

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Тема: «Нецелевое использование бюджетных средств как основание
административной ответственности»

Студент

Яббарова Р.И.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Иванчук Д.В.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д-р юрид. наук, профессор Д.А. Липинский _____
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина _____

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы нецелевого использования бюджетных средств	8
1.1. Сущность и виды нецелевого использования бюджетных средств.....	8
1.2. Общая характеристика юридической ответственности, установленной за нецелевое использование бюджетных средств.....	22
Глава 2. Нецелевое использование бюджетных средств как правонарушение и основание привлечения к административной ответственности.....	37
2.1. Особенности привлечения к административной ответственности юридических и должностных лиц, а также лиц, исполняющих определённые государственные функции.....	37
2.2. Юридическая сущность административной ответственности как средства принудительного обеспечения исполнения бюджетного законодательства ..	43
2.3. Юридический состав административного правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств.....	50
2.4. Основания отграничения, а также корреляция правонарушений виных отраслях права за нецелевое использование бюджетных средств.....	54
Глава 3. Меры обеспечения и гарантии целевого использования бюджетных средств.....	58
3.1. Основные проблемы применения административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в юридической практике	58
3.2. Финансовый контроль как гарант соблюдения целевого использования бюджетных средств. Полномочия и правовое положение государственных органов, осуществляющих контроль в данной сфере	67
Заключение	88
Список используемой литературы	95

Введение

Назначение бюджета и бюджетных средств в общем заключается в удовлетворении потребностей общества, в обеспечении благополучия государства, а также для обеспечения органов государственной власти и реализации различных государственных программ, которые предназначены для предоставления достойной жизни населения, его защиты и многого другого. Однако, на настоящий момент бюджетные средства, которые должны органы власти должны реализовывать для решения стоящих перед ними задач, используются не по назначению.

Актуальность темы исследования заключается в том, что нецелевое использование бюджетных средств выступает в качестве распространённого правонарушения среди правонарушений, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации. Известно, что за данное правонарушение предусмотрены несколько видов ответственности: бюджетно-правовой, уголовная и административная (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ; ст.285.1 Уголовного кодекса РФ; ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях РФ). Помимо всего прочего в связи с сегодняшней обстановкой в стране, когда на практике данное правонарушение получает большое распространение, в частности, только за последние 2 года объем нарушений при использовании бюджетных средств вырос до триллиона рублей. Таким образом, практическая актуальность темы исследования обусловлена тем, что уже сегодня не редки случаи явной коррупции, а также действительного нецелевого использования бюджетных средств, в частности, на реализацию так называемых «мертвых» государственных программ, проектов, а также некоторых законов. Иными словами, чиновники и иные лица, осуществляющие государственную деятельность предоставляют соответствующие программы, якобы для реализации каких-либо программ, законов и так далее, указывая соответствующие суммы, но при этом либо часть из них используются, либо вовсе, по каким-либо причинам они не реализуются. Так, на настоящий момент в СМИ разгорелся скандал по поводу чиновницы

Владимирской области Ольги Беляевой, которая утверждала, что «В соответствии с законом об образовании организация питания детей – исключительно ответственность родителей...». Данное положение опровергло Министерство просвещения. Причём, на питание детей в Владимирскую область выделялось более 150 млн. рублей в виде субсидий, но при этом они не реализовывались на самом деле. Омбудсмен проведя некоторое следствие по данному факту, отметил, что были случаи голодных обмороков. В силу этого, эту чиновницу необходимо привлечь по соответствующему факту правонарушения, в частности, это подходит под уголовную или административную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств. И таких случаев множество, которые можно выделить.

С теоретической точки зрения, исследование темы нецелевого расходования бюджетных средств актуально в силу своей специфики по составу правонарушения. Как уже отмечалось, данное правонарушение имеет системный характер, в частности, выделяется 3 юридической ответственности. Но при этом, как отмечается в некоторых правовых исследованиях, затруднительно применить тот или иной состав к соответствующему составу. Таким образом, для изучения всех проблем по обнаружению состава, выделению его признаков для соответствующей отрасли правового регулирования является актуальным на настоящий момент. В частности, проблема разграничения ответственности является практически неизученной, поскольку можно выделить только несколько источников, но при этом на законодательном уровне имеют некоторые проблемы по данному поводу.

Так, большой интерес вызывает состав административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Так, состав данного правонарушения мало разработан и практики по применению данной статьи (15.14 КоАП РФ) почти нет. Следует отметить, что в теории административного права также придают мало значения по данной теме. С точки зрения административной ответственности, как известно, она административное законодательство применяет по вертикали, а значит и с

данной точки зрения интересно, как будет применяться данный принцип по отношению к лицам или органам, осуществляющим властные полномочия.

Степень научной разработанности поставленной проблемы исследования, в частности, в области выявления юридической ответственности за правонарушение, связанное с нецелевым использованием бюджетных средств, выражается в работах таких исследователей, как А.А. Мусаткина, Н.А. Саттарова, Д.А. Бойкова, А.Г. Карпова и т.д. Проблема административной ответственности, предусмотренной за данное правонарушение, в правовой доктрине малоизучена. Но, проблемы квалификации правонарушения, связанного с нецелевым расходованием бюджетных средств, находит свое отражение в трудах: Полозян О.А., Скрипниковой Е.Г., Садырова М.С., Бондаря Е.Г., Куприной И.К., Смирновой Н.В., Коротко Т.Г., Щищенко Е.А., Глазкова Е.И., Арбатская Ю.В., Комягин Д.Л. и др.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Проблема нецелевого расходования бюджетных средств как основания административной ответственности за нарушение законодательства является в правовой теории является малоизученной. Однако проблемы ответственности за данное правонарушения рассматриваются в работах таких ученых, как С. С. Алексеев, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, В. С. Венедиктов, Б. Н. Габричидзе, В. И. Гойман, О. С. Иоффе, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, В. В. Лазарев, О. Э. Лейст, Д. А. Липинский, А. П. Лончаков, М. Н. Марченко, В. С. и др.

Отдельным проблемам ответственности в финансовой и бюджетной сфере посвящены работы О. М. Гейхмана, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, Ю. В. Друговой, В. А. Жукова, М. В. Карасевой, И. Ш. Киясханова, А. Н. Козырина, Ю. А. Крохиной, В. М. Мандрица, А. А. Мусаткиной, Г. Б. Поляка, Д. А. Ремихановой, М. В. Романовского, А. В. Румянцева, и др.

Отдельные вопросы административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств рассматривались в работах Ю. В. Друговой, Ю. А. Крохиной, А. А. Мусаткиной, О. И. Юстуса. В целом же специальных комплексных научных исследований, посвященных анализу вопросов административной ответственности за нецелевое использование бюджетных

средств, не проводилось, что также подтверждает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Объект исследования. Объектом исследования выступает состав административного правонарушения за нецелевое использование бюджетных средств, предусмотренного в административном законодательстве.

Предмет исследования порядок, основание и практика привлечения к административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств

Целью исследования является комплексное исследование проблем привлечения к административной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд соответствующих задач, которые отображают основные аспекты исследование:

1. Необходимо обусловить решение проблемы принципа системности при установлении ответственности за правонарушение, связанное с нецелевым использованием бюджетных средств;

2. Всестороннее исследование признаков состава данного правонарушения: объективных и субъективных признаков, в соответствии с бюджетным, административным законодательством РФ;

3. Выявление отдельных проблем правоприменительной деятельности в области определения административной ответственности за анализируемое правонарушение;

4. Определение отдельных особенностей осуществления юридического состава правонарушения, связанного с возникновением административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 14.15 КоАП РФ);

5. Разработка рекомендаций по внесению изменений и дополнений в бюджетной и иное смежное законодательство в части совершенствования системы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Методологическую основу данного исследования составляют современная доктрина юриспруденции. Также широко применялись различные общенаучные методы познания и специальные методы: сравнительно-правовой, исторический, логический, конкретно-социологический; системно-структурный и так далее.

Научная новизна исследования выражается в том, что после принятия и введение в действие КоАП РФ впервые проводится совокупное, объективное и многогранное исследование проблемы квалификации и регулирования темы «нецелевое расходование бюджетных средств, как основание административной ответственности».

Глава 1. Теоретические основы нецелевого использования бюджетных средств

1.1. Сущность и виды нецелевого использования бюджетных средств

Необходимость реформирования бюджетной системы на настоящее время определяется объективными требованиями социально-экономической действительности. Развитие общества, большое количество времени, проживающего в условиях жёсткой централизации, ещё во многом и длительное время будет зависеть от развития бюджетных отношений. Однако и при рыночной системе роль бюджетного регулирования не уменьшается, поскольку общество не теряет потребности в сильной и авторитетной власти, которая способна реализовывать контроль над процессами, в которых рынок оказывается беспомощен, а именно бюджет позволяет сосредотачивать для этого финансовые ресурсы и реализовывать в конечном итоге их использование.

Итак, совершенствование бюджетного устройства способно оказывать значительное позитивное влияние на функционирование всей рыночной системы. И данное совершенствование следует реализовывать как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и продуктивным показателям самого бюджета, при этом, способствуя его сбалансированности и осуществляя определенный контроль за уровнем возможных бюджетных дефицитов и государственных долгов. Только в вместе данные изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощнейший мотиватор экономического роста.

В связи с этим, правонарушения в данной области государственного управления являются непосредственным тормозом развития финансово-правовых отношений в государстве. В частности, в анализируемой области –

нецелевое расходование бюджетных средств – данная проблема приобретает наиболее важное значение, поскольку финансирование внутригосударственных функций государства является основой социального благополучия в государстве и удовлетворения потребностей общества.

Таким образом, прежде чем перейти к исследованию такой правовой категории как «нецелевое использование бюджетных средств» необходимо разобраться в таких дефинициях как: «бюджетное устройство РФ, бюджетная система РФ, принципы бюджетной системы РФ». Кроме того, для полного представления о указанных категориях также необходимо рассмотреть соответствующие виды бюджетов.

Как известно, бюджет выступает в качестве важнейшего и неотъемлемого элемента бюджетного устройства. Данное положение подтверждается и историческим развитием данной финансовой категории. Так, с развитием бюджетной системы, своё развитие, совершенствование и видоизменение получает и бюджет. Данный процесс также имеет и обратную связь.

На настоящий момент, под бюджетом понимается план доходов и расходов государства за текущий год, который составляется в виде баланса и имеет юридическую силу.

С другой стороны, бюджет можно рассматривать не только как категорию, посредством которого регулируется одна сфера общественной деятельности – экономические отношения. Бюджет, в силу своей специфики и широкого регулирования, осуществляет финансирование в различных областях. При этом, развиваются и остальные сферы общественной жизни – наука, образование и многое другое. Данное положение отражается в создаваемом государством бюджетном механизме, являющимся точным выражением бюджетной политики, которое отражает настрой бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.

Для Российской Федерации в силу ее федеративного устройства важнейшую роль приобретает не просто разработка бюджетного механизма, а правильное соотношение бюджетов разных уровней, которые действуют на территории государства, что и составляет понятие бюджетной системы. Даже

грамотно построенный и сбалансированный федеральный бюджет не сможет в полной мере выполнить все распределительные и контролирующие функции при отсутствии продуктивного и эффективного бюджетного механизма на местах. Таким же образом не сможет проявляться эффект проводимой на местах бюджетной политики в условиях ее постоянного противостояния несбалансированному федеральному бюджету. Свою значимость имеет единство бюджетной системы, основывающиеся на принципах¹.

Организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов определяет бюджетное устройство государства.

Итак, бюджетное устройство — это организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями. Бюджетное устройство основано на экономических отношениях и юридических нормах, определяющих компетенцию центральных и местных органов власти по осуществлению бюджетного процесса, по взаимоотношениям между различными видами бюджетов².

Бюджетная система РФ - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов³.

Таким образом, что установить работу, принципы, понятие (и так далее) бюджетного устройства, необходимо разобрать принципы, понятие, работу, сущность бюджетной системы.

В статье 10 БК РФ закрепляются следующие уровни бюджетной системы:

1) Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

1) Бюджеты субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов.

¹ Государственный бюджет: Учебное пособие. Под ред. М. И. Ткачук - Минск, Высшая школа. 2010. - С.31

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М." (ИНФРА-М, 2011)

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 6

- 2) Местные бюджеты, в том числе:
- Бюджеты муниципальных районов;
 - Бюджеты городских округов;
 - Бюджеты внутригородских муниципальных образований (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);
 - Бюджеты городских и сельских поселений¹.

Согласно бюджетному законодательству федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов России необходимы для осуществления расходных обязательств РФ. Реализация государственными органами власти других форм образования и расходования финансовых средств, которые предназначены для осуществления расходных обязательств России, не допускается.

Бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда нужен для осуществления расходных обязательств субъекта РФ.

Консолидированный бюджет — это бюджет субъекта Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, которые входят в состав субъекта Федерации.

Местный бюджет предназначен для осуществления расходных обязательств муниципального образования. В данных бюджетах согласно бюджетной классификации РФ отдельно предусматриваются средства на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, которые возникают благодаря реализации органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований за счет субвенций их других бюджетов бюджетной системы РФ для реализации отдельных государственных полномочий.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 10

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут предусматриваться сметы доходов и расходов конкретных населенных пунктов, других территорий, которые не являются муниципалитетами.

Организация, а затем последующая реализация и финансовый контроль бюджета местного уровня возлагается на органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.

Известно, что бюджет – это определённый финансовый план по расходованию средств, а также указание на соответствующие доходные части бюджета (это необходимо для реализации финансового контроля). В силу данного положения бюджет государственного уровня – это план общегосударственного уровня, то есть его сила должна распространяться на всю территорию страны, поэтому данный финансовый план издаётся в форме законов. Следовательно, в связи с государственным устройством Российской Федерации, существуют определённые самостоятельные регионы, которые вправе формировать обособленный финансовый план, который в соответствующем регионе имеет силу на ограниченной территории, то есть во всех городах, сёлах и поселениях, которые находятся в этой местности, поэтому бюджет субъектов РФ принимается в форме законов субъекта РФ. Равнозначно принимается и имеет силу бюджет муниципалитета, то есть в виде нормативно-правового акта.

Согласно с Бюджетным кодексом РФ в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании утверждается правовой документ, то есть положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, где конкретно регламентированы общие правила составления, утверждения, исполнения и осуществления контроля за исполнением бюджета. Каждый субъект России имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, предназначенные для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Согласно Бюджетному кодексу РФ функционирование бюджетной системы основано на следующих принципах:

- 1) «единства бюджетной системы;

- 2) разграничения доходов, расходов источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы;
- 3) самостоятельности бюджетов;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- 6) сбалансированности бюджета;
- 7) эффективности использования бюджетных средств;
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) прозрачности (открытости);
- 10) достоверности бюджета;
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств;
- 12) подведомственности расходов бюджетов;
- 13) единства кассы»¹.

«Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».²

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 28.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 29

«Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица, не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий. Принцип самостоятельности бюджета подразумевает право самостоятельно обеспечить сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств, реализовывать бюджетный процесс, устанавливать формы и направления расходования средств, предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств в форме межбюджетных трансфертов для органов власти и местного самоуправления. Однако, в реальное время, особенно органы местного самоуправления не могут самостоятельно сбалансировать местный бюджет из-за зависимости от безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета»¹.

Принцип эффективности использования бюджетных средств подразумевает тот факт, что при формировании и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса обязаны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием более малого объема

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 30

средств, то есть экономности, либо же достижения более лучшего результата с использованием установленного бюджетом объема средств, то есть результативности.

Бюджетный кодекс не толкует понятие «неэффективное использование бюджетных средств». Однако с 01.01.2015 в годовой отчет об исполнении федерального бюджета был приложен сводный доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ РФ. В экономическом смысле под неэффективным использованием бюджетных средств подразумевается использование данных средств, которое не обеспечивает достижение конкретно-заданных результатов, при помощи наименьшего объема средств или достижение наилучших результатов с помощью установленного бюджетом объема средств¹. В условиях настоящего законодательства выявленные при проверках нарушения трактуются как «неэффективное использование бюджетных средств», что, в свою очередь, является субъективной оценкой должностных лиц, она может существенно отличаться от позиции специалистов. На сегодняшний момент отсутствие научно обоснованных показателей и критериев оценки эффективности расходов не позволяет объективно судить о характере использования средств бюджета.

