

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Нецелевое использование бюджетных средств как основание
ответственности за нарушение бюджетного законодательства

Обучающийся

Е.А. Коляда

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук Н.А. Блохина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Бюджетные нарушения как основания для применения мер ответственности	10
1.1 Противоречия в определении и состав бюджетных нарушений	10
1.2 Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения	190
1.3 Определение вида ответственности за нарушение бюджетного законодательства	2829
Глава 2 Основания применения мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств	3739
2.1 Бюджетные меры принуждения, применяемые за нецелевое использование бюджетных средств	3739
2.2 Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств	435
2.3 Основания для назначения уголовного наказания за нецелевое расходование бюджетных средств	524
Глава 3 Правоприменительная практика за нарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств	603
3.1 Сравнительный анализ нарушений и мер ответственности за нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств	603
3.2 Противоречия при реализации мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств на основании анализа судебной практики	7275
Заключение	8387
Список используемой литературы и используемых источников	9296

Введение

Почти два столетия формируется российское законодательство, регулирующее бюджетные правоотношения. Сегодня накоплен огромный запас знаний о бюджете, а результаты бюджетной деятельности в части осуществления операций с доходами и расходами государства имеют важнейшее значение для всех сфер общественной жизни. Очевидно, что социально-экономическое развитие любого современного государства во многом зависит от эффективного функционирования его бюджетной системы.

В современных условиях роста степени личной ответственности руководителей государственных структур всех уровней и государственных учреждений важное значение как для бюджетной системы в целом, так и для исполнения бюджета в частности, отводится четкому и строгому соблюдению направления расходования средств из бюджета в соответствии с условиями и принципами их предоставления.

Однако, несмотря на проведенные реформы в финансово-бюджетной сфере, многочисленное внесение поправок в действующее бюджетное законодательство, усиление контроля со стороны соответствующих органов, ответственных за осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, сохраняется, а в некоторых экономических отраслях повышается, количество бюджетных правонарушений.

Так, в марте 2021 года в ходе встречи Президента Российской Федерации В. Путина с председателем Счетной палаты Российской Федерации, А. Кудрин доложил главе государства о результатах контрольной деятельности за 2020 год.

При проведении проверок, по словам А. Кудрина, особое внимание уделяется в основном проверке финансовых показателей целевого финансирования, возможных хищениях, качестве бухгалтерского учета. Также, глава ведомства сообщил о многочисленных бюджетных нарушениях,

например, по результатам проверки Госкорпорации «Роскосмос» в 2020 году выявлено нарушений на сумму более 30 миллиардов рублей, основная доля которых приходится на нецелевое использование бюджетных средств, нарушения в части ведения бухгалтерского учета и отчетности, нарушения нормативов финансирования [67].

Согласно Отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2020 год существенным блоком нарушений, после нарушений в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, являются нарушения при формировании и исполнении бюджета (на общую сумму 70,6 млрд рублей), из которых больше половины приходится на нарушения при исполнении бюджета (52,3 млрд рублей) [29].

В настоящее время в целях борьбы с различного рода злоупотреблениями в бюджетной сфере и процветающей коррупцией, в связи с несогласованностью норм действующего законодательства, мы приходим к выводу, что правовой институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации требует существенного перестроения и актуализации. Правовые коллизии и «законодательные недоработки» в части существующих мер ответственности за нарушение бюджетного права фактически приводят к безнаказанности нарушителя.

Так, Президент Российской Федерации В. Путин в своем указе от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» дал распоряжение Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральным казначейством, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принять меры по недопущению нецелевого использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, обратив особое внимание на выявление и пресечение фактов взяточничества, предоставления аффилированным коммерческим структурам неправомерных преимуществ и оказания им содействия в иной форме должностными лицами федеральных

органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что также подтверждает важность и значимость рассматриваемой проблематики [73].

Актуальность и научная значимость выбранной темы исследования неоспорима, поскольку правильное функционирование механизмов государственной финансовой системы неразрывно связано с урегулированным и организованным процессом поступления денежных средств в бюджет страны, а также их дальнейшим четким распределением в соответствии с целевым назначением, которое обусловлено потребностями государства и общества.

Таким образом, всестороннее исследование и анализ механизма реализации ответственности за нарушение принципа целевого использования бюджетных средств позволит выработать действенные предложения по совершенствованию инструментов упреждающих мер по недопущению указанного выше бюджетного нарушения, усовершенствованию методов государственного финансового контроля при выявлении и квалификации бюджетных правонарушений, а также применения мер ответственности, соответствующих принципам справедливости и соразмерности наказания. Вследствие чего, тема ответственности за нарушение принципа целевого использования бюджетных средств является одним из главных вопросов в бюджетной сфере, требующих к себе особого внимания.

Объектом исследования выступают общественные правоотношения, сложившиеся в результате несоблюдения норм бюджетного законодательства в части целевого использования бюджетных средств, а также круг теоретических и практических вопросов правового регулирования ответственности за нарушение порядка использования бюджетных средств.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в бюджетной сфере; правовые нормы, устанавливающие виды бюджетных нарушений и виды ответственности за бюджетные нарушения; противоречия при квалификации бюджетных

нарушений, а также в части применения мер ответственности согласно нормам бюджетного, административного и уголовного права; акты органов государственного финансового контроля; судебная и правоприменительная практика в исследуемой сфере.

Цель исследования заключается в:

- изучении понятия бюджетного нарушения (правонарушения) и противоречий в его определении;
- комплексном изучении составов бюджетных нарушений, их сравнительном анализе;
- комплексном общетеоретическом исследовании мер принуждения и ответственности за нарушение норм бюджетного права, выразившегося в виде нецелевