ответственного поведения физических лиц и организаций, а обратное воздействие, исходящее от норм финансовой ответственности обуславливает развитие динамики и нормальное функционирование финансовых отношений.

Автор не согласен с учеными, которые отрицают наличие превентивной функции финансовой ответственности. Частная превенция в финансовых отно-

шениях проявляется по нескольким направлениям. Во-первых, она сужает реальную возможность повторно совершить аналогичное финансовое правонарушение. Во-вторых, повторное финансовое правонарушение может влечь более строгую финансовую ответственность. В-третьих, претерпевание неблагоприятных последствий правонарушения призвано сформировать социально полезные или допустимые мотивы будущего правонарушения и таким образом исключить возможность совершения финансового правонарушения в будущем.

Карательная и восстановительная функции финансовой ответственности взаимосвязаны. Кара и восстановление начинаются с осуждения финансового правонарушителя, в котором содержится отрицательная оценка его действий. В психологическом воздействии со стороны осуждения состоит начальный этап реализации карательной функции финансовой ответственности. В правоприменительном акте компетентного органа, содержащего осуждение, финансовая ответственность индивидуализируется. Одновременно с момента осуждения начинает реализовываться восстановительная функция финансовой ответственности, т.к. в правоприменительном акте содержится та конкретная программа действий, которую правонарушитель обязан выполнить для восстановления и нормализации финансовых отношений.

Карательные и восстановительные элементы у различных мер финансовой ответственности проявляются по-разному. Штраф и пеня сужают имущественную сферу финансового правонарушителя. Финансовый правонарушитель несет материальный урон, но сужение материальной сферы правонарушителя означает одновременно и восстановление (пополнение) бюджета. Другие меры финансовой ответственности связаны с организационными правоограничениями: приостановление действия лицензии, запрет осуществлять отдельные банковские операции, аннулирование лицензии, ликвидация юридического лица, отзыв лицензии, запрет на открытие филиалов. Восстановительный элемент таких мер заключается в исключении субъекта из финансовых отношений, следствием чего выступает их нормализация. Предупреждение, предписание об устранении допущенных нарушений носят разовый порицающий характер, но и

они обладают восстановительной функцией, т.к. прямо указывают на необходимость восстановления нарушенных общественных отношений.

Третий параграф – **«Правоотношения финансовой ответственности»** – посвящен исследованию регулятивных и охранительных правоотношений финансовой ответственности и их взаимосвязи с общерегулятивными правоотношениями.

Правоотношения финансовой ответственности могут быть как регулятивными, так и охранительными, что вытекает из самой сущности финансовой ответственности, которая обладает позитивным и негативным аспектом реализации. Позитивная финансовая ответственность может быть реализована в общих, относительных и конкретных регулятивных правоотношениях. Основная масса финансовых правоотношений – это относительные правоотношения.

Регулятивные финансовые правоотношения возникают на основе материальных норм финансового права и функционируют в сфере финансовой деятельности государства. Они формируются под воздействием норм финансовой ответственности и находятся с ними в неразрывном единстве и урегулированы при помощи метода властных предписаний, а методы убеждения и поощрения для финансовых правоотношений являются вспомогательными (дополнительными). Регулятивные правоотношения ответственности в основной своей массе являются имущественными отношениями, но существует и определенная доля организационных правоотношений. Юридическое содержание правоотношений составляют корреспондирующие друг другу права и обязанности субъектов, которые направлены на обеспечение правомерного поведения (правомерной деятельности).

Обязанности субъектов финансовых правоотношений разнообразны и зависят от вида финансового правоотношения, определяемого по предметному признаку (налоговое, бюджетное, валютное, банковское правоотношение). Юридическая обязанность должна воплотиться в фактическом содержании регулятивного правоотношения. Отличие фактического содержания регулятивных правоотношений от модели правоотношения допускается только в части реализации прав, отклонение же от реализации обязанностей, как правило, яв-

ляется финансовым правонарушением. В общем виде права уполномоченной стороны финансового правоотношения заключаются в требованиях правомерного поведения, контроле и содействии правомерному поведению. Обязанности финансовых органов направлены на обеспечение правомерного поведения и ответственности коллективных и индивидуальных субъектов в финансовом правоотношении.

Если субъект нарушает норму финансовой ответственности, возникает конкретное охранительное правоотношение ответственности. Понятие «охранительное финансовое правоотношение» является родовым по отношению к «финансовому правоотношению ответственности». Специфическими чертами финансового правоотношения ответственности выступают его императивный, материально-правовой и конкретный характер, и непосредственная направленность на реализацию карательной функции финансовой ответственности.

Охранительное правоотношение ответственности возникает с момента совершения правонарушения, а основание его возникновения - юридический факт – совершение финансового правонарушения и норма финансовой ответственности.

Финансовый правонарушитель обязан претерпеть осуждение и неблагоприятные последствия материального, психологического или организационного характера. Этим обязанностям корреспондируют права финансового правонарушителя на справедливое взыскание, соблюдение правил назначения взыскания, соблюдение сроков давности, применение смягчающих обстоятельств и т.д. Именно поэтому правонарушителя нельзя назвать пассивной стороной правоотношения. Управомоченная же сторона правоотношения имеет право и обязана осудить финансового правонарушителя и применить к нему меры финансовой ответственности.

Стадия реализации отношения финансовой ответственности характеризуется непосредственным претерпеванием финансовым правонарушителем тех неблагоприятных последствий, которые были определены в решении компетентного органа. Движение отношения финансовой ответственности на стадии реа-

лизации также связано с процессуальными отношениями, которые производны от материальных правоотношений финансовой ответственности.

Третья глава **«Санкции норм финансовой ответственности»**. Первый параграф – **«Понятие санкции в теории права»** – посвящен исследованию понятия и признаков санкций.

Диссертантом раскрывается понятие нормы юридической ответственности и указываются ее признаки. Отмечается многозначность термина «санкция», который употребляется в различных значениях: структурная часть правовой нормы, государственная мера, применяемая к нарушителю установленных норм и правил; поощрение; разрешение, утверждение чего-либо. Санкция в последнем значении не рассматривается, т.к. это вопрос другой темы.

Автор не соглашается со спорным мнением о том, что норма состоит гипотезы и диспозиции. Санкция - обязательный элемент нормы-правила поведения, закрепляющая вид и меру государственно-правового воздействия в отношении субъекта, нарушившего или выполнившего диспозицию правовой нормы. Именно в своем единстве (гипотезы, диспозиции и санкции) правовая норма может (способна) выступать как властный регулятор общественных отношений.

Санкция-наказание (взыскание) – это структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру негативного аспекта реализации ответственности субъекта, предусматривающий отрицательные последствия для правонарушителя в виде лишения материального, личного или организационного характера.

Санкция-поощрение – это структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру позитивной ответственности субъекта и применяемый в случае активного правомерного поведения (например, за возвращение культурных ценностей в РФ – награждение знаками отличия и т.п.).

Общими признаками санкций выступает формальная определенность, авторитетный и властный характер, неразрывная связь с гипотезой и диспозицией правовой нормы.

Второй параграф – «**Понятие и признаки санкций норм финансовой ответственности**» – посвящен исследованию специфики санкций норм финансовой ответственности и их отличиям от санкций иной отраслевой принадлежности.

Диссертант не согласен с учеными, которые считают санкции норм финансовой ответственности разновидностью административных. Из их суждений следует противоречивый вывод: финансовые нормы-правила поведения состоят из гипотезы и диспозиции, а их санкции содержатся в нормах административного права. Финансовая санкция является обязательным структурным элементом нормы финансового права, что и обуславливает ее природу как финансовую, а не административную. Отраслевая принадлежность выступает главным признаком санкций норм финансовой ответственности, а их природу необходимо определять исходя из этого критерия, а не из совпадений названий некоторых финансовых санкций с административными.

В санкции, предусматривающей финансовую ответственность, нормативно закреплены объем и мера финансовой ответственности. Понятия «финансовая ответственность» и «применение санкций норм финансовой ответственности» соотносятся как часть и целое. Санкции, закрепляющие меры финансовой ответственности, выступают средствами ее обеспечения как в регулятивных, так и в охранительных финансовых правоотношениях.