В жизни, то есть на практике, принцип эффективного использования бюджетных средств рассматривается, как полученная экономия по расходам. Итак, эффективность использования сопоставляется с экономией средств бюджета при его исполнении и выступает как следствие проявления результативности, то есть достижения определенного результата с помощью наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата при использовании строго ограниченного объема бюджетных средств. Помимо этого, следует подчеркнуть, что БК РФ не регулирует указания по критериям оценки эффективности в период формирования проекта бюджета.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов подразумевает юридическое закрепление бюджетных

¹ Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений — 2013 / под общ. ред. д.э. н. Ю.А. Васильева. М.: БиТуби, 2013. 240 с

полномочий органов власти субъектов РФ и органом местного самоуправления, определения и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и не налоговых доходов, установление объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов¹.

«Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными настоящим Кодексом.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие настоящему Кодексу, являются недействительными»².

Содержание данного принципа свидетельствует о приоритете федерального бюджета над другими бюджетами, другими словами федеральный бюджет с самого начала доминирует над бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Конституция также подтверждает данное положение, поскольку субъекты РФ являются частью одного целого — Российской Федерации, и не представляет возможности найти какие-либо аргументы в пользу того, что часть больше целого или равна целому.³ Множество ученых в своих работах и исследованиях аргументируют необходимость передачи так называемым «низам» дополнительных бюджетных прав и полномочий с одновременным финансовым обеспечением.

¹Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 31.1

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) статьи 1, 5, 8.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов подразумевает тот факт, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отображаются в определенных бюджетах. Данный принцип на практике гарантируется бюджетным учетом и бюджетной отчетностью.

«Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учёту средств бюджетов»¹.

Чтобы достичь сбалансированного состояния бюджета на практике возможно:

1) Только за счет налоговых и не налоговых доходов территории. В данном случае подразумевается об оптимальной сбалансированности.

2) Не только за счет вышесказанных доходов, но и за счет межбюджетных трансфертов². Данную сбалансированность называют — урегулированной.

3) При помощи механизма возвратных финансовых ресурсов для покрытия сформировавшегося дефицита. Итогом является общая сбалансированность бюджета³.

Для гарантии сбалансированности Бюджетный Кодекс РФ предусматривает следующие механизмы:

1) Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и федерального бюджета на срок до 3-х лет.

2) Внутренние и внешние источники финансирования дефицита федерального бюджета.

3) Формирования резервного фонда.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 33

² Межбюджетные трансферты - это средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ. (ГАРАНТ)

³ Финансы : учебник / под ред. проф. А. М. Кошкин. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 443 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс. ISBN 978-5-9916-2806-8

- 4) Пополнение фонда национального благосостояния.
- 5) Создание механизма регулирования долговых обязательств РФ, субъекта РФ, муниципальных образований.
- 6) Обоснование механизма регулирования государственных и муниципальных заимствований, которые предполагают выпуск ценных бумаг и привлечение кредитов.
- 7) Механизм регулирования внешних долговых требований Российской Федерации.
- 8) Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.
- 9) Использование бюджетов государственных внебюджетных фондов¹.

По прогнозам долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года, отмечено, что реформа пенсионной системы позволит приблизиться к сбалансированности бюджетов бюджетной системы².

«Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;

¹ Иванов И.С. Краткий курс финансового права: учебное пособие // СПС Консультант Плюс. 2013

² Официальный сайт Минэкономразвития РФ, <http://www.economy.gov.ru/minec/main>, на 08.10.2017

отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года; расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов».¹

Но режимы регулирования государственных доходов неоднородны. Общий режим распространяется на платежи, которые относятся к категориям налоговых и не налоговых доходов, по отношению к которым действуют особые правила об их зачислении и перераспределении между бюджетами бюджетной системы РФ, данное положение закреплено статьей 218 Бюджетного Кодекса РФ.

«Принцип прозрачности (открытости) означает:

1.обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

2.обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 35

3.обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

4.стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода)».¹

В настоящий момент данный принцип гарантируется и реализуется на практике при помощи распространения информации отчетов об исполнении консолидированных бюджетов и бюджетов всех уровней в сети «Интернет», в разных информационно-правовых системах.

«Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета»².

«Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования»³.

«Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со статьей 158 настоящего Кодекса.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 36

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 37

³ "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ статья 38

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации»¹.

«Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации»².

Итак, бюджетная система России состоит из трёх уровней — федеральный бюджет, 85 региональных бюджетов и примерно 23 тысячи местных бюджетов. Принципы бюджетной системы установлены в Бюджетном Кодексе РФ, но не все из перечисленных в полной мере реализуются успешно на практике.

Таким образом, можно сделать вывод, что нецелевое расходование бюджетных средств занимает особое место в регулировании бюджетных отношений.

Сущность нецелевого расходования бюджетных средств раскрывается непосредственно в финансово-правовых отношениях, возникающих при

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 38.1

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ статья 38.2

реализации бюджетных средств. То есть, данные правоотношения имеют довольно важное значение, поскольку это неотъемлемая часть государственного управления и осуществления возлагаемых на государство функций по содержанию населения.

Кроме того, бюджет, как уже указывалось, формируется за счёт налогов и сборов, которые оплачивают граждане РФ. И по логике, нецелевое расходование средств бюджета, которые народ из своих личных средств даёт на реализацию государственных программ по улучшению и обеспечению их жизнедеятельности имеет особый статус. Естественно, что соответствующее правонарушение будет иметь общественный резонанс и общественную значимость.

Законодатель устанавливает следующие виды ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств:

- Уголовно-правовую;
- Административно-правовую
- Бюджетно-правовую.

При квалификации деяния, правоприменитель руководствуется признаками юридического состава правонарушения и на основании соответствующих признаков принимает к какой из видов необходимо рассматривать для назначения наказания.

Таким образом, правоприменителю стоит уделить особое внимание квалификации данного рода правонарушения и рекомендуется ужесточить наказание за совершения такого. На наш взгляд, данное правонарушение схоже по своим свойствам следует отнести к ведению уголовного законодательства в большей мере, то есть снизить размеры, за которые привлекается субъект преступления к ответственности.

1.2 Общая характеристика юридической ответственности, установленной за нецелевое использование бюджетных средств

Нецелевое расходование бюджетных средств - это один из видов правонарушений бюджетного законодательства, предусматривающий следующие виды ответственности: бюджетно-правовую, административную, уголовную.

Законодатель даёт официальное определение понятию бюджетного правонарушения – это «совершенное нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются из бюджета бюджетной системы РФ, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения»¹.

В силу этого, под нецелевым использованием бюджетных средств необходимо понимать непосредственное нарушение бюджетного законодательства, за которое предусмотрена соответствующая ответственность.

Как уже было отмечено, анализируемое правонарушение рассматривается в уголовно-правовом, административно-правовом и бюджетно-правовом пространстве в зависимости от юридического состава.

Так, согласно Уголовному законодательству РФ нецелевое расходование бюджетных средств рассматривается как преступление, совершенное специальным субъектом. Иными словами, представителем государственной власти РФ.

В соответствии со статьёй 285.1 УК РФ «Расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определённым утверждённым бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях,

¹Бюджетный кодекс рф ст. 306.1

сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенные в крупном размере»¹.

Родовым объектом данного преступления с различных точек зрения рассматривается по-разному. Так, Ю.Н. Демидов полагает, что родовым объектом являются общественные отношения в сфере экономики², а Б.М. Леонтьев – нормальную, установленную законом деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Также он предлагает под непосредственным объектом понимать – определённые виды указанной деятельности³.

С указанными точками зрения стоит согласиться, поскольку в той или иной степени они раскрывают родовой объект, согласно статье 285.1 УК РФ, которая расположена именно к преступлениям против государственной власти, согласно X главе данного кодекса, но при этом соответствующее преступление является и экономическим. Поэтому, целесообразен вывод, что существует определённый плюрализм родового объекта анализируемого преступления.

В этой связи под видовым объектом необходимо понимать правильное исполнение должностными лицами государства и местного самоуправления их функций в соответствии с целями, нуждами и потребностями соответствующей деятельности, установленными волей народа посредством нормативных правовых актов⁴. А непосредственным объектом являются интересы государства в области регулирования и контроля бюджетных правоотношений.

Под объективной стороной необходимо понимать действие в виде расходования бюджетных средств на цели, которые не соответствуют поставленным. То есть, на другие цели, на которые указанные средства не предназначены.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

² Демидов Ю.Н. Основы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере: криминологические и уголовно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002

³ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Под ред. В. С. Комиссарова, Н. Е. Крыловой, И. М. Тяжковой. М.: Статут, 2012.

⁴ Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

С субъективной стороны преступление, закреплённое в ст. 295.1 УК РФ, характеризуется умышленной формой вины. То есть, субъект преступления осознано и по своей воле совершает это преступление.

Таким образом, основными отличительными квалифицирующими признаками выступают субъективные и объективные признаки преступления. То есть, за совершенное преступление, в сравнении с наступлением административной и бюджетно-правовой ответственности, предусмотрена наиболее строгая форма наказания. Основным признаком привлечения лица к уголовной ответственности выступает крупный и особо крупный размер. То есть, под крупным размером понимается денежная сумма бюджетных средств размером 1,5 миллиона рублей, а особо крупным – 7,5 миллиона.

Так, Читинский районный суд (Забайкальский край), признал виновной главу органа местного самоуправления Кучину В.В. в совершении преступления в соответствии со ч. 2 ст. 286 УК РФ и по ч. 1 ст. 285.1 УК РФ по факту нарушения законодательства:

«Согласно предъявленному обвинению, с которым подсудимая согласилась, Кучина В.А. своими умышленными действиями, являясь главой органа местного самоуправления, совершила действия, явно выходящие за пределы её полномочий и повлёкшие существенное нарушение охраняемых законом интересов общества и государства, кроме того, Кучина В.А., совершила нецелевое расходование бюджетных средств, то есть расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определённым утверждёнными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов, либо иным документов, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере

Кучина В.А., действуя от имени администрации сельского поселения «Домнинское», 14.04.2014 года заключила муниципальный контракт № 5 с ООО «Экострой» на выполнение работ по реконструкции автомобильного моста через реку Домка по адресу: Забайкальский край, Читинский район, с.

Домна, ул. 2-ая Линейная, а также 05.05.2014 года заключила муниципальный контракт № 4 с ООО «Экострой» на выполнение работ по монтажу конусов к автомобильному мосту через реку Домка по адресу: Забайкальский край, Читинский район, с. Домна, ул. 2-ая Линейная, то есть заключила контракты на строительство объекта капитального строительства, сооружаемого на неопределенный срок его эксплуатации.

В период с 12 мая по 10 июня 2014 года Кучина В.А., находясь в помещении администрации сельского поселения «Домнинское» по адресу: Забайкальский край, Читинский район, с. Домна, ул. Геологическая, 1 «а», заведомо зная о том, что нарушила гражданско-правовые, а также градостроительные нормы и правила, заведомо зная, что подрядная организация ООО «Экострой» под руководством С.Л. не завершила строительство автомобильного моста, расположенного по адресу: Забайкальский край, Читинский район, с. Домна, ул. 2-ая Линейная, а также не осуществила монтаж конусов к указанному мосту, умышленно совершила действия, явно выходящие за пределы ее полномочий - подписала акт приемки формы КС-2 (выполнение работы), справку о стоимости выполненных работ и затрат формы КС-3 по строительству моста и монтажу конусов, а именно:

- акт о приемке выполненных работ от 10.06.2014 года на сумму 2009 528 руб. 86 коп., справка о стоимости выполненных работ и затрат от 10.06.2014 года на сумму 2 009 528 руб. 86 коп.;

- акт о приемке выполненных работ от 12.05.2014 года на сумму 492 361 руб. 03 коп., справка о стоимости выполненных работ и затрат от 12.05.2014 на сумму 492361 руб. 03 коп., то есть всего подписала актов на общую сумму 2501 889 руб. 89 коп.»¹.

Как уже указывалось, что уголовная ответственность отличается размером израсходованных средств, то административная ответственность в силу этого наступает если сумма израсходованных бюджетных средств не

¹ Приговор № 1-77/2016 от 19 апреля 2016 г. по делу № 1-77/2016 [Эл.ресурс] // режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/689un5HTMalv/> (дата обращения 20.03.2019)

превышает 1,5 миллиона рублей. Данную ответственность мы рассмотрим в последующих главах.

С бюджетно-правовой точки зрения, ответственность за нецелевое использование бюджетных средств выступает в качестве института бюджетного права и выступает одновременно в качестве разновидности финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности.

«Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определённым законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств»¹.

Кроме того, законодатель предусматривает ответственность, которая попадает под квалификацию по указанной статье и за межбюджетные отношения. То есть, «нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в нецелевом использовании финансовыми органами (главными распорядителями (распорядителями) и получателями средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, влечёт бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в размере средств, использованных не по целевому назначению, и (или) в размере платы за пользование ими либо приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)».

¹ Ч. 1 ст. 106.4 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823

При квалификации данного правонарушения, правоприменитель руководствуется определёнными формулами расчёта объёма возврата субсидии субъектами РФ в случае не достижения результативности:

$$V_{\text{возврата}} = V_{\text{субсидии}} \times k \times m/n$$

Где $V_{\text{субсидии}}$ – размер субсидии, предоставленной бюджета субъекта РФ

m – количество показателей результативности использования субсидии, по которым индекс, отражающий уровень не достижения показателя результативности использования субсидии, имеет положительное значение

n – общее количество показателей результативности использования субсидии

k -коэффициент возврата субсидии

Кроме того, следует отметить, что при квалификации правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств, правоприменитель квалифицирует непосредственно совершенное деяние (не входящие в рамки уголовного законодательства) под административную ответственность, а растроченные средства – бюджетно-правовую.

То есть, они действуют в синтезе, при наступлении первой, вторая также будет действовать для возмещения соответствующих убытков.

Статус Российской Федерации выделяется следующими признаками – правовое, демократическое государство, которое стремится к развитию гражданского общества. Прежде всего, в правовой доктрине отмечается, что данное государство предусматривает наиболее эффективную форму правления и конституционный строй. В связи с этим основным признаком выступает конституционализм, как основной регулятор всего объема правовых отношений, закрепляющий положение и статус государства в виде конституционного строя. Именно поэтому, общество, которое населяет соответствующего государство должно обладать определенными признаками – конституционно-ориентированным (то есть, знающим своим права) и с определенными социальными ценностями, которые характеризуют современное правовое общество.

В силу этого, для организации и надлежащего функционирования государства необходимо определенное финансирование, в связи с чем в Российской Федерации присутствует иерархично выстроенная и отлаженная финансовая система, в которую входят соответствующие образующие ее элементы. В первую очередь, к нему относится: бюджет, бюджетная система, внебюджетные фонды РФ и налоговая система. В связи с этим, граждане, выступающие в качестве налогоплательщиков должны знать, на какие цели и как реализуются средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Для эффективной реализации и достижения основных целей и задач государству необходимы определенные финансовые средства, которые оно получает посредством функционирования бюджетной системы. Значимость решения соответствующих целей и задач заключается в том, что они способствуют развитию благоприятных для общества условий жизнедеятельности, увеличению качества и уровня жизни и так далее. В связи с этим, правонарушения, посягающие на финансовые интересы государства, в частности, в области бюджетных средств, причиняют значительный ущерб определённым сферам жизнедеятельности общества. Следовательно, государству необходимо установить действенные меры, создающие гарантии для обеспечения надлежащего расходования финансовых средств, направленных на развитие общественной жизни. В силу этого осуществляется финансово-бюджетный контроль.

Основная цель рассматриваемой системы правового регулирования соответствующих бюджетных правоотношений является – обеспечение эффективности и прозрачности системы управления финансовыми средствами любого бюджета бюджетной системы РФ. Кроме того, для обеспечения достижения поставленной цели путём решения соответствующих задач, стоящих перед государством, необходимо проводить эффективную финансово-правовую реформу, а также правильные государственные программы по улучшению финансового законодательства.

В этой связи Президент Российской Федерации в своём послании Федеральному посланию отмечал на указанную проблему, что и

обосновывается предложенное положение. Он отмечал, что «к настоящему времени в России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления общественными финансами.

В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений»¹.

Следует отметить, что на настоящий момент, в период сложной экономической ситуации для страны, в Российской Федерации довольно активно осуществляются различные государственные программы, предусматривающие реализацию определенных проектов по развитию соответствующей сферы общественной жизни – социальное обеспечение, здравоохранение, образование, малого и среднего бизнеса и так далее. Президент РФ для достижения поставленных целей, наказал Правительству РФ, властям субъектов РФ и муниципальных образований решить соответствующие задачи, которые выражаются в концентрировании всех бюджетных средств определенных уровней для эффективной реализации средств указанных финансовых единиц в конкретных областях общественной жизни.

В основных сферах общественной жизни, которое должно регулировать и обеспечивать соответствующими средствами государство, требуется с объективной точки зрения привлечение дополнительных средств, чтобы достичь максимальных результатов по повышению качества услуг в образовании, здравоохранении, сельском хозяйстве и так далее. В силу этого наблюдается ужесточение финансово-бюджетного контроля за целевым использованием бюджетных средств, что, в принципе, естественно. Таким образом, при реализации определенных проектов, для достижения целей соответствующих государственных программ, особо большое значение

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг. от 9 марта 2007 г. // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. №7.

приобретают вопросы законности, следовательно, и статус органов финансового контроля обуславливают свою значимость.

Актуальность вопроса заключается в том, что нецелевое использование бюджетных средств выступает в качестве распространенного правонарушения среди правонарушений, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации. Известно, что за данное правонарушение предусмотрены несколько видов ответственности: бюджетно-правовой, уголовная и административная (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ¹; ст.285.1 Уголовного кодекса РФ²; ст. 15.14 КоАП РФ³).

Помимо всего прочего в связи с сегодняшней обстановкой в стране, когда на практике данное правонарушение получает большое распространение, в частности, только за последние два года объем нарушений при использовании бюджетных средств вырос до триллиона рублей. Таким образом, уже сегодня не редки случаи явной коррупции, а также действительного нецелевого использования бюджетных средств, в частности, на реализацию так называемых «мертвых» государственных программ, проектов, а также некоторых законов. Иными словами, чиновники и а также лица, осуществляющие государственную деятельность, предоставляют соответствующие программы, якобы для реализации каких-либо программ, законов и так далее, указывая соответствующие суммы, но при этом лишь часть из них используются, либо вовсе, по каким-либо причинам они не реализуются. Так, на настоящий момент в СМИ разгорелся скандал по поводу чиновницы Владимирской области Ольги Беляевой, которая утверждала, что «В соответствии с законом об образовании организация питания детей – исключительно ответственность родителей...». Данное положение опровергло Министерство просвещения. Причем, на питание детей во Владимирскую область выделялось более 150 млн. рублей в виде субсидий, но при этом они не

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001.

реализовывались на самом деле. Омбудсмен, проведя некоторое следствие по данному факту, отметил, что были случаи голодных обмороков. В силу этого, эту чиновницу необходимо привлечь по соответствующему факту правонарушения, в частности, это подходит под уголовную или административную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств. И таких случаев множество, которые можно выделить.

С теоретической точки зрения, исследование темы нецелевого расходования бюджетных средств актуально в силу своей специфики по составу правонарушения. Как уже отмечалось, данное правонарушение имеет системный характер, в частности, выделяется три вида юридической ответственности. Но при этом, как отмечается в некоторых правовых исследованиях, затруднительно применить тот или иной состав к соответствующему составу. Таким образом, для изучения всех проблем по обнаружению состава, выделению его признаков для соответствующей отрасли правового регулирования является актуальным на настоящий момент. В частности, проблема разграничения ответственности является практически неизученной, поскольку можно выделить только несколько источников, но при этом на законодательном уровне имеют некоторые проблемы по данному поводу.

Так, большой интерес вызывает состав административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Состав данного правонарушения мало разработан и практики по применению данной статьи (15.14 КоАП РФ) почти нет. Следует отметить, что в теории административного права также придают мало значения по данной теме. С точки зрения административной ответственности, как известно, она административное законодательство применяет по вертикали, а значит и с данной точки зрения интересно, как будет применяться данный принцип по отношению к лицам или органам, осуществляющим властные полномочия.

Такая финансово-правовая категория как «бюджетные средства» законодательного закрепления не предусматривается в системе нормативно-правовых актов РФ. В силу этого, установленные и действующие правила, по

которым осуществляется применение соответствующих норм для определения меры ответственности за анализируемое правонарушение, являются несоответствующими, поскольку вызывают множество разногласий и неточностей. Это касается и установления мер, возникающих при квалификации правонарушения в соответствии с административным законодательством, то есть возникновением административной ответственности. Для решения проблем правовой квалификации правонарушений, предусматривающих ответственность за нецелевое расходование-использование бюджетных средств, следует детально рассмотреть вопрос об определении таких категорий как «бюджетные средства» и «нецелевое использование бюджетных средств». Эта необходимость возникает для того, чтобы органы финансово-бюджетного контроля осуществляли свои функции наиболее эффективно, зная разграничения и меры квалификации данного рода правонарушений.

Именно возникшая необходимость в закреплении полностью сконструированной к современным реалиям и проблемам категориальной основы обуславливает актуальность темы диссертационного исследования. Данное положение, устранив проблемы и несоответствия при осуществлении правоприменительной практики при возникновении правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств.

Также, в связи с состоявшимся финансово-экономическим положением в Российской Федерации правоприменительная практика норм КоАП РФ требует детального исследования. Прежде всего, это связано с разнородностью осуществления правонарушений, связанных с нецелевым расходованием бюджетных средств. Кроме того, данная проблема еще обуславливается и тем, что законодателю стоит уделить большее внимание урегулированию возникших в силу практики применения проблем.

При решении поставленных задач для достижения поставленной цели надлежащего урегулирования вопросов, связанных с административной ответственностью за нецелевое расходование бюджетных средств, необходимо рассмотреть практику применения, что также выступает немаловажным

аспектом исследования темы диссертации. Прежде всего, для устранения возникших проблем и устранения проблема правовой регламентации ответственности на стадии исполнения наказания за совершение административного правонарушения, установленного ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ, необходима детальная правовая доработка законодательства на федеральном уровне. В частности, она должна охватывать:

- Штраф, как основную санкцию за совершенное правонарушение. В частности, урегулирование вопросов, связанных с назначением его размера, способа взыскания и т.д.

- Порядок «добровольного» возмещения ущерба, причиненного правонарушителем.

Следует отметить, что для наиболее эффективной реализации государственного контроля, в частности, в области бюджетно-финансовых правоотношений и правового регулирования данного вопроса, соответственно, сопутствует принятие Федерального Закона «О порядке осуществления государственного контроля за оборот бюджетных и иных финансовых средств РФ». В силу этого, для продуктивной работы данного закона, необходимо также урегулировать определенные полномочия региональных и территориальных подведомственных органов, которые будут осуществлять контрольные функции соответственно уровням бюджетов бюджетной системе РФ, то есть, федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды РФ – государственный финансовый контрольный орган; региональный бюджет – государственный финансовый контрольный орган по субъектам РФ; местный бюджет – муниципальный финансовый орган. Кроме того, с принятием данного закона последуют и иные благоприятные последствия, в частности, будут надлежащим образом урегулированы вопросы использования государственной и муниципальной собственности, а также указанный закон был бы одним из инструментов в развитии экономики страны, а также укреплению позиций бюджетной системы РФ, что способствовало эффективной и надлежащей реализации финансовых средств бюджета. Это выражалось бы, в частности:

- Урегулировании вопросов в целевом использовании бюджетных средств, а соответственно и сокращению правонарушений, связанных с данным видом финансово-правовых отношений;

- Позволило бы сократить значительную часть налоговых и бюджетных правонарушений в общей массе;

- Способствовало бы квалификации экономических преступлений и их частичной ликвидации;

- Сопутствовало бы сокращению отечественного капитала за рубеж.

Основополагающий принцип правового регулирования, который присущ праву в общем, выступает системность. В анализируемом случае, он приобретает особое значение, в частности, в области правовой регламентации обеспечения законности использования бюджетных средств, а также их нецелевого использования, заложенный законодателем как нарушение ст. 289 БК РФ. По указанной правовой норме бюджетного законодательства юридическая ответственность за соответствующее правонарушение имеет комплексный признак. В силу этого, ответственность за нецелевое использование бюджетных средств предусматривает три вида ответственности: бюджетно-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую. Следует отметить, что квалификация по признакам состава правонарушения имеет особое значение для установления соответствующей юридической ответственности, прежде всего, необходимо установить цель и степень общественной опасности правонарушения, связанного с нецелевым расходованием бюджетных средств. Но, при всем этом, основополагающее место среди системы правовых средств, которые обеспечивают законность в соответствующих бюджетно-правовых отношениях, принадлежит именно бюджетному законодательству. Это связано с тем, что оно выступает в качестве фундаментального раздела финансового законодательства в общем, который устанавливает основания использования бюджетных средств, как одной из основных финансовых единиц, а также соответствующие критерии законности данного использования. Таким образом, системность как принцип правового регулирования в отраслевых правовых науках исследован недостаточно,

несмотря на очевидные потребности практики, обусловленные активным развитием комплексного, межотраслевого правового регулирования.

Таким образом, для повышения эффективности привлечения к юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств необходимо:

1. обусловить решение проблемы принципа системности при установлении ответственности за правонарушение, связанное с нецелевым использованием бюджетных средств;

2. Всестороннее исследовать признаки состава данного правонарушения: объективных и субъективных признаков, в соответствии с бюджетным, административным иным законодательством РФ;

3. Выявить отдельные проблемы правоприменительной деятельности в области определения административной ответственности за анализируемое правонарушение;

4. Определить отдельные особенности осуществления юридического состава правонарушения, связанного с возникновением административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 14.15 КоАП РФ);

5. Разработать практические рекомендации по внесению изменений и дополнений в бюджетной и иное смежное законодательство в части совершенствования системы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Таким образом, нецелевое расходование бюджетных средств является гибким правонарушением, предусмотренным законодательством, поскольку за его совершение предусматриваются соответствующие виды ответственности. Но при этом, данная правовая категория является законодателем не полностью изученной, поскольку проблемы квалификации не решены надлежащим образом.

Глава 2. Нецелевое использование бюджетных средств как правонарушение и основание привлечения к административной ответственности

2.1. Особенности привлечения к административной ответственности юридических и должностных лиц, а также лиц, исполняющих определённые государственные функции

Проанализировав литературу по истории становления Российского государства такая правовая категория как административная ответственность имеет довольно обширную историю. В частности, что касемо анализируемой ситуации, то есть привлечения к административной ответственности должностных лиц, исполняющих определённые государственные функции, которая выражалась в санкции по отношению к данным категориям лиц в виде штрафа. Данное положение датируется серединой эпохи Советского времени¹.

В последующем же, данный административно-правовой институт получает большее развитие и уже на законодательном уровне. Так, уже в эпоху Российской Федерации, на стадии становления данной формы государственного устройства и политического режима, административно-правовые отношения регулируются уже на новом уровне, поскольку данному объекту правового регулирования выделяется особое место среди всех институтов права. В этой связи, административная ответственность получает своё окончательное кодифицированное нормативно-правовое закрепление на законодательном уровне, то есть принимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, в соответствии со ст. 2.10 КоАП РФ: «Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II настоящего

¹ Осинцев, Д. В. Административная ответственность : учебник для бакалавриата и магистратуры / Д. В. Осинцев. — М. : Издательство Юрайт, 2018 – с. 43.

Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях»¹.

Следует отметить, что помимо всего прочего, взыскания, которые предполагают санкции за нарушение административно-правового законодательства, предусматривают, в частности, для юридических лиц и для лиц, осуществляющих отдельные государственные полномочия имеют довольно большие размеры. Сумма штрафа, например, может достигать 1 млн рублей. Кроме того, помимо штрафа к указанным лицам применяются также и такой институт административно-правового наказания, как конфискация. Данный институт является новшеством и применяется наиболее активно, что свидетельствует о развитии и совершенствовании такой правовой категории, как административная ответственность. Помимо указанных видов административных наказаний к юридическим лицам и лицам, замещающим должности государственной власти, применяются и иные виды наказаний, которые закреплены в КоАП РФ.

Так, популярным наказанием, который может применяться в совокупности, выступает приостановление деятельности. КоАП РФ закрепляет целый ряд правонарушений, за которые правонарушитель несёт указанное наказание. Приостановление деятельности на определённый срок является, на наш взгляд, более суровым наказанием, поскольку за период несения наказания соответствующее юридическое лицо несёт значительные убытки. Прежде всего, это связано и с последующей деятельностью, поскольку вернуться в неё и восстановить свою конкурентоспособность будет затруднительным процессом. Так, в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». В

¹ Ст. 2.10 КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ (послед. ред) // СЗ РФ от 07.01.2002 №1 (ч.1), ст. 1

этой связи, законодатель предусматривает и ряд случаев возникновения административной ответственности во вне КоАП РФ, то есть и при нарушении законов субъектов РФ, а также некоторых дополнений административного законодательства.

КоАП РФ закрепляет целый перечень, предусматривающих возникновение административной ответственности юридических лиц. Так, статья 2.10 КоАП РФ устанавливает, что «в случае, если в статьях разделов I, III, IV, V настоящего Кодекса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу»¹.

Естественно, что указанное положение нормы административного законодательства не имеет свою силу и не распространяется на случаи, которые предусмотрены во 2 разделе КоАП РФ (Особенная часть). Следует отметить, что исключение данного раздела из указанного перечня свидетельствует о том, что в Особенной части КоАП должны указываться в соответствующей статье при определении состава административного правонарушения конкретные субъекты, то есть юридические лица. Это необходимо для правильной квалификации содеянного и назначения справедливого наказания, которое может понести именно юридическое лицо. Обоснованность этого положения заключается в том, что не было бы данного указания, все нормы Особенной части, то есть составы правонарушения, применялись бы исключительно к физическим лицам.

Кроме того, КоАП РФ устанавливает, что «при слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

¹ Ст. 2.10 КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ (послед. ред) // СЗ РФ от 07.01.2002 №1 (ч.1), ст. 1

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо

При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключённым сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо»¹.

Таким образом, в обосновании вышеуказанного положения, которое предоставляет нам законодатель, можно выделить, что привлечение к административной ответственности юридического лица может быть без его уведомления. Иными словами, она наступает вне зависимости от того, осознавал ли субъект правонарушения о совершенном деянии. В этом случае, законодатель предусматривает наиболее строгое административное наказание, которое может применяться к юридическим лицам.

Стоит отметить, что указанное событие, которое имеет состав административного правонарушения на практике происходит зачастую, поскольку при осуществлении юридическими лицами соответствующей хозяйственной деятельности или какой-либо иной финансово-экономической, оно может, не зная о факте правонарушения, стать его субъектом. Следует отметить, что основным восстановительным механизмом для лиц, чьи права были нарушены, является гражданско-правовой институт – возмещение убытков. Но при этом, данный институт гражданского процесса имеет слабое

¹ Ст. 2.10 КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ (послед. ред) // СЗ РФ от 07.01.2002 №1 (ч.1), ст. 1

действие и практически неэффективна, поскольку пресечь правонарушение на ранних стадиях удаётся редко, поскольку суммы, возмещаемые правонарушителями для них, не всегда имеют значительную цифру.

Кроме того, такая неэффективность выражается и в ряде следующих случаях:

Во-первых, установить правильный вред, который был причинён соответствующим административным правонарушением, суду зачастую затруднительно по некоторым причинам. Данное положение является основной проблемой реализации анализируемого гражданско-правового института – возмещение убытков.

Во-вторых, противоправные действия юридических лиц по вредности в большинстве случаев превышают возмещаемую сумму убытков потерпевших. В данном случае, у правонарушителей возникает выбор по предотвращению административного правонарушения, что по отношению к нему повлечут неблагоприятные финансовые потери (убытки), либо возместить по окончании данного противоправного деяния соответствующие убытки. На практике, им проще выбрать второй вариант исхода действий.

В-третьих, как бы не упоминалось о возмещении убытков, анализируемые виды административных правонарушений не всегда влекут за собой какие-либо вредных материальных последствий, поскольку только порождают их возникновение, либо вовсе не причиняет никакой имущественный вред.

В этой связи, законодателю необходимо внести кардинальные изменения в административное законодательство. В частности, необходимо ужесточить наказание за совершение данного рода правонарушения. Это обеспечит необходимое соблюдение правонарушителями нормы отечественного законодательства, не смотря на собственную финансовую выгоду. Кроме того, соответствующим органам необходимо дать разъяснения по поводу квалификации правонарушения, чтобы суды имели определённое руководство по привлечению лица к административной ответственности в анализируемом случае.

Данное положение, естественно, воплотится не скоро, поскольку административная ответственность юридических лиц имеет исключительно правоохранительную и фискальную направленность.

В то же время в анализируемом случае, законодатель закрепляет административную ответственность должностных лиц, как отдельных субъектов административного правонарушения. Так, в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ: «Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей»¹. Кроме того, в примечании к данной норме указано, что «Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения»²

Следует отметить тот факт, что к должностным лицам, являющимися субъектами административной ответственности, КоАП РФ причисляет и лиц, реализующих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Это положение статьи 2.4 Кодекса об административных

¹ Ст. 2.4 КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ (послед. ред) // СЗ РФ от 07.01.2002 №1 (ч.1), ст. 1

² Ст. 2.4 КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ (послед. ред) // СЗ РФ от 07.01.2002 №1 (ч.1), ст. 1

правонарушениях выявляет множество споров и нареканий. Поэтому, не случайно законодатель стал переходить от их отождествления с юридическими лицами. В некоторых частных случаях ответственность юридических лиц, без их образования стала рассматриваться как ответственность юридических лиц. Можно утверждать, что в дальнейшем данная концепция будет дальше развиваться.

Из 442 статей КоАП РФ, которые составляют Особенную часть, порядка 330 статей регламентируют административную ответственность должностных лиц. Законы субъектов РФ и дополнения к КоАП РФ тоже определяют значительное количество правонарушений должностных лиц, которые связаны с неисполнением ими правил и норм, предусмотренных нормативными актами данных субъектов РФ.

Одновременно санкции, накладываемые за соответствующие правонарушения организации, не освобождают от такой же административной ответственности и виновного должностного лица. Административная ответственность юридического лица, должностных лиц в настоящее время стало мощнейшим рычагом государственного управления экономическо-финансовыми процессами, регулирование административно-хозяйственной деятельностью.

2.2. Юридическая сущность административной ответственности как средства принудительного обеспечения исполнения бюджетного законодательства

Статус Российской Федерации выделяется следующими признаками – правовое, демократическое государство, которое стремится к становлению гражданского общества. Прежде всего, в правовой доктрине отмечается, что данное государство предусматривает наиболее эффективную форму правления и конституционный строй. В связи с этим основным признаком выступает Конституция, как основной регулятор основных правовых отношений и

Основной закон, закрепляющий положение и статус государства в виде конституционного строя. В связи с этим, общество, которое населяет соответствующего государство должно обладать определенными признаками – конституционно-ориентированным (то есть, знающим своим права) и с определенными социальными ценностями, которые характеризуют современное правовое общество.

В силу этого, для организации и надлежащего функционирования государства необходимо определенное финансирование. Таким образом, в Российской Федерации действует определенная финансовая система РФ, в которую входят соответствующие основополагающие элементы. В первую очередь, к нему относятся: бюджет, бюджетная система, внебюджетные фонды РФ и налоговая система. В связи с этим, граждане, выступающие в качестве налогоплательщиков должны знать, на какие цели и как реализуются средства бюджетов бюджетной системы РФ¹.

Как уже отмечалось, для эффективной реализации и достижения основных целей и задач государства необходимо определенные финансовые средства, которые в основном государство получает посредством функционирования бюджетной системы. Значимость решения соответствующих целей и задач заключается в том, что они способствуют развитию благоприятных для общества условий жизнедеятельности, увеличению качества и уровня жизни и так далее. В связи с этим, правонарушения, посягающие на финансовые интересы государства, в частности, в области бюджетных средств, причиняют значительный ущерб определённым сферам жизнедеятельности общества. Следовательно, государству необходимо установить некоторые меры, гарантии для обеспечения надлежащего расходования финансовых средств, направленных на развитие общественной жизни. В силу этого осуществляется финансово-бюджетный контроль. Данная система правового регулирования в области

¹ Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / С. В. Запольский [и др.] ; под общ. ред. С. В. Запольского. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2018. — 491 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-02392-3. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.biblio-online.ru/bcode/412816> (дата обращения: 04.04.2019).

использования бюджетных средств необходима для обеспечения эффективной и прозрачной системы управления государственными финансами, целевого расходования бюджетных средств и средств внебюджетных государственных фондов и соблюдение законодательства, регулирующего соответствующие финансово-правовые отношения.

В связи с этим, глава Российской Федерации В.В. Путин в послании Федеральному собранию отмечает, что к настоящему времени в России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам, уровень управления общественными финансами. В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений»¹.

Следует отметить, что на настоящий момент, в период сложной экономической ситуации для страны, в Российской Федерации довольно активно осуществляются различные государственные программы, предусматривающие реализацию определённых проектов по развитию соответствующей сферы общественной жизни – социальное обеспечение, здравоохранение, образование, малого и среднего бизнеса и так далее. Президент РФ для достижения поставленных целей, указал Правительству РФ, властям субъектов РФ и муниципальных образований решить соответствующие задачи, которые выражаются в концентрировании всех бюджетных средств определенных уровней для эффективной реализации средств указанных финансовых единиц в конкретных областях общественной жизни.

Кроме того, в основных сферах общественной жизни, которое должно регулировать и обеспечивать соответствующими средствами государство, требуется с объективной точки зрения привлечение дополнительных средств,

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг. от 9 марта 2007 г. // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. №7.

чтобы достичь максимальных результатов по повышению качества услуг в образовании, здравоохранении, сельском хозяйстве и так далее. В силу этого осуществляется ужесточение финансово-бюджетного контроля за целевым использованием бюджетных средств, что, в принципе, естественно. Таким образом, при реализации определенных проектов, для достижения целей соответствующих государственных программ, особо важное значение приобретают вопросы законности, следовательно, и статус органов финансового контроля обуславливают свою значимость.

Назначение бюджета и бюджетных средств в общем заключается в удовлетворении потребностей общества, в обеспечении благополучия государства, а также для обеспечения органов государственной власти и реализации различных государственных программ, которые предназначены для предоставления достойной жизни населения, его защиты и многого другого. Однако, на настоящий момент бюджетные средства, которые должны органы власти должны реализовывать для решения стоящих перед ними задач, используются не по назначению.

Нецелевое использование бюджетных средств выступает в качестве распространенного правонарушения среди правонарушений, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации. Известно, что за данное правонарушение предусмотрены несколько видов ответственности: бюджетно-правовой, уголовная и административная (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ; ст.285.1 Уголовного кодекса РФ; ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях РФ). Как уже отмечалось, данное правонарушение имеет системный характер, в частности, выделяется 3 юридической ответственности. Но при этом, как отмечается в некоторых правовых исследованиях, затруднительно применить тот или иной состав к соответствующему составу. В частности, проблема разграничения ответственности является практически неизученной, поскольку можно выделить только несколько источников, но при этом на законодательном уровне имеют некоторые проблемы по данному поводу.

Так, большой интерес вызывает состав административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Так, состав данного правонарушения мало разработан и практики по применению данной статьи (15.14 КоАП РФ) почти нет. Следует отметить, что в теории административного права также придают мало значения по данной теме. С точки зрения административной ответственности, как известно, она административное законодательство применяет по вертикали, а значит и с данной точки зрения интересно, как будет применяться данный принцип по отношению к лицам или органам, осуществляющим властные полномочия.

Такая финансово-правовая категория как «бюджетные средства» законодательного закрепления не предусматривается в системе нормативно-правовых актов РФ. В силу чего, установленные и действующие правила, по которым осуществляется применение соответствующих норм для определения меры ответственности за анализируемое правонарушение, являются несоответствующими, поскольку вызывают множество разногласий и неточностей. Это касается и установления мер, возникающих при квалификации правонарушения в соответствии с административным законодательством, то есть возникновением административной ответственности. В силу этого, для решения проблем правовой квалификации правонарушений, предусматривающие ответственность за нецелевое расходование-использование бюджетных средств, следует детально рассмотреть вопрос об определении таких категорий как «бюджетные средства» и «нецелевое использование бюджетных средств». Эта необходимость возникает для того, чтобы органы финансово-бюджетного контроля осуществляли свои функции наиболее эффективно, зная разграничения и меры квалификации данного рода правонарушений.

Именно возникшая необходимость в закреплении полностью сконструированной к современным реалиям и проблемам категориальной основы обуславливает юридическую сущность и значимость квалификации нецелевого использования бюджетных средств. Данное положение, устранив проблемы и несоответствия при осуществлении правоприменительной

практики при возникновении правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств.

Также, в связи с состоявшимся финансово-экономическим положением в Российской Федерации правоприменительная практика норм КоАП РФ требует детального исследования. Прежде всего, это связано с разнородностью осуществления правонарушений, связанных с нецелевым расходованием бюджетных средств. Кроме того, данная проблема еще обуславливается и тем, что законодателю стоит уделить большее внимание урегулированию возникших в силу практики применения проблем.

При решении поставленных задач для достижения поставленной цели надлежащего урегулирования вопросов, связанных с административной ответственностью за нецелевое расходование бюджетных средств, необходимо рассмотреть практику применения, что также выступает немаловажным аспектом исследования темы диссертации. Прежде всего, для устранения возникших проблем и устранения проблема правовой регламентации ответственности на стадии исполнения наказания за совершение административного правонарушения, установленного ч. 1 ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях, необходима детальная правовая доработка законодательства на федеральном уровне. В частности, она должна охватывать:

- Штраф, как основную санкцию за совершенное правонарушение. В частности, урегулирование вопросов, связанных с назначением его размера, способа взыскания и т.д.

- Порядок «добровольного» возмещения ущерба, причиненного правонарушителем¹.

Следует отметить, что для наиболее эффективной реализации государственного контроля, в частности, в области бюджетно-финансовых правоотношений и правового регулирования данного вопроса, соответственно, сопутствует принятие Федерального Закона «О порядке осуществления

¹¹ Бюджетное право: Учебное пособие для магистратуры / Болтинова О.В., - 3-е изд. - М.:Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. - 256 с

государственного контроля за оборот бюджетных и иных финансовых средств РФ». В силу этого, для продуктивной работы данного закона, необходимо также урегулировать определенные полномочия региональных и территориальных подведомственных органов, которые будут осуществлять контрольные функции соответственно уровням бюджетов бюджетной системе РФ, то есть, федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды РФ – государственный финансовый контрольный орган; региональный бюджет – государственный финансовый контрольный орган по субъектам РФ; местный бюджет – муниципальный финансовый орган. Кроме того, с принятием данного закона последуют и иные благоприятные последствия, в частности, будут надлежащим образом урегулированы вопросы использования государственной и муниципальной собственности, а также указанный закон был бы одним из инструментов в развитии экономики страны, а также укреплению позиций бюджетной системы РФ, что способствовало эффективной и надлежащей реализации финансовых средств бюджета. Это выражалось бы, в частности:

- Урегулировании вопросов в целевом использовании бюджетных средств, а соответственно и сокращению правонарушений, связанных с данным видом финансово-правовых отношений;

- Позволило бы сократить значительную часть налоговых и бюджетных правонарушений в общей массе;

- Способствовало бы квалификации экономических преступлений и их частичной ликвидации;

- Сопутствовало бы сокращению отечественного капитала за рубеж.

Основополагающий принцип правового регулирования, который присущ праву в общем, выступает системность. В анализируемом случае, он приобретает особое значение, в частности, в области правовой регламентации обеспечения законности использования бюджетных средств, а также их нецелевого использования, заложенный законодателем как нарушение ст. 289 БК РФ. По указанной правовой норме бюджетного законодательства юридическая ответственность за соответствующее правонарушение имеет комплексный признак. В силу этого, ответственность за нецелевое

использование бюджетных средств предусматривает 3 вида ответственности: бюджетно-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую.

Следует отметить, что квалификация по признакам состава правонарушения имеет особое значение для установления соответствующей юридической ответственности, прежде всего, необходимо установить цель и степень общественной опасности правонарушения, связанного с нецелевым расходованием бюджетных средств. Но, при всем этом, основополагающее место среди системы правовых средств, которые обеспечивают законность в соответствующих бюджетно-правовых отношениях, принадлежит именно бюджетному законодательству. Это связано с тем, что оно выступает в качестве фундаментального раздела финансового законодательства в общем, который устанавливает основания использования бюджетных средств, как одной из основных финансовых единиц, а также соответствующие критерии законности данного использования. Системность как принцип правового регулирования в отраслевых правовых науках исследован недостаточно, несмотря на очевидные потребности практики, обусловленные активным развитием комплексного, межотраслевого правового регулирования.

2.3. Юридический состав административного правонарушения, связанного с нецелевым использованием бюджетных средств

Итак, согласно ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях, законодатель предусматривает возникновение административной ответственности за совершение правонарушения за нецелевое расходование бюджетных средств.

Бюджетное финансирование в этой связи носит строго целевой характер. Формами бюджетного финансирования являются дотации, субсидии, субвенции, бюджетные ассигнования, бюджетный кредит.

Межбюджетные трансферты – «это такие средства, которые предоставляются одним бюджетом другому»¹. «Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации»². Межбюджетные же кредиты применяются для покрытия временных кассовых разрывов.

В соответствии с положением Бюджетного Кодекса РФ, «дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования»³;

Субсидии – «межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения»⁴.

Субвенции – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке»⁵.

Межбюджетные трансферты в связи с этим могут выделяться в Российской Федерации из средств федерального бюджета, некоторых бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

¹ .: Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы [Эл. ресурс] // М.: Финансы и статистика, 2014 – с. 336

² Ст. 6 БК РФ // СЗ РФ от 03.08. 1998, №31, ст. 3823

³ Ст. 6 БК РФ // СЗ РФ от 03.08. 1998, №31, ст. 3823

⁴ Ст. 132 БК РФ // СЗ РФ от 03.08. 1998, №31, ст. 3823

⁵ Ст. 133 БК РФ // СЗ РФ от 03.08. 1998, №31, ст. 3823

В связи с этим, объектом правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ выступают непосредственно финансово-бюджетные отношения государства, установленные предписаниями правила действия финансово-бюджетных правоотношений субъектов предпринимательской деятельности, а также отношений, возникающих при государственном распределении бюджетных средств в соответствии с бюджетным законодательством¹.

Вместе с тем, объективная сторона правонарушения выражается в использовании бюджетных средств на цели, не предусмотренные условиям их получения. Иными словами, субъект получившее соответствующие денежные средства осуществляет их растрату не по целевому назначению. В данном случае, необходимо также разграничивать субъект правонарушения и получателя бюджетных средств. В первом случае, является непосредственно правонарушитель, а во втором случае соответствующее бюджетное учреждение или иная организация, которая имеет право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Под нецелевым использованием бюджетных средств понимаются цели, не установленные в соответствующей росписи расходования полученных бюджетных средств. В соответствии с законом, целевым расходованием бюджетных средств являются осуществлённым, когда соответствующие средства были направлены непосредственно на поставленные цели по развитию политики и благосостояния государства и общества.

Следует отметить, что по юридической конструкции анализируемое правонарушение предусматривает формальный состав. Правонарушение считается оконченным с момента реализации хотя бы части бюджетных средств на иную цель, не сходную с указанной в соответствующем документе, определяющим цели расходования бюджетных средств.

В соответствии с действующим законодательством административное наказание наступает за сам факт нарушения финансово-бюджетного

¹ Борисов, А.Н. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: (постатейный) [Электронный ресурс] / А.Н. Борисов, Р.П. Лагвилава. - М. : Юстицинформ, 2018. - 544 с

законодательства, без учёта финансовых последствий таких нарушений для общества, бюджетов бюджетной системы РФ и граждан, в частности¹.

Юридический состав анализируемого правонарушения также установлен и в ст. 289 БК РФ. Также, статья 15.14 КоАП РФ была предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ, который в Определении от 8 апреля 2004 г. №137-О отметил что КоАП РФ закрепил принцип, в соответствии с которым наделение юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти находится в прямой зависимости от того, законом какого уровня определены материальные нормы об ответственности за административные правонарушения².

Также, в сравнении со бюджетным законодательством, норма которого предусматривает ответственность за аналогичное правонарушение, что и административное законодательство, круг лиц, которые подвергаются соответствующим взысканиям при возникновении ответственности, довольно уже. Административному взысканию подвергаются непосредственно должностные лица, которые являются виновными в совершении соответствующего правонарушения.

Также, правонарушение, предусмотренное ст. 15.14 КоАП РФ выражается в вине в форме прямого умысла. То есть, субъект правонарушения целенаправленно и осознано совершало данное правонарушение.

Следует отметить, что административная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств применяется только в том случае, когда такое действие не содержит уголовно-наказуемого деяния. То есть, сумма растраченных денежных средств не должно превышать – 1,5 миллиона рублей.

Как уже отмечалось, административная ответственность применяется только при расходовании средств, получаемых из бюджета в виде:

¹ Там же

² Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2006. 26 июля. № 161

- Субсидий на исполнение государственных или муниципальных нужд, задач, функций (абх. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);
- Субсидий на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);
- Гранты в форме субсидий (п. 4 ст. 78.1 БК РФ);
- Субсидии на осуществление капитальных вложений (ст. 78. 2 БК РФ).

Однако, судебная практика предусматривает, что к административной ответственности подлежат виновные лица, которые осуществили растрату денежных средств и внебюджетных государственных фондов¹.

Таким образом, имеются некоторые особенности привлечения лица к административной ответственности за совершение анализируемого правонарушения.

2.4. Основания отграничения, а также корреляция правонарушений винных отраслях права за нецелевое использование бюджетных средств

Для регулирования правоотношений, возникших при нецелевом использовании бюджетных средств, применяется следующий перечень нормативных актов:

1. Конституция Российской Федерации. Она непосредственно устанавливает правовой статус бюджета, особенности его принятия, доходы, система, какой орган осуществляет непосредственно регулирование, государственный контроль, какие основные расходы покрываются федеральным бюджетом. Данные положение отображены в ст. 41 (ч.1), 71 (п. 3), 75 (ч.3), 101(ч.5), 104 (ч.3), 106 (п.а), 107 (п. а ч. 1), 124, 132 (ч.1);

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы

¹ П. 1,2,74 Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля); решение Палехского районного суда Ивановской области от 28 октября 2014 г. по делу № 12-22/2014, решение Ивановского районного суда Ивановской области от 19 февраля 2015 г. № 12-201/2014

бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. В частности, основания и виды ответственности за нецелевое использование бюджетных средств указаны в ст. 306.4 БК РФ;

3. Уголовный кодекс Российской Федерации устанавливает уголовно-правовую ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и внебюджетных фондов – ст. 285.1 и ст. 285.2 УК РФ.

4. Кодекс об Административных Правонарушениях Российской Федерации непосредственно устанавливает административно-правовую ответственность за нецелевое использование бюджетных средств РФ – ст. 15.14 КоАП РФ;

5. Указ Президента РФ от 12.05.1997 №477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» устанавливает определённые цели для Правительства РФ – усиление государственной финансовой дисциплины, проведения единой бюджетной политики, усиления контроля за своевременным преступлением, целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета;

6. Указ Президента РФ от 26.03.1997 г. №268 «Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы» был принят для обеспечения целевого и своевременного использования средств федерального бюджета, выделяемых на заработную плату и иные выплаты населению;

7. "Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на создание, развитие, эксплуатацию и вывод из эксплуатации информационных систем и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры" (приложение к письму Казначейства России от 05.07.2018 N 07-04-05/21-14077) определяет правила осуществления государственного контроля за использованием средств

федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на создание, развитие, эксплуатацию и вывод из эксплуатации информационных систем и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

8. Методические рекомендации по осуществлению контроля за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий и капитальный ремонт, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства" (приложение к письму Казначейства России от 27.06.2018 N 07-04-05/21-13279) определяет правила осуществления государственного контроля за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий и капитальный ремонт, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства;

9. "Методические рекомендации по осуществлению контроля за планированием, обоснованием бюджетных ассигнований и использованием средств федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы" (утв. Казначейством России 29.12.2017) определяет правила осуществления государственного контроля за планированием, обоснованием бюджетных ассигнований и использованием средств федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

10. Приказ Минфина России от 30.12.2016 N 822 (ред. от 27.07.2018) "Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового аудита" направленных для обеспечения единообразного подхода к осуществлению главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета внутреннего финансового аудита.

Следует отметить, что в области регулирования правоотношений, возникающих в результате совершения правонарушения соответствующим

субъектом, в результате понесшего административно-правовую ответственность, существует определенное количество судебной практики:

Таким образом, основной отличительной особенностью административно-правовой ответственностью, которая отграничивает её от уголовно-правовой, заключается в том, что правонарушение наступает при растрате бюджетных средств в размере, меньше, чем 1,5 миллиона. Кроме того, по своим родовым свойствам административное законодательство применяет более мягкие виды наказаний в сравнении с уголовным.

С бюджетно-правовой ответственности, административная находится в корреляции. Она выражается в том, что административная ответственность наступает за факт совершения данного правонарушения, то есть непосредственно за действия, которые совершает виновное лицо. А непосредственно за возмещение убытков и применение соответствующей ответственности за возникновения данных убытков отвечает непосредственно ответственность, предусмотренная бюджетным законодательством.

В этой связи, лицо подвергается административной ответственности, но при этом бюджетно-правовая также действует. Однако, если действия виновного лица привели к тому, что он возместил все возникшие убытки, то бюджетно-правовая ответственность не будет действовать и лицо подвергнется только административно-правовой. Таким образом, была разобрана административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств. Она отличается своими свойствами, особенностями, по которым её можно отграничить от иных видов ответственности за аналогичное правонарушение. В следующей главе мы наиболее подробно рассмотрим проблемы применения административного законодательства за анализируемое правонарушение.

Глава 3. Меры обеспечения и гарантии целевого использования бюджетных средств

3.1. Основные проблемы применения административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в юридической практике

Существует целый ряд практических проблем, связанных непосредственно с нецелевым использованием бюджетных средств. Необходимо выделить несколько из них, наиболее актуальных.

Проанализировав некоторую судебную практику, возник вопрос при квалификации правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ, когда субъект преступления совершает несколько операций по одному государственному контракту, то указанные противоправные деяния образуют несколько правонарушений или является элементами одного нарушения? В этом случае в Постановлении арбитражного апелляционного суда указывается следующее: несколько платёжных операция, произведённых в рамках одного контракта необходимо рассматривать, как единое нарушение – нецелевое использование бюджетных средств¹.

Однако, при этом, в административном законодательстве предусмотрено, в частности в п. 1 ст. 4.4 КоАП РФ, что при совершении лицом двух и более административных правонарушений, административное наказание назначается за каждое совершенное правонарушение.

Также, Постановлением Президиума ВАС РФ от 11.05.2005² установлено, что объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ, характеризуется совершением конкретной платёжно-расчётной операции по расходованию средств и завершённостью в момент осуществления операции свидетельствует о неоднократности совершения самостоятельных правонарушений.

¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2017 по делу № А03-1278/2015

² Постановлением Президиума ВАС РФ от 11.05.2005 N 16246/04 по делу N А02-2527/2004

Таким образом, перечисление денежных средств по государственному контракту отдельными платёжными поручениями свидетельствует о множественности платёжно-расчётных операций. А лицо (-а) совершившее соответствующее правонарушение подлежит привлечению к административной ответственности за каждый из установленных факт нецелевого использования бюджетных средств.

Однако, данное положение не поддерживается судебной практикой, поскольку уже сформировалась определённая практика по применению ст. 15.14 КоАП РФ. В данном случае, высшему судебному органу необходимо провести соответствующее заседание, на котором необходимо рассмотреть вопрос о практике применения данной статьи и решить указанную проблему.

Ещё одной проблемой правоприменительной практики является вопрос о том, какой орган осуществляет рассмотрение дел об административных правонарушениях ч.4 ст. 7.29.3 КоАП РФ в отношении муниципальных заказчиков?

По этому вопросу мы нашли множество точек зрения, но выделим 3 основных:

С одной стороны, согласно ч. 1 ст. 23.8 КоАП РФ, орган государственного управления, который осуществляет функции по бюджетному контролю и надзору рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.29.3., ч. 8-10 ст.7.32, ст. 15.1, 15.14-15.15.16, ч. 20 ст. 19.5 и ч. 1 ст. 19.7.2 КоАП РФ (в пределах своих полномочий). В соответствии с пунктами «л», п. 7 Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», данный орган государственной власти и органы, входящие в данную систему, осуществляют контрольно-надзорные функции по отношению к заказчикам, контрактным службам, контрактным управляющим, уполномоченным органам и учреждениям, осуществляющих действия, удовлетворяют в соответствии с ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ непосредственно потребности нужд федеральных органов власти. Контроль за соблюдением данного ФЗ не входит в полномочия Федерального казначейства. Но в то же время этот бюджетно-финансовый контроль не входит в число полномочий региональных органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих соответствующие функции по контролю и надзору, поскольку согласно административному законодательству РФ (ст. 23.7.1 КоАП РФ), они осуществляют внутренний финансовый контроль в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта РФ.

Таким образом, проблема заключается в том, что существует определённый пробел в законодательстве, поскольку контроль за исполнением функций по обеспечению муниципальных нужд, в соответствии с ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», реализуется ненадлежащим образом и практически не регулируется.

С другой стороны, в данном случае, в силу того, что нет необходимого регулирования стоит применить аналогию закона и направить дело на рассмотрение в мировой суд. Согласно ч. 1.1. ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.29.3 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если оно возбуждено инспектором Счётной палаты РФ, либо соответствующим уполномоченным лицом, у которого имеются полномочия и функции по реализации финансово-бюджетного контроля.

В силу ст. 28.4 КоАП РФ прокурор также вправе возбудить дело о любом административном правонарушении. Таким образом, особенность административного законодательства по аналогии закона для решения соответствующей проблемы необходимо чтобы дело рассматривал прокурором, однако, если предметом рассматриваемого дела являются осуществление

¹ «Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652,

закупок для муниципальных нужд, то в данном случае дело подведомственно мировому судье. Данное положение подтверждается судебной практикой¹.

С третьей же точки зрения, сегодня в КоАП имеется явный пробел в правовом регулировании вопроса определения органа, уполномоченного на составление протоколов и рассмотрения дел об административных правонарушения, связанных с финансово-бюджетными операциями, в отношении муниципальных заказчиков, которые осуществляют закупки за счёт средств местного бюджета.

В этой связи, законодателю целесообразно провести некоторые изменения в законе, чтобы определить конкретные органы, которым подведомственно рассмотрению и решению вопросов в указанной сфере государственного контроля.

Следующей проблемой практики применения законодательства, предусматривающего ответственность за совершение правонарушения, согласно со ст. 15.14 выражается в ситуации, которой сам законодатель установил:

Так, в рамках одного контракта реализуются ежемесячные платежи по оплате услуг, вместе с тем допускается конкретная переплата в размере 700 рублей, также при ежемесячной оплате. В этой связи, Прокуратурой было составлено 9 постановлений о возбуждении административных дел по ст. 15.14 за каждую проведённую операцию, минимальный штраф за которые, в соответствии с законом, 20000 рублей. В этой связи возникает вопрос, вправе ли Управление объединить все дела в одно производство и применить один штраф в пределах санкции, установлено ст. 15.14 КоАП РФ?

В соответствии с Кодексом об административные правонарушения Российской Федерации «при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение» (п.1 ст. 4.4 КоАП РФ).

¹ Решение Алейского городского суда Алтайского края от 30.05.2017 по делу № 12-34/2017

Постановление Президиума ВАС РФ от 11.05.2005 установлено, что объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ, характеризуется совершением конкретной платёжно-расчётной операции по расходованию средств и завершённостью в момент осуществления операции. Множественность таких операций свидетельствует о неоднократности совершения самостоятельных правонарушений.

Таким образом, перечисление финансовых средств по контракту отдельными платёжными поручениями свидетельствует о множественности платёжно-расчётных операций. В силу этого, правонарушитель подлежит к административной ответственности за каждый установленный факт нецелевого использования бюджетных средств.

Вывод: объединение административных дел в одно производство Кодексом об административных правонарушениях РФ не предусмотрено.

Также, среди практики, актуальным и довольно распространённым является проблемный вопрос, касающийся сроков давности. Так, ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ установлены сроки давности привлечения к административной ответственности по соответствующим правонарушениям. Так, по административным делам, связанным с нарушением бюджетного законодательства предусматривается срок давности – 2 года со дня совершения правонарушения.

В то же время, ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ установлено, что за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее 1 года со дня совершения правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

Кроме того, административное законодательство также предусматривает определённое административное наказание в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере 20 тыс. рублей или дисквалификации сроком от 1 до 2 лет. В этом случае, Верховный Суд РФ даёт разъяснение, в соответствии с ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения

к административной ответственности за совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 2- ст. 19.5 КоАП РФ, составляет 1 год со дня совершения правонарушения¹.

В соответствии с частью 1 статьи 23.7 КоАП РФ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.29.3, частями 8 и 10 статьи 7.32, статьями 15.1, 15.14 – 15.15.16, частью 20 статьи 19.5 и частью 1 статьи 19.7.2 КоАП (в пределах полномочий).

По вышеуказанным статьям в пределах своей компетенции Управление Федерального казначейства при рассмотрении может назначать административное наказание в виде штрафа.

Таким образом, возникает вопрос о действии положений части 3 статьи 4.5 КоАП РФ по срокам давности привлечения к административной ответственности при назначении штрафа должностным лицом органа Федерального казначейства, предусмотренного частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ (общий срок 2 месяца или специальный срок 1 год).

Аналогичный вопрос возникает при рассмотрении административных дел, предусмотренных статьями 15.15.2, 15.15.3, 15.15.4, 15.15.12, 15.15.13 КоАП РФ.

Частью 1 статьи 4.5 КоАП предусмотрен двухгодичный срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

В соответствии с частью 3 статьи 4.5 КоАП за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

¹ Постановлении Верховного Суда РФ от 11 апреля 2017 г. № 65-АД17-1

При этом положения части 3 статьи 4.5 КоАП не ставят разрешение вопроса об определении срока давности привлечения к ответственности в зависимость от того, какое именно наказание лицу будет назначено, а прямо и однозначно указывают, что за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения.

Таким образом, положения части 3 статьи 4.5 КоАП являются специальными по отношению к части 1 статьи 4.5 КоАП.

Ввиду того, что к должностным лицам могут быть применены санкции в виде дисквалификации, срок давности привлечения к административной ответственности по делам, предусмотренным статьями 15.15.2, 15.15.3, 15.15.4, 15.15.12, 15.15.13, составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

При этом срок давности привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 20 статьёй 19.5 КоАП, согласно позиции, изложенной в Постановлении Верховного Суда РФ, составляет 1 год с момента совершения данного правонарушения¹.

Практика применения ст.15.14 КоАП РФ зачастую связана с должностными лицами, осуществляющие соответствующе управленческие полномочия, однако, возникает вопрос, возможно ли привлечение к административной ответственности виновное лицо, не выступающее в качестве участника бюджетного процесса, за нарушение условий предоставления субсидии, а равно за нецелевое использование бюджетных средств?

В этой связи, в законе имеет ответ. Так, согласно бюджетному законодательству (ч. 3 ст. 78 БК РФ) нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам –

¹ Постановлении Верховного Суда РФ от 11.04.2017 № 65-АД17-1

производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством РФ, и определять в числе иного цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного непосредственно ст. 15.15.5 КоАП РФ выступают юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица – это лица, которые являются получателями субсидий. В то же время, субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ выступают юридические и должностные лица.

Кроме того, сформировавшаяся судебная практика свидетельствует о том, что получатели средств субсидии – не участники бюджетного процесса – являются субъектами по административным составам, перечисленных выше¹.

Также имеется и судебная практика, согласно которой суд приравнивает получателей средств субсидий к субъектам бюджетных правоотношений².

С учётом сложившейся судебной практики полагаем возможным привлечение указанных лиц к административной ответственности по статьям 15.15.5 и 15.14 КоАП РФ.

Наиболее актуальной ситуацией, которая подлежит проработки непосредственно правоприменителем, является:

В соответствии Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходов на реализацию мероприятий в сфере обеспечения доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других мобильных групп населения и их распределения, предусмотренными

¹ Постановление ВС РФ от 23.08.2016 № 305-АД16-8147

² Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.03.2016 по делу № А11-7043/2014, Определение ВС РФ от 15.07.2016 № 301-КГ16-7417

Приложением № 7 к государственной программе РФ «Доступная среда» на 2011-2020 годы, утверждённой распоряжением Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297, между Министерством труда и социальной защиты РФ и Правительством Самарской области в лице Минобрнауки Самарской области заключено соответствующее Соглашение. Согласно государственной программы Самарской области «Доступная среда в Самарской области» на 2014-2020 года предусмотрено мероприятие о предоставлении субсидии о создание в общеобразовательных учреждениях Самарской области условий для инклюзивного образования детей-инвалидов из федерального бюджета. В целях реализации вышеуказанной программы распоряжением Минобрнауки Самарской области в перечень получателей вышеуказанной субсидии было включено государственное дошкольное образовательное учреждение, которое в соответствии с п.2 ст. 23 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании» не является общеобразовательным учреждением. В целях предоставления субсидии было заключено соглашение и перечислены денежные средства. При этом распоряжение о предоставлении субсидии, соглашение и платежные документы подписаны разными должностными лицами. В результате чего было допущено нецелевое использование денежных средств федерального бюджета.

Какое должностное лицо подлежит привлечению к административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ: должностное лицо, которое подписало распоряжение о предоставлении субсидии дошкольному образовательному учреждению, либо должностное лицо, которое подписало соглашение о предоставлении субсидии с государственным бюджетным дошкольным образовательным учреждением и платежные документы о перечислении субсидии?

Однозначное мнение по данному вопросу отсутствует. Основанием для заключения соглашения с дошкольным образовательным учреждением послужило распоряжение о предоставлении субсидии, а перечисление денежных средств осуществлялось на основании соглашения.

Однако, согласно статье 26.11 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу. При этом, отсутствие всех необходимых подтверждающих документов и материалов, затруднительно дать какой-то обоснованный ответ и оценку действия должностного лица, послужившим основанием для нецелевого использования бюджетных средств.

Таким образом, проанализировав административную и судебную практику, а также некоторые проблемные вопросы, были выявлены определённые проблемы в законодательстве, предусматривающим ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ –нецелевое использование бюджетных средств.

3.2 Финансовый контроль как гарант соблюдения целевого использования бюджетных средств. Полномочия и правовое положение государственных органов, осуществляющих контроль в данной сфере

Финансовый контроль по праву является неотъемлемой составной частью функционирования государства и местного самоуправления, а так же его справедливо называть специальной отраслью применяемого в стране контроля.

Финансовый контроль — это контроль за соблюдением законности и целесообразности действий в сфере формирования, распределения и применения государственных, муниципальных и других финансовых ресурсов публичного характера с целью эффективного социально-экономического развития государства и его субъектов. Финансовый контроль реализуется в закреплённом правовыми нормами порядке всего аппарата государственной власти и органов местного самоуправления, в частности, специальными

контрольными органами с участием общественных организаций, трудовых объединений и самих граждан¹.

Сущность финансового контроля и его особое значение проявляется в том, что при его проведении проверяются:

1. Соблюдение законодательства и целевого использования финансовых средств соответствующими органами;

2. Экономическая обоснованность и эффективность реализуемых действий, соответствие их задачам государства и муниципалитета².

В связи с этим, контроль необходим для обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности в целом. Социально-экономические задачи Российской Федерации усиливают актуальность вопросов совершенствования финансового контроля.

Данный вид государственного и социального контроля присущ всем финансово-правовым институтам. Соответственно общие положения, которые непосредственно касаются организации, содержания, порядка и принципов проведения этого мероприятия в области финансовой деятельности в целом, регулируются нормами общей части финансового права.

Кроме общих, также существуют нормы, предусматривающие специфику финансового контроля в определенных финансово-правовых институтах, входящих в особенную часть финансового права. Более ярко это выражается в институтах бюджетного и налогового права³. Такие нормы тесно связаны с содержанием соответствующих финансово-правовых институтов, что не позволяет выделять их из этих институтов и сформировать в совокупности с определенными нормами общей части в особую под отрасль финансового права. В силу этого современные условия развития Российской Федерации с ростом экономических правонарушений, в том числе финансовых, требует не только усовершенствование регулирующих правовых норм, но и улучшение эффективной работы на практике. Именно в действии Конституции РФ, то есть

¹ Варфоломеева Ю.А. Правовые основы финансового контроля [Текст] // Финансовое право. 2013 - №12 — с. 27

² См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования финансового контроля. // М.: Инфра 2010. с. 11

³ См. например: гл. 14 Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) 31 июля 1998 года N 146-ФЗ; гл. 26 "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)

в её силе и обосновывается соблюдение целевого расходования бюджетных средств. То есть, любой орган государственной власти или должностное лицо должно соблюдать установленный план, то есть ФЗ «О бюджете» на соответствующий период. Этим и обуславливается важность действия финансового контроля¹.

Основными направлениями финансового контроля в финансовых отношениях являются:

Проверка исполнения бюджетных функций соответствующими органами, которые наделены определёнными властными полномочиями;

Проверка исполнения государством и муниципалитетом финансовых обязательств перед гражданами и организациями;

Проверка реализации финансовых обязательств юридическими и физическими лицами перед государством и органами местного самоуправления

Проверка законности и целесообразности применения государственными и муниципальными организациями, учреждениями, находящимися в их хозяйственном ведении или оперативном управлении финансовых ресурсов;

Проверка соблюдения организациями закрепленных правил осуществления финансовых операций, совершения расчетов и хранения финансов;

Выявление внутренних резервов предприятий — возможностей увеличения рентабельности хозяйства, повышение производительности труда, более экономного и эффективного осуществления материальных и денежных средств;

Устранение и предупреждение совершения различного нарушения требований финансового права. В случае их выявления в определенном законом порядке будут применяться меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, а так же обеспечиваться возмещения материального ущерба государству, иным юридическим лицам, гражданам.

¹ ч. 2. ст. 15 "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

В результате осуществления задач финансового контроля увеличивается влияние государственной финансовой дисциплины, которая выражает одну из сторон законности.

Государственная финансовая дисциплина — это четкое соблюдение закрепленных нормами права предписаний и порядка формирования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных публичных финансовых ресурсов¹. Правила финансовой дисциплины охватывают не только предприятия, организации, учреждения, граждан, но и органы государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц. В силу этого финансовый контроль обеспечивает интересы государства и местного самоуправления, а также следит за соблюдением прав и интересов граждан, предприятий, учреждений. Например, осуществляется контроль за соблюдением закона о предоставлении льгот по платежам в бюджет и правильностью взимания налогов и так далее².

Объектом финансового контроля является прежде всего денежные отношения, которые возникают при формировании, использовании и распределении финансовых ресурсов в материальном производстве и в непроизводственных сферах, а также во всех остальных областях финансовой системы. Соответственно, финансовый контроль многоуровневый и всесторонний, потому что финансовая система государства охватывает все виды финансовых фондов как на федеральном и региональном уровнях, так и на уровне конкретных хозяйствующих субъектов. Его основная роль заключается в обеспечении интересов права как государства с его учреждениями, так и всех остальных экономических субъектов. Различные финансовые нарушения влекут за собой штрафы и иные санкции.

Одной из форм финансового контроля принято считать контроль рублем, присущий сфере коммерческих отношений, и контроль за хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций с помощью

¹ А.А. Татуев. Финансовое право Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / А. А. Татуев, 2014 — с. 14

² См., например, : Постановление Правительства СО «Об определении приоритетных видов экономической деятельности» от 25.12.2014 № 823

применения таких экономических средств, как цена, себестоимость, прибыль и так далее, в ходе использования системы финансирования, кредитования, расчетов.

В сложившихся экономических и политических условиях России, которые стали формироваться в начале 21 века, произошли кардинальные изменения в организации финансового контроля, а так же его содержанием. С переходом к рыночным отношениям, хозяйственной самостоятельностью предприятий, организаций, учреждений увеличилось значение постоянного внутрихозяйственного самоконтроля, контроля собственников. Наиболее глубоким, сложным образовался контроль со стороны представительных органов государственной власти и местного самоуправления за финансовой деятельностью органов исполнительной власти, которые опираются на формируемые ими специальными контрольными органами.

Поменялась система контрольных органов, то есть были упразднены органы народного контроля, из-за изменения системы органов государственной власти. На замену указному органу пришел президентский контроль, который реализуется в лице Контрольного управления Президента РФ.

Также, согласно нормам Конституции Федеральным Собранием РФ была сформирована Счетная Палата РФ¹. Схожие органы функционируют и на уровне субъектов Российской Федерации.

Особое внимание уделялось организации специальных органов финансового контроля: Министерство по налогам и сборам с подчиненными ему территориальным налоговыми службами; органы Федерального казначейства; органы государственного страхового надзора. Комитет РФ по финансовому мониторингу, Федеральная комиссия по рынку других бумаг и так далее. В дальнейшем была проведена реорганизация системы органов финансового контроля, в связи, с чем было создано: ряд федеральных служб, которые непосредственно подведомственны Министерству финансов РФ, с передачей ему полномочий по принятию нормативно-правовых актов в

¹ См.: ст. 101 -103 Конституции РФ от 12.12.1993 (в послед. редакции)

определенных сферах деятельности; Федеральная таможенная служба, которая заменила Государственный таможенный комитет РФ; Федеральная служба по финансовым рынкам, которые подведомственны Правительству РФ. Все перечисленные органы наделены полномочиями по реализации финансового контроля.

Реорганизация системы и правового статуса банков применительно к специфике рыночных отношений поспособствовала изменению их контрольных функций, то есть выделение на особый уровень Центрально банка РФ с установленными за ним функциями государственного контроля и надзора в области банковской деятельности.

Экономические реформы в России способствовали также становлению нового для страны вида финансового контроля, свойственного рыночной экономике, а именно независимого вневедомственного аудиторского контроля, реализуемого в качестве предпринимательской деятельности. Организации, применяющие его, привлекаются и к сфере действия государственного финансового контроля. В силу этого аудиторский контроль в целом имеет публичное значение, потому что достоверная информация о финансовом состоянии в России является важнейшим фактором, который необходим для координирования, определения и осуществления социально-экономической политик государства.

Законодатель закрепляет особые формы воздействия органов финансового контроля с правоохранительными органами с целью увеличения его эффективности, что тоже имеет довольно большое значение из-за роста правонарушений в экономической сфере. Взаимодействие с общественным контролем, также играет важную развивающую роль в деятельности государственного финансового контроля.

Финансовый контроль функционирует в нескольких видах, которые принято выделять по различным основаниям исходя из соотношения времени контроля и периода реализации проверяемой деятельности; волеизъявления субъектов контрольных правоотношений; в зависимости от области

финансовой деятельности, в которой проводятся контрольные мероприятия; правового статуса контролирующих органов и так далее.

Так, при проведении финансового контроля в зависимости от временного промежутка, финансовый контроль классифицируется на: предварительный, текущий и последующий. Данный вид финансового контроля является наиболее универсальным, поскольку находится в ведении всех органов, осуществляющих соответствующие функции в данной сфере деятельности.

Предварительные контрольные мероприятия проводятся до совершения действий по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов. Соответственно о его важности речь и не может заходить, поскольку это нужный вид для предупреждения финансовых правонарушений. В данном случае проверяются подлежащие утверждению и осуществлению акты, служащие основанием для реализации финансовой деятельности — финансовые планы, проект бюджета и так далее.

Текущий финансовый контроль — это контроль, который осуществляется в процессе непосредственно совершения денежных операций, то есть в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и применения финансов, выделенных для хозяйственных расходов, капитального строительства и тому подобное.

Последующий финансовый контроль — это такие контрольные мероприятия, которые осуществляются после совершения финансовых операций, то есть после исполнения доходной и расходной частей бюджета; использования предприятием или учреждением финансов, уплаты налогов и так далее. В данном случае устанавливается состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

В зависимости от волеизъявления субъектов финансового контроля, в соответствии с правовыми нормами, существуют следующие виды: обязательный и инициативный финансовый контроль.

Обязательный финансовый контроль проводится в случаях:

В связи с требованиями законодательства. Это, например, контроль со стороны представительных органов государственной власти за надлежащим исполнением бюджета по результатам за год.

В силу решения уполномоченных органов государственной власти. Например, проведения контрольно-проверочных мероприятий и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов или также эти мероприятия могут проводиться на основании решения правоохранительных органов.

Инициативный финансовый контроль реализуется посредством самостоятельного решения административно-хозяйствующих субъектов собственными силами (внутренний контроль), а также при помощи привлечения аудиторов или аудиторской организации.

Также возможны и иные классификации финансового контроля. Так, если рассматривать с зависимости от сферы контролируемой деятельности (объекта, направления) принято выделять следующие виды контроля: бюджетный, налоговый, банковский, страховой, валютный.

Если взять во внимание особенности правового статуса субъектов, которые осуществляют финансовый контроль, то принято разделять на: государственные — федерального и регионального уровней; муниципальный; общественный; аудиторский контроль.

Государственный финансовый контроль в свою очередь подразделяется на (в зависимости от сферы действия) на вневедомственный и внутриведомственный. Данную классификацию финансового контроля, в свою очередь, также можно разделить на (в зависимости от органов, осуществляющих финансовый контроль):

Представительные (законодательные) органы власти

Президентский контроль

Контроль исполнительных органов власти общей компетенции

Контроль финансово-кредитных органов

Ведомственный контроль, внутриведомственный и, в том числе внутренний аудит¹

Внутрихозяйственный контроль

Аудиторский контроль, который осуществляется, если сравнивать с остальными видами, на основе предпринимательской деятельности и может выступать в следующих формах: обязательном или инициативном.

Более подробно о видах наглядно можно увидеть в таблице в приложении 1.

Финансовый контроль осуществляется различными методами, под которыми подразумеваются приемы, способы и средства его реализации. Применение того или иного метода зависит от некоторых аспектов:

- Специфики правового положения
- Организационных форм и природы деятельности органов, которые проводят контрольные мероприятия
- Объекта и цели контроля
- Оснований образования контрольных правоотношений
- И иные факторы

Традиционно используются следующие методы финансового контроля:

Наблюдение — направлено, непосредственно, на ознакомление с положением финансовой деятельности контролируемого субъекта;

Обследование. В этом случае рассматриваются отдельные сферы финансовой деятельности посредством различных аналитических приемов.

Анализ также направлен на обнаружение нарушений финансово-правовых требований с помощью различных аналитических приемов;

Проверка (обычно налоговая) — это один из применяемых методов финансового контроля. Она может проводиться на месте нахождения налогового органа (камеральная проверка) или по месту нахождения проверяемого субъекта (выездная налоговая проверка).

¹ См. ст. 2701 "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)

Так же к часто используемому методу можно отнести — ревизию. Это углубленное, полное и всестороннее обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений для того, чтобы определить законность финансовой деятельности в конкретном месте. Их обычно проводят различные органы контроля, в частности финансовые, органы государственного управления в отношении подведомственных им организаций. Ревизии проводятся также согласно плану указанных органов, так и по указанию иных компетентных органов и даже правоохранительных. Законодатель устанавливает обязательные и регулярные ревизии. Ревизии можно разграничить на следующие виды:

1. По содержанию подразделяются на документальные и фактические. В первом случае проверяются документы, особенно первичные денежные документы, а не только отчеты. Например, счета, платежные ведомости, ордера, чеки. Во втором, проводится проверка помимо документов, наличия денежных средств или иных материальных ценностей.

2. Ревизии проводятся в двух основных формах, в плановой и внеплановой. При осуществлении каждой из указанных контрольный орган руководствуется законодательством, который регулирует указанный правоотношения. Плановые ревизии обычно предусматриваются в плане функционирования определённого органа. Такие ревизии в производственных сферах проводятся не реже одного раза в год, а иной сфере — не реже двух раз в год. Внеплановые проверки назначаются в связи с поступлением сигналов, жалоб, заявления и иных сообщений граждан, которые требуют неотлагательных проверок. Внеплановые ревизии реализуются только по мере необходимости.

3. По обследуемому периоду деятельности ревизии разделяются на фронтальные (полные) и выборочные. В первом случае понимается проверка всей деятельности предприятия, организации и учреждения за конкретный период времени. Во втором же, контрольные мероприятия направлены на конкретные сферы финансово-хозяйственной деятельности за короткий

промежуток времени. Например, проверка командировочных расходов и так далее.

4. По объему деятельности ревизии принято отличать на комплексные, согласно которым проверяется финансовая деятельность контролируемого субъекта в различных сферах, и тематические, которые обследуют ту или иную область финансовой деятельности¹.

После проведения ревизии члены комиссии составляют акт ревизии — это документ, составляемый в результате контроля финансов-хозяйственной деятельности организации, в котором содержатся документально подтвержденные факты, выводы о законности, эффективности и целесообразности произведенных затрат, отмечаются недостатки с указанием их причин и виновных лиц, суммы причиненного ущерба². В связи с этим и обуславливается его важное юридическое значение. Возражения и замечания руководитель и главный бухгалтер контролируемого предприятия закрепляются в приложении к акту ревизии, подписав его.

Если имеется необходимость в применении срочных мер по устранению выявленных в ходе ревизии нарушений и злоупотреблений, а также привлечения к ответственности виновных лиц, то составляется отдельный промежуточный акт, а материалы ревизии передается следственным правоохранительным органам. Об этом также делается соответствующая отметка в акте ревизии. Несмотря на всю важность данного акта, понятие ревизии, организация ее проведения не получают необходимого правового регулирования, то есть не закрепляются в законах, что следовало бы сделать³.

Особое место в системе финансового контроля со стороны представительных (законодательных) органов власти занимает Счётная Палата РФ.

¹ С. В. Запольский. Финансовое право : учебник / отв. ред. и авт. предисл. — проф. С.В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юридическая фирма «Контракт» : Волтере Клувер, — 792 с.. 2011

² Химичева Н. И., Покачалова Е. В.. Финансовое право. 2005. с. 78

³ Ярким примером устранения данного пробела мог бы послужить Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (в послед. редакции), в котором закреплены понятия аудиторского заключения как официального документа и основные требования, которым оно должно соответствовать

Счётная палата формируется Федеральным Собранием Российской Федерации, которая осуществляет контрольную деятельность общественных отношений, регулируемых финансовым законодательством. В частности, они осуществляют свои полномочия в области бюджетного законодательства. Кроме того, данный орган имеет довольно обширный круг полномочий и единственный орган, которому он подотчётен – это орган, который формирует Счётную Палату РФ. Таким образом, выделяется основное свойство, характерное Счётной Палате, как контрольному органу – независимость.¹

Таким образом, выявляется определённая проблема по определению правового статуса Счётной палаты. Если она имеет независимость, то есть она не подчиняется Правительству РФ, значит её следует относить к обособленной ветви власти, равно как и Прокуратуру РФ. Это обосновывается тем, что у Прокуратуры РФ имеют полномочия по осуществлению надзорных функций, а у Счётной Палаты – контрольных функций и при этом они не относятся к исполнительной ветви власти, поскольку осуществляют иные функции. Но при этом, в формальном смысле они относятся к государственным органам, которые исполняют законодательство, только со специфическими полномочиями.

Счетная палата РФ является юридическим лицом и в его состав входят: Председатель, заместители председателя, 12 аудиторов, инспекторов.

Счетная Палата осуществляет контроль за соблюдением финансового законодательства. Данное положение объясняет объект контроля в широком смысле. В более узком, под контролируемым объектом данного органа необходимо понимать – таких финансовых единиц, как бюджет, фонды и собственность.

Субъектами контроля являются: органы государственной власти, должностные лица, органы местного самоуправления и практически все юридические и физические лица, которые осуществляют в той или иной области средства бюджетов и внебюджетных фондов.²

¹ Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 05.04.2013 N 41-ФЗ (последняя редакция)

² Н.Д. Эриашвили Финансовое право. 3-е издание ЮНИТИ 2013 год. - с. 47-48

Таким образом, сфера действия контрольных полномочий Счетной палаты в отношении указанных субъектов связана с федеральным бюджетом, федеральными внебюджетными фондами и федеральной собственностью.

Как ни странно, что при зарождении Счетной Палаты РФ использовался зарубежный опыт. Он обобщён в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 году¹.

Подобные органы также формируются и в представительных органах субъектов РФ, что закреплено федеральным законодательством². Правовой основой контрольной деятельности органов местного самоуправления являются законодательство субъектов РФ, принятые в соответствие с Конституции РФ, а также НПА представительных органов местного самоуправления — уставы, положения и другие. На уровне субъектов их представительные органы формируют счетные палаты, наподобие, как и Счетная палата РФ.

Помимо Счетной палаты РФ, также существуют и иные контрольные органы, осуществляющие свои полномочия в бюджетной сфере. Так, например, Президент РФ руководясь положениями Конституции РФ вправе осуществлять собственный контроль. Он это осуществляет посредством издания указов по регулированию вопросов, связанных с исполнением некоторых функций, на которые необходимы бюджетные средства. Кроме того, он является последней инстанцией по принятию законов. В этой области, Президентский контроль действует следующим образом: проект закона принимается Государственной думой, затем направляется на подпись Президенту РФ, затем, Глава государства уведомляется о соответствующей сумме, которая необходима на реализацию данного проекта и принимает решение о целесообразности данного закона, а затем подписывает, либо отправляет на доработку, либо отменяет вовсе.

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"

Кроме того, Президент Российской Федерации осуществляет свои функции посредством органов исполнительной власти, то есть через Министерство Финансов РФ, Роспотребнадзора и иных органов, а также через Центральный банк РФ. В данном случае он назначает на должность лицо, которые осуществляет непосредственное руководство данными органами власти.

Кроме того, Президентский контроль РФ осуществляется посредством послания Федеральному Собранию, в котором указывается на какие основные цели должны реализовываться средства и он, как гарант законности, осуществляет непосредственный контроль за исполнением данного послания¹.

В ведении Президента РФ действует специальный контрольный орган — Контрольное Управление Президента РФ. Согласно Положению о Контрольном управлении, оно является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.² Данное управление в своей деятельности руководствуется Конституцией, Федеральными Законами, Указами и Распоряжениями Президента РФ.

При реализации контрольных функций Контрольное Управление Президента РФ взаимодействует с остальными структурными подразделениями Администрации Президента РФ, соответствующими комитетами и комиссиями при нем, средствами Президента РФ, палат Федерального Собрания, органами Судебных органов власти РФ и Прокуратуры РФ, с разными Федеральными службами и другими федеральными органами исполнительной власти.³ Данный орган широкой сферы контрольной деятельности и финансовый контроль является его составной частью.

Анализируя участие Президента РФ в бюджетном процессе, который связан с законотворческим процессом, стоит упомянуть Государственно-правовое управление Президента РФ.⁴ Данное управление также является

¹ ч. 3 ст. 80, п. "е" ст. 84 Конституции РФ

² Положение об администрации Президента РФ [Электронный ресурс] : положение утверждено Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 (с изм. и доп. На 14.01.2011 N 38)

³ Н.И. Химичева Финансовое право [Текст]: учебник / - М. : НОРМА, 2008. - 156 с.

⁴ Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ. РФ. 2004. № 22. Ст. 2147

самостоятельным Администрации Президента РФ. В его основных функциях можно отнести подготовку предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов в случае их соответствия Конституции и Федеральным Законам; осуществлять контроль за правильностью и своевременностью опубликования федеральных законов; участие в обеспечении взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думой.

Так же, следует отнести и Управление Президента РФ по внутренней политике, тоже являющейся самостоятельным подразделением.¹ К основным его задачам можно отнести также организацию и обеспечения взаимодействия Президента с палатам Федерального Собрания РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органами муниципалитета, политическими партиями, общественными объединениями и другими структурами гражданского общества.

Также, можно назвать и Экспертное Управление Президента РФ². Главными функциями которого являются сбор, анализ и подготовка, с участием других самостоятельных подразделений Администрации, материала для ежегодных посланий и других программных документов и выступлений Президента РФ Федеральному Собранию, а также экспертиза проектов федеральных законов, которые регулируют отношения в социально-экономической сфере.

Помимо всего вышесказанного, если рассматривать Президентский контроль как организационно-правовой способ обеспечения законности и функционирования системы государственного управления, а также эффективного взаимодействия всех ее компонентов, тогда издание Президентом РФ Указов и Распоряжений, направленных на укрепление финансовой дисциплины и исполнение бюджетного законодательства РФ, можно также отнести к одной из функций Президента в качестве субъектов

¹ Указ Президента РФ от 21 июня 2004 года. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650

² Указ Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086 «Об утверждении положения об Экспертном управлении Президента РФ» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст.3542

предварительного финансово-бюджетного контроля. Полномочия главы государства по изданию нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, закреплено в статье 3 Бюджетного Кодекса РФ.

Вместе с этим, следует учесть, что «конституционно-правовой статус Президента РФ предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивой системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельных ветви»¹. Соответственно, глава государства обязан обеспечивать эффективное взаимодействие иных субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля с целью осуществления комплексного подхода к содержанию проектов законов о бюджете, а также принятия обоснованных и целесообразных управленческих решений.

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции — Правительство РФ, администрации субъектов РФ — все они направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного аппарата, в том числе финансовых, а так же непосредственно и сами выполняют финансово-контрольные функции.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, основной сферой деятельности которых являются финансы. Такой контроль, который проводится государственными органами, специально предназначенными для реализации финансовой деятельности, неотъемлемой частью которой являются определенные контрольные функции, имеет наиболее важное значение в связи со своей регулярности и систематичности. К таким органам принято относить органы исполнительной власти, подведомственные Министерству финансов РФ. В границах своих полномочий они осуществляют контрольные мероприятия целевого использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов; расходов, связанных с государственными внутренними и внешними долгами; организацией и гарантией Государственного фонда драгоценных металлов и

¹ Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти: справочно-учебное пособие // М., 2005.

драгоценных камней РФ; в какой-то мере контролируют экспорт и многое другое. Указанные функции согласно их содержанию распределяются между подведомственными службами. Помимо этого, в области своей компетенции финансовый контроль осуществляют таможенная служба и служба по финансовым рынкам.

Среди данных служб одной из популярных принято считать Федеральное казначейство РФ. Это обуславливается тем, что его сфера деятельности относится к бюджетной системе, которая в свою очередь является основным звеном финансового механизма государства¹. Казначейство России и его территориальные органы исполняют финансовый контроль в ходе осуществления функций по реализации федерального бюджета, кассового обслуживания бюджетов всех уровней, проводят предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора реализует контроль и надзор в финансово-бюджетной области, а также функции органа валютного контроля. В ее компетенцию входят контроль и надзор за осуществление средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других материальных ценностей, находящихся в государстве; за соблюдение законодательства России о финансово-бюджетном контроле и надзоре. Помимо этого, она формирует ведение единой информационной системы контроля и надзора в этой сфере. Следовательно данная служба проводит ревизии, проверки, контрольные мероприятия по предупреждению, выявлению и устранению выявленных нарушений финансового законодательства.

Федеральная налоговая служба с находящимися в ее ведении территориальными органами обеспечивает единую централизованную систему надзора за исполнением налогового законодательства, правильностью вычислений, полноту и своевременность уплаты налогов в бюджеты. Кроме этого, она контролирует производство и оборот этилового спирта, табака, а

¹ ст. 265 "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)

также за исполнением валютного законодательства в рамках компетенции налоговых органов.

Федеральная служба страхового надзора выполняет контрольно-надзорные функции в области страхового дела, как непосредственно, так и через территориальные органы. Данная служба осуществляет контроль за исполнением законов в этой сфере, проверяет достоверность предоставлено отчетности и так далее. Вместе с этим федеральная служба страхового надзора имеет право принимать решение об отказе в выдаче лицензии на страховую деятельность, либо ее аннулировать, есть право на обращение в суд с иском о ликвидации субъектов страхового дела, применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, которые направлены на недопущение неблагоприятных последствия, вызванных не соблюдением закрепленных законом требований, пресечение фактов нарушений законодательства.

Федеральная служба по финансовому мониторингу. Данная служба необходима для противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Также данный орган являются координатором деятельности в данной сфере других федеральных органов исполнительной власти, тесно взаимодействует с Центральным Банком РФ. Также, данный орган очень близко взаимодействует с компетентными органами иностранных государств.

Федеральная таможенная служба исполняет контрольные полномочия в области таможенного дела. К его функциям в этой области принято относить контроль за правильностью исчисления и своевременностью оплаты таможенных пошлин, налогов и сборов с принятием мер по их принудительному взысканию. Помимо этого, Таможенная служба осуществляет функции агента валютного контроля в рамках своей компетенции, то есть контролирует операции резидентов и не резидентов. В ее компетенцию также необходимо относить и выполнение производства по делам об административным правонарушениям в указанных сферах и рассмотрении этих правонарушений в соответствии с КоАП РФ.

Федеральная служба по финансовым рынкам необходимо для проведения контроля и надзора в области финансовых рынков, кроме страховой, банковской и аудиторской деятельности. Данная служба свои контрольно-надзорные функции реализует непосредственно, либо через территориальные органы. Служба контролирует порядок проведения операций с финансами, которые совершаются специалистами рынка ценных бумаг, с целью противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. К ее компетенции также можно отнести проведение проверок эмитентом, акционерных инвестиционных фондов, субъектов отношений по организации и инвестированию указанных фондов.

Банки и кредитные организации. Их полномочия в области финансового контроля на сегодняшний момент кардинально изменились. Это связано с реорганизацией принципов регулирования экономики и соответствующей с этим перестройки банковской системы, формированием коммерческих банков, основанных на различных формах собственности. В конечном итоге функции банков по контролю за деятельностью различных организаций уменьшилась. Но согласно настоящему законодательству банки и кредитные организации уполномочены выполнять функции государственного контроля: они осуществляют контрольные мероприятия за соблюдением организациями порядка ведения кассовых операций, счетов; противодействуют легализации денежных средств, полученных преступным путем; выступают как агенты государственного валютного контроля и многое другое. В остальном банки исполняют контроль на гражданско-правовой основе как сторона в договоре.

Особенно отличается роль Центрального банка России из-за его особого правового положения, который соединяет статус органа государственного регулирования кредитно-денежных и валютных отношений, а также юридического лица, реализующего хозяйственную деятельность. На данный банк как орган государственного регулирования возлагается контроль и надзор за деятельностью коммерческих банков и иных кредитных организаций. В связи с этим он вправе применять к коммерческим банкам, нарушающим

законы и закрепленные им правила деятельности, принудительные меры воздействия.

В рамках ведомственного контроля проводится внутриведомственный финансовый контроль, иными словами контроль, который осуществляется в определенном предприятии, организации, учреждении. Контрольные функции в этом случае — есть необходимое обстоятельство процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности. Следовательно и контроль является постоянным. Важнейшую роль данного вида контроля выполняет бухгалтерия.

Довольно большое значение в условиях организации рыночных отношений имеет развитие аудиторского финансового контроля.

Аудиторский финансовый контроль, согласно законодательству РФ, - то независимый вневедомственный контроль, осуществляемый в качестве предпринимательской деятельности — аудиторской деятельности. И в становлении, и в последующем развитии аудиторского финансового контроля России находит отражение опыт развитых зарубежных государств, где данная форма контроля довольно сильно распространена. Изначально он работал в течении восьми лет на основании Указа Президента от 22.12.1993 г¹. В дальнейшем был принят Федеральный закон от 7. 08. 2001 г, согласно которому аудиторская деятельность, аудит — это предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей².

Проверяемые в данной сфере организации и индивидуальные предприниматели называются в законе аудируемыми лицами, вместе «экономических субъектов» как это ранее действовало по указу. Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы оказывают сопутствующие аудиту услуги.

Основной целью данной деятельности является выражение мнения о достоверности финансовой отчетности аудируемых лиц и о соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству России.

¹ Указ Президента РФ от 22.12. 1993 № 2263 «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации»

² Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" от 30.12.2008 N 307-ФЗ (последняя редакция)

Итогом деятельности аудита является аудиторское заключение — это официальный акт, составленный согласно федеральным требованиям (стандартам) и содержащий выраженное в законной форме мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности финансовой ответственности аудируемого лица и соответствии порядка ведения его бухгалтерского учета закону. Законодатель предусматривает, что аудиторский контроль не заменяет государственного контроля по достоверной финансовой отчетности, который осуществляется согласно с законов РФ уполномоченными органами государственной власти.

Таким образом, финансовый контроль имеет особое место по реализации бюджетных средств, в частности. Кроме того, данная сфера деятельности государства требует большего совершенствования. Усовершенствование государственного финансового контроля в Российской Федерации позволит справедливо и эффективно реализовывать государственные финансовые ресурсы страны. Также уменьшится вероятность, что денежные средства будут применяться с нарушением законодательства и появиться уверенность, что финансы используются по целевому назначению.

