Административная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств

Щеглова Елизавета Сергеевна

Нецелевое использование бюджетных средств является наиболее распространенным нарушением, выявляемым в ходе финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Срыв финансирования государственных целевых программ, сдерживание социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований — вот лишь пара примеров возможных последствий использования бюджетных средств не по назначению [1].

Интерес к данной теме обусловлен тем, что вопрос о нецелевом расходовании бюджетных средств является важным как для государства, так и для общества. Кроме того, актуальность исследования связана с тем, что в настоящее время данная тема весьма слабо изучена, существует множество проблем практического характера, возникающих при привлечении к ответственности за нарушение, предусмотренное ст. 306.4 БК РФ [2].

В настоящее время законодателем внесены кардинальные изменения в БК РФ и КоАП РФ [3], в ходе которых в названные правовые акты были приведены к единообразию в понимании термина «нецелевое расходование бюджетных средств».

Легальное определение «нецелевое расходование денежных средств» установлено в п. 1 ст. 306.4 БК РФ, а в ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ содержится точно такое же определение, но только со ссылкой на «если не содержит признаков уголовного деяния». При этом если мы обратимся к положениям ст. 285.1, то определение термина «нецелевое расходование бюджетных средств» в данной статье абсолютно иное, отличающееся от легального определения, закрепленного в БК РФ.

Такой избирательный подход законодателя в правовом реформировании весьма странный, поскольку определение, изложенное в п. 1 ст. 306.4 БК РФ является исходным и определяющим для КоАП РФ и УК РФ [4] в статьях об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств. Разночтения нормативных актов влечет за собой сложности в практике применения норм. На данном этапе только КоАП РФ соответствует положениям БК РФ.

В связи с чем полагаем, что законодатель должен внести изменения в ч.1 ст. 285.1 УК РФ и привести ее в соответствии с БК РФ.

Стоит отметить, что ст.15.14 КоАП РФ применяется весьма редко. Это связано с тем, что, как правило, бюджетные средства расходуются вопреки их предназначению в суммах исчисляемых миллионами. Кроме того, в практике административной и уголовной ответственности возникают вопросы по поводу того, что следует понимать под бюджетными средствами и нецелевым использованием.

Скрипникова Е.Г. указывала, что контролирующими органами в качестве нецелевого расходования бюджетных средств могут быть признаны [5]:

Согласно отдельным отчетам контролирующих органов о проведенных проверках, а также регламентам исполнения предписаний, вынесенных по результатам контрольных мероприятий по выявлению бюджетных нарушений, нецелевым использованием бюджетных средств могут быть признаны, в частности:

— расходование бюджетных средств сверх утвержденных решением о бюджете, сводной

бюджетной росписью, бюджетной сметой, сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств;

— использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет бюджетов других уровней;

— использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет внебюджетных источников, если это не предусмотрено в бюджете;

— несанкционированное перемещение бюджетных средств по кодам бюджетной классификации;

— использование бюджетных средств на оплату работ и услуг, не связанных с деятельностью казенного учреждения (взносы в уставный капитал юридических лиц; расходы на капитальный ремонт и реконструкцию арендуемых помещений);

— использование бюджетных средств на строительство объектов, не включенных в перечень объектов капитального строительства (реконструкции) и приобретения объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность в форме капитальных вложений, утвержденный в установленном порядке, и на затраты, не предусмотренные проектно-сметной документацией;

— использование средств, выделенных на реализацию государственных (муниципальных) целевых программ, на иные цели;

— иные виды использования бюджетных средств без правовых оснований.

Мы согласны с приведенной классификацией, однако ее использование затруднительно, т.к. она не закреплена юридически.

Согласимся с Е.О. Бондарь и С.В. Изутиной, что в «... современном законодательстве отсутствует нормативное закрепление категории «бюджетные средства», а критерии признания отдельных случаев использования бюджетных средств в качестве нецелевого использования зачастую являются спорными, что не может не вызывать разного рода проблем правового характера при назначении и применении к нарушителям соответствующих мер государственного принуждения, в том числе мер административной ответственности« [6].