Сфера действия санкций норм финансовой ответственности специфична. Это область налоговых отношений, отношений по формированию и исполнению бюджета, кредитно-денежных отношений, отношений валютного регулирования и валютного контроля, отношений банковского регулирования и банковского контроля.

Санкции, предусматривающие меры финансовой ответственности, могут устанавливаться исключительно на федеральном уровне, тогда как административные могут быть централизованными и децентрализованными. Среди нормативно-правых актов, их закрепляющих, можно определить несколько разновидностей: кодифицированные нормативно-правовые акты (НК РФ и БК РФ); фе-

деральные законы; указы Президента РФ, нормативно-правые акты ЦБ РФ, МНС РФ, Министерства финансов.

Меры финансовой ответственности не должны содержаться в указах, инструкциях, указаниях, приказах и других ведомственных актах. Именно поэтому многие из этих актов противоречат принципу законности.

Процессуальный порядок применения санкций норм финансовой ответственности определяется исключительно на федеральном уровне, что еще раз подчеркивает их самостоятельную природу.

Автор не согласен с учеными, отмечающими исключительно имущественный характер санкций, закрепляющих финансовую ответственность, в качестве их признака, т.к. многочисленные нормативно-правовые акты содержат санкции, влекущие неблагоприятные организационные правоограничения.

Анализируется система санкций в виде штрафов. Большинство из них определяются в процентном отношении к сумме неуплаченного налога либо в кратных размерах от различного рода сумм, тогда как административные санкции определяются только в кратном отношении к минимальному размеру оплаты труда.

Основанием применения санкций норм финансовой ответственности является совершение финансового правонарушения. Понятие финансового правонарушения собирательное и включает в себя налоговые, бюджетные, валютные правонарушения и правонарушения в банковской сфере. Понятия налогового и бюджетного правонарушения нормативно закреплены и существенно отличаются от законодательного определения административного правонарушения.

Нельзя согласиться с позицией ученых, считающих, что в финансовом законодательстве отсутствуют поощрительные санкции. Поощрительные санкции могут заключаться в сокращении объема правоограничений в случае совершения позитивных действий, направленных на восстановление нарушенных общественных отношений, в предоставлении льгот и в освобождении от уплаты налогов. Поощрительная финансовая санкция выступает мерой позитивной ответственности, противвесом пене, штрафу и другим наказательным санкциям.

В диссертации определены следующие признаки поощрительных финансовых санкций: выступают структурной частью поощрительной нормы финансового законодательства; своими последствиями влекут предоставление налоговых вычетов или уменьшение неблагоприятных правоограничений, возникших в связи с юридическим фактом совершения правонарушения; являются одним из средств обеспечения поощрительного метода регулирования финансовых отношений; выступают одним из средств обеспечения позитивной ответственности в финансовом правоотношении; основанием их применения выступает финансово-правомерное поведение, связанное с достижением общепризнанного результата.

Третий параграф – **«Виды санкций норм финансовой ответственности»**. Санкции норм финансовой ответственности классифицируются по различным основаниям. В зависимости от степени определенности санкции делятся на абсолютно определенные и относительно определенные. В свою очередь относительно определенные финансовые санкции подразделяются на альтернативные с указанием на минимальный и максимальный пределы наказания, и альтернативные с указанием только на максимальный предел наказания. В зависимости от количества содержащихся в санкции мер, их можно подразделить на альтернативные и безальтернативные. В зависимости от характера последствий, содержащихся в финансовых санкциях – на наказательные и поощрительные. В свою очередь, наказательные санкции классифицируются на содержащие ограничения психологического, имущественного и организационного характера. Так же и поощрительные санкции содержат поощрения имущественного и неимущественного (психологического) характера.

Особую группу представляют кумулятивные санкции, т.е. санкции, содержащие два обязательных вида наказания (взыскания), которые должны быть применены к правонарушителю. Кумуляция в финансовом законодательстве проявляется в том, что наряду со штрафом с правонарушителя взыскивается пеня. В зависимости от видов финансовых правонарушений санкции можно классифицировать на бюджетные, налоговые, валютные и банковские.