На настоящий момент появилась необходимость надлежащего правового регулирования организации деятельности органов государственного контроля, поскольку она ещё малоэффективна. В силу чего дальнейшее развитие действующего законодательства необходимо и это приведёт к совершенствованию методологической базы, терминологического единообразия и появления механизма организации и функционирования системы финансового контроля. Важнейшим фактором является устранение незавершённости в сфере организации правовой базы государственного контроля. Таким образом, финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами. Соответственно актуальным и по сей день является вопрос о внедрении перспективных систем и методов с область финансового контроля.

Заключение

Бюджетное устройство основано на экономических отношениях и юридических нормах, определяющих компетенцию центральных и местных органов власти по осуществлению бюджетного процесса, по взаимоотношениям между различными видами бюджетов.

Сущность нецелевого расходования бюджетных средств раскрывается непосредственно в финансово-правовых отношениях, возникающих при реализации бюджетных средств. То есть, данные правоотношения имеют довольно важное значение, поскольку это неотъемлемая часть государственного управления и осуществления возлагаемых на государство функций по содержанию населения.

Назначение бюджета и бюджетных средств в общем заключается в удовлетворении потребностей общества, в обеспечении благополучия государства, а также для обеспечения органов государственной власти и реализации различных государственных программ, которые предназначены для предоставления достойной жизни населения, его защиты и многого другого. Однако, на настоящий момент бюджетные средства, которые должны органы власти должны реализовывать для решения стоящих перед ними задач, используются не по назначению.

Как известно, бюджет выступает в качестве важнейшего и неотъемлемого элемента бюджетного устройства. Данное положение подтверждается и историческим развитием данной финансовой категории. Так, с развитием бюджетной системы, своё развитие, совершенствование и видоизменение получает и бюджет. Данный процесс также имеет и обратную связь.

Законодатель устанавливает следующие виды ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств:

- Уголовно-правовую;
- Административно-правовую
- Бюджетно-правовую.

При квалификации деяния, правоприменитель руководствуется признаками юридического состава правонарушения и на основании соответствующих признаков принимает к какой из видов необходимо рассматривать для назначения наказания.

Правоприменителю стоит уделить особое внимание квалификации данного рода правонарушения и рекомендуется ужесточить наказание за совершения такого. На наш взгляд, данное правонарушение схоже по своим свойствам следует отнести к ведению уголовного законодательства в большей мере, то есть снизить размеры, за которые привлекается субъект преступления к ответственности. Для изучения всех проблем по обнаружению состава, выделению его признаков для соответствующей отрасли правового регулирования является актуальным на настоящий момент. В частности, проблема разграничения ответственности является практически неизученной, поскольку можно выделить только несколько источников, но при этом на законодательном уровне имеют некоторые проблемы по данному поводу.

Таким образом, для повышения эффективности привлечения к юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств необходимо:

1. обусловить решение проблемы принципа системности при установлении ответственности за правонарушение, связанное с нецелевым использованием бюджетных средств;
2. Всестороннее исследовать признаки состава данного правонарушения: объективных и субъективных признаков, в соответствии с бюджетным, административным иным законодательством РФ;
3. Выявить отдельные проблемы правоприменительной деятельности в области определения административной ответственности за анализируемое правонарушение;
4. Определить отдельные особенности осуществления юридического состава правонарушения, связанного с возникновением административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 14.15 КоАП РФ);

5. Разработать практические рекомендации по внесению изменений и дополнений в бюджетной и иное смежное законодательство в части совершенствования системы юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Таким образом, нецелевое расходование бюджетных средств является гибким правонарушением, предусмотренным законодательством, поскольку за его совершение предусматриваются соответствующие виды ответственности. Но при этом, данная правовая категория является законодателем не полностью изученной, поскольку проблемы квалификации не решены надлежащим образом

Следует отметить тот факт, что к должностным лицам, являющимися субъектами административной ответственности, КоАП РФ причисляет и лиц, реализующих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Это положение статьи 2.4 Кодекса об административных правонарушениях выявляет множество споров и нареканий. Поэтому, не случайно законодатель стал переходить от их отождествления с юридическими лицами. В некоторых частных случаях ответственность юридических лиц, без их образования стала рассматриваться как ответственность юридических лиц. Можно утверждать, что в дальнейшем данная концепция будет дальше развиваться. Из 442 статей КоАП РФ, которые составляют Особенную часть, порядка 330 статей регламентируют административную ответственность должностных лиц. Законы субъектов РФ и дополнения к КоАП РФ тоже определяют значительное количество правонарушений должностных лиц, которые связаны с неисполнением ими правил и норм, предусмотренных нормативными актами данных субъектов РФ.

Одновременно санкции, накладываемые за соответствующие правонарушения организации, не освобождают от такой же административной ответственности и виновного должностного лица. Административная ответственность юридического лица, должностных лиц в настоящее время стало мощнейшим рычагом государственного управления экономическо-

финансовыми процессами, регулирование административно-хозяйственной деятельностью.

Основополагающий принцип правового регулирования, который присущ праву в общем, выступает системность. В анализируемом случае, он приобретает особое значение, в частности, в области правовой регламентации обеспечения законности использования бюджетных средств, а также их нецелевого использования, заложенный законодателем как нарушение ст. 289 БК РФ. По указанной правовой норме бюджетного законодательства юридическая ответственность за соответствующее правонарушение имеет комплексный признак. В силу этого, ответственность за нецелевое использование бюджетных средств предусматривает 3 вида ответственности: бюджетно-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую.

Следует отметить, что квалификация по признакам состава правонарушения имеет особое значение для установления соответствующей юридической ответственности, прежде всего, необходимо установить цель и степень общественной опасности правонарушения, связанного с нецелевым расходованием бюджетных средств. Но, при всем этом, основополагающее место среди системы правовых средств, которые обеспечивают законность в соответствующих бюджетно-правовых отношениях, принадлежит именно бюджетному законодательству. Это связано с тем, что оно выступает в качестве фундаментального раздела финансового законодательства в общем, который устанавливает основания использования бюджетных средств, как одной из основных финансовых единиц, а также соответствующие критерии законности данного использования. Системность как принцип правового регулирования в отраслевых правовых науках исследован недостаточно, несмотря на очевидные потребности практики, обусловленные активным развитием комплексного, межотраслевого правового регулирования.

Однако, судебная практика предусматривает, что к административной ответственности подлежат виновные лица, которые осуществили растрату денежных средств и внебюджетных государственных фондов¹.

Таким образом, имеются некоторые особенности привлечения лица к административной ответственности за совершение анализируемого правонарушения.

Таким образом, основной отличительной особенностью административно-правовой ответственностью, которая отграничивает её от уголовно-правовой, заключается в том, что правонарушение наступает при растрате бюджетных средств в размере, меньше, чем 1,5 миллиона. Кроме того, по своим родовым свойствам административное законодательство применяет более мягкие виды наказаний в сравнении с уголовным.

С бюджетно-правовой ответственностью, административная находится в корреляции. Она выражается в том, что административная ответственность наступает за факт совершения данного правонарушения, то есть непосредственно за действия, которые совершает виновное лицо. А непосредственно за возмещение убытков и применение соответствующей ответственности за возникновения данных убытков отвечает непосредственно ответственность, предусмотренная бюджетным законодательством.

В этой связи, лицо подвергается административной ответственности, но при этом бюджетно-правовая также действует. Однако, если действия виновного лица привели к тому, что он возместил все возникшие убытки, то бюджетно-правовая ответственность не будет действовать и лицо подвергнется только административно-правовой. Таким образом, была разобрана административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств. Она отличается своими свойствами, особенностями, по которым её можно отграничить от иных видов ответственности за аналогичное правонарушение. В следующей главе мы наиболее подробно рассмотрим

¹ П. 1,2,74 Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля); решение Палехского районного суда Ивановской области от 28 октября 2014 г. по делу № 12-22/2014, решение Ивановского районного суда Ивановской области от 19 февраля 2015 г. № 12-201/2014

проблемы применения административного законодательства за анализируемое правонарушение

Какое должностное лицо подлежит привлечению к административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ: должностное лицо, которое подписало распоряжение о предоставлении субсидии дошкольному образовательному учреждению, либо должностное лицо, которое подписало соглашение о предоставлении субсидии с государственным бюджетным дошкольным образовательным учреждением и платежные документы о перечислении субсидии?

Однозначное мнение по данному вопросу отсутствует. Основанием для заключения соглашения с дошкольным образовательным учреждением послужило распоряжение о предоставлении субсидии, а перечисление денежных средств осуществлялось на основании соглашения.

Однако, согласно статье 26.11 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу. При этом, отсутствие всех необходимых подтверждающих документов и материалов, затруднительно дать какой-то обоснованный ответ и оценку действия должностного лица, послужившим основанием для нецелевого использования бюджетных средств.

Проанализировав административную и судебную практику, а также некоторые проблемные вопросы, были выявлены определённые проблемы в законодательстве, предусматривающим ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ – нецелевое использование бюджетных средств.

На настоящий момент появилась необходимость надлежащего правового регулирования организации деятельности органов государственного контроля, поскольку она ещё малоэффективна.

В силу чего дальнейшее развитие действующего законодательство необходимо и это приведёт к совершенствованию методологической базы, терминологического единообразия и появления механизма организации и функционирования системы финансового контроля. Важнейшим фактором является устранение незавершённости в сфере организации правовой базы государственного контроля.

Таким образом, финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами. Соответственно актуальным и по сей день является вопрос о внедрении перспективных систем и методов с область финансового контроля.

Список используемой литературы

Нормативно-правовые акты:

1.«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ от 04.08.2014, №31, ст. 4398

2.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001

3.Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

4."Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", N 31, 03.08.1998, ст. 3824

5.Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг. от 9 марта 2007 г. // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. №7.

6.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

7.Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005,

8.Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно счетных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований" // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649,

9.Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ (ред. от 23.04.2018) "Об аудиторской деятельности" // "Собрание законодательства РФ", 05.01.2009, N 1, ст. 15,

10.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652,

11.Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005;

12.Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

13.Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) "О Счетной палате Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649

14.Указ Президента РФ от 22.12. 1993 № 2263 «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации»

15. Закон Самарской области от 25.12.2014 №823 «Об определении приоритетных видов экономической деятельности» // Официальный сайт министерства социального развития и инвестиций Самарской области <http://economy.samregion.ru> режим доступа свободный

16.Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовые управления Президента Российской Федерации» // СЗ. РФ. 2004. № 22. Ст. 2147

17.Указ Президента РФ от 21 июня 2004 года. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650

18.Положение об администрации Президента РФ [Электронный ресурс] : положение утверждено Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 (с изм. и доп. На 14.01.2011 N 38

19.Указ Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086 «Об утверждении положения об Экспертном управлении Президента РФ» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст.3542

20.Приказ Казначейства России от 14.09.2009 № 210 (ред. 29.12.2014) «Об утверждении Порядка управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета».

Научная и специальная литература:

21.Борисов, А.Н. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: (постатейный) [Электронный ресурс] / А.Н. Борисов, Р.П. Лагвилава. - М. : Юстицинформ, 2018. - 544 с

22.Варфоломеева Ю.А. Правовые основы финансового контроля [Текст] // Финансовое право. 2013 - №12 — с. 27

23.Государственный бюджет: Учебное пособие. Под ред. М. И. Ткачук - Минск, Высшая школа. 2010. - С.31

24.Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования финансового контроля. // М.: Инфра 2010. с. 11

25.Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы [Эл. ресурс] // М.: Финансы и статистика, 2014 – с. 336

26.Гуссева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти: справочно-учебное пособие // М., 2005.

27.Демидов Ю.Н. Основы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере: криминологические и уголовно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002

28.Единый портал бюджетной системы — <http://www.budget.gov.ru>

29.Жилкина, А. Н. Финансы : учебник для бакалавров / А. Н. Жилкина, А. М. Ковалева ; отв. ред. А. М. Ковалева. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2013. — 443 с

30. Запольский С. В.. Финансовое право : учебник / отв. ред. и авт. предисл. — проф. С.В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юридическая фирма «Контракт» : Волтере Клувер, — 792 с.. 2011

³¹Иванов И.С. Краткий курс финансового права: учебное пособие // СПС Консультант Плюс. 2013

32. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: Новая редакция Комментарий / Борисов А.Н. - М.: Юстицинформ, 2008. - 776 с.:

33. Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.

34. Кузнецова Е.В. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы и пути обеспечения: Автореф. дис. ... Канд. экон. наук. М., 2012.

35. Лимская декларация руководящих принципов контроля Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году

36. Официальный сайт Минэкономразвития РФ, <http://www.economy.gov.ru/mines/main>, на 08.10.2017

37. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М." (ИНФРА-М, 2011)

38.

39. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений — 2013 / под общ. ред. д.э. н. Ю.А. Васильева. М.: БиТуби, 2013. 240 с

40. Родионова В. Финансы. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 400с.

41. Татуев А.А.. Финансовое право Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / А. А. Татуев, 2014 — с. 14

42. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Под ред. В. С. Комиссарова, Н. Е. Крыловой, И. М. Тяжковой. М.: Статут, 2012.

43. Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

44.Химичева Н. И., Покачалова Е. В.. Финансовое право. – М.: Норма, 2005. – 464 с.

45.Химичева Н.И. Финансовое право: учебник / - М. : НОРМА, 2008. - 156 с.

46.Эриашвили Н.Д. Финансовое право. 3-е издание ЮНИТИ 2013 год. - с. 47-48

Иностранные источники:

48.American Bar Association. Model Business Corporation Act Revised Through 1994, Official Text With Official Comments and Statutory Cross-References.

49.Braithwaite J. Poverty, Power, and White-Collar. Crime: Sutherland and the Paradoxes of Criminological Theory. Australia-New Zealand Journal of Criminology, 1991.

50.Gels G. White-Collar Crime: What Is It? Pp. 31 52 in Mite-Colar Crime Reconsidered. Edited by K. Schlegel and D. Weisburd. - Boston: Northeastern University Press. - 1992.

51.Gesetz gegen miBbrauchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionzgeserts SubvG). Vom 29. Juli 1976 (BGBl. IS. 2034).

52.Joecks W. Studienkommentar StGB. 4 Aufl. Munchen: C.H. Beck, 2003.

53.Former United Way Chief Guilty in Theft of More than \$ 600 000 // New York Times. 1995. - April 4, A 1.

Судебная практика:

54.Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2006. 26 июля. № 161

55.Определение ВС РФ от 15.07.2016 № 301-КГ16-7417 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

56.Постановление ВС РФ от 23.08.2016 № 305-АД16-8147 // // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

57.Постановлении Верховного Суда РФ от 11 апреля 2017 г. № 65-АД17-1 // // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

58.Постановлении Верховного Суда РФ от 11.04.2017 № 65-АД17-1// // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

59.Постановлением Президиума ВАС РФ от 11.05.2005 N 16246/04 по делу N А02-2527/2004 // // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

60.«Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2017 по делу № А03-1278/2015 // // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

61.Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.03.2016 по делу № А11-7043/2014 // // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

62.Постановление Тринадцатого ААС от 16.08.2013 по делу N А21-558/2013 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

63.Постановление Второго ААС от 24.06.2014 по делу N А17-7679/2013 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

62.Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля); решение Палехского районного суда Ивановской области от 28 октября 2014 г. по делу № 12-22/2014, решение Ивановского районного суда Ивановской области от 19 февраля 2015 г. № 12-201/2014

63.Постановление Камчатского краевого суда от 28.01.2015 по делу N 4А-24/2015 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

64.Приговор № 1-77/2016 от 19 апреля 2016 г. по делу № 1-77/2016 [Эл.ресурс] // режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/689un5HTMalv/> (дата обращения 20.03.2019)

65.Решение Алейского городского суда Алтайского края от 30.05.2017 по делу № 12-34/2017

Таблица 1 — сводная схема классификации видов финансового контроля

Критерии классификации	Виды контроля
По времени	Предварительный
	Текущий (оперативный)
	Последующий
По субъектам контроля	Президентский
	Контроль представительных органов власти и местного самоуправления
	Контроль исполнительных органов
	Ведомственный (внутриведомственный)
	Аудит
	Внутрихозяйственный контроль
	Обязательный (внешний)
По форме проведения контрольных мероприятий	Инициативный (внутренний)
	Обследование
По методам проведения	Проверка
	Надзор
	Анализ финансовой деятельности
	Ревизия
	Наблюдение