Поэтому для правильной квалификации правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, необходимо четко определить категории «бюджетные средства» и «нецелевое использование», что поспособствует более эффективному осуществлению финансово-бюджетного контроля. Для чего, безусловно, необходимо внести дополнения в БК РФ, закрепив там данные понятия, с целью дальнейшего применения при квалификации деяний, нарушающих бюджетное законодательство.

Как мы уже отметили выше, нецелевое использование (расходование) бюджетных средств регламентируется в первую очередь нормами БК РФ, как основополагающим нормативным источником. Пункт 1 статьи 306.4 БК РФ определяет противоправность нецелевого использования бюджетных средств для широкого круга должностных лиц, а именно: «субъектом может быть должностное лицо любой организации, получившей средства бюджетов бюджетной системы РФ». В тоже время к бюджетной ответственности могут быть согласно положений части 2 и 3 статьи 306.4 БК РФ могут быть привлечены только узкий, исчерпывающий перечень должностных лиц: главный распорядитель бюджетных средств [7]. Данное обстоятельство, с одной стороны, противоречит концепции правовой защиты объекта (общественных отношений, обеспечивающих нормативно установленный порядок расходования (использования) государственных средств в строгом соответствии с целями, для которых они предназначены), с другой стороны, нарушает конституционный принцип равенства всех граждан перед законом (по неустановленной причине

часть должностных лиц, определенных в части 1 статьи 306.4 БК РФ, как потенциальные нарушители, не подлежат ответственности за фактическое совершение ими противоправных действий).

При этом следует отметить, что КоАП РФ, как нормативный акт, призванный привлекать правонарушителей к более тяжкой, чем бюджетная ответственности предусматривает ответственность значительно более широкого круга должностных лиц, нежели это предусмотрено БК РФ, что также не корректно с правоприменительной точки зрения.

Кроме того, БК РФ и КоАП РФ вообще не предусматривают ответственности за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов, имеется ответственность только за нецелевое расходование бюджетных средств, что так же вступает в противоречие с действующим законодательством. Тогда как в УК РФ имеется отдельная статья 285.2 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

Таким образом, мы пришли к выводу, что основное правовое регулирование получения и расходования бюджетных средств осуществляется на основании норм БК РФ, в котором так же определены ряд принципов расходования бюджетных средств, а так же виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения (бюджетной ответственности), применяемые за их совершение, в том числе за совершение «нецелевого использования бюджетных средств».

Следовательно, нормы КоАП РФ и УК РФ, устанавливающие различные виды ответственности за нецелевое расходование (использование), государственных средств, должны корреспондировать с нормами БК РФ, как регулирующими одни и те же отношения.

Вместе с тем мы выяснили, что положения названных правовых актов противоречат, что порождает сложности в их применении. В связи с чем полагаем, что законодателю надлежит привести БК РФ, КоАП РФ и УК РФ в соответствии друг другу. Кроме того, мы полагаем необходимым закрепить в БК РФ закрепить понятия «бюджетные средства» и «нецелевое использование».

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — N 31. — Ст. 3823
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — N 1 (ч. 1). — С т. 1
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. — 1996 — N 25. — Ст. 2954
4. Палозян О.А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике / О.А. Палозян //
5. Финансовое право. — 2016. — № 1. — С. 19
6. Скрипникова Е.Г. Нецелевое расходование бюджетных средств / Е.Г. Скрипникова // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. — 2016.№ 27. — 146-147
7. Бондарь Е.О. О некоторых проблемах соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств / Е.О. Бондарь, С.В. Изутина // Современное право. — 2014. — № 12. — С. 57
8. Садырова М.С. Нецелевое использование бюджетных средств // В сборнике: ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НАУКИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. — М., 2016.

— С. 89.