Классифицировать финансовые санкции можно в зависимости от вида финансовых норм. Согласно этому критерию они подразделяются на санкции материальных и процессуальных норм, а также санкции обязывающих, запрещающих и управомочивающих норм. Среди норм финансовой ответственности можно определить общие и специальные нормы. Соответственно и санкции подразделяются на санкции общих и специальных норм. В зависимости от разновидностей нормативно-правовых актов санкции норм финансовой ответственности можно классифицировать на содержащиеся в кодифицированных нормативно-правовых актах, иных федеральных законах и подзаконных актах.

Диссертант анализирует санкции норм финансовой ответственности, содержащиеся в НК РФ, БК РФ, федеральных законах, указах Президента и многочисленных ведомственных нормативно-правовых актах. Автором отмечаются общие недостатки санкций норм финансовой ответственности. Во-первых, большинство санкций абсолютно определены и безальтернативны, что нарушает принципы индивидуализации и справедливости юридической ответственности. Во-вторых, у многих санкций отсутствует указание на нижний предел наказания (взыскания). В-третьих, значительное количество санкций содержится в ведомственных нормативных актах, что, как уже отмечалось, нарушает принцип законности. В-четвертых, некоторые санкции соответствуют не принципу справедливости, а «принципу талиона», а иногда по своим последствиям во много раз превосходят действительный причиненный ущерб. В-пятых, отсутствие четких правил применения санкций за валютные, бюджетные и банковские правонарушения не позволяет должным образом индивидуализировать финансовую ответственность. В обоснование такой позиции автор приводит постановления Конституционного Суда РФ по вопросам применения мер юридической ответственности.

В диссертации исследуется спорный вопрос об отнесении пени к разновидности санкции, предусматривающей финансовую ответственность. Пеня является одной из мер финансовой ответственности. Для взыскания пени характерно большинство признаков юридической ответственности. Так, своевременная уплата налога выступает обязанностью налогоплательщика, в случае несоблю-

дения этой обязанности (правонарушения) у него появляется **дополнительная обязанность**, которой не существовало ранее. Своими виновными действиями налогоплательщик нарушает регулятивное правоотношение. Реализуется дополнительная обязанность в охранительном правоотношении ответственности, которая приводит к сужению имущественной сферы, правонарушитель терпит материальный урон.

Отсутствие пени в специальной главе о налоговых правонарушениях обусловлено несовершенством законодательной техники, использованной при конструировании статей и глав НК РФ. Юридическую природу пени необходимо выводить из признаков, ее характеризующих, а не из того, в какой главе они содержатся.

В **заключении** – подводятся итоги исследования, формулируются теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Мусаткина А.А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. – Тольятти: Изд-во ВуиТ, 2003. – 179 с. (11,1 п.л.).
2. Мусаткина А.А. К вопросу о понятии «финансовая ответственность». //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.4. - Тольятти: Изд-во ТолПИ, 1999. - С.210.
3. Мусаткина А.А. Финансовое правонарушение как основание ответственности за нарушение норм финансового законодательства. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.7. - Тольятти: Изд-во ТолПИ, 1999. - С.264-266.
4. Мусаткина А.А. К вопросу о природе финансово-правовых санкций. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.7. - Тольятти: Изд-во ТолПИ, 1999. - С.267-268.
5. Мусаткина А.А. О финансовой ответственности. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.32. - Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2003. – С. 56-69.

6. Мусаткина А.А. О позитивной и негативной финансовой ответственности. //Вестник юридического факультета: Сб.науч.тр. / филиал СаГа в г.Тольятти. / Самара: Изд-во Самар.гуманит.акад., 2003. / Вып.1. – С.115-130.
7. Мусаткина А.А. Понятие санкции в теории права. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.33. - Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2003. – С.21-38.
8. Мусаткина А.А. О видах финансовых правонарушений. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.34. - Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2003. – С.36-48.
9. Мусаткина А.А. Цели финансовой ответственности. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.35. - Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2003. – С.71-83.
10. Мусаткина А.А. О позитивной финансовой ответственности. //Актуальные проблемы правоведения: Научно-теоретический журнал. – Самара: Изд-во Самар.Гос.Экон.Акад. – 2003. - №3(6). – С.53-58.
11. Мусаткина А.А. Функции финансовой ответственности. //Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып.36. - Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2004. – С.40-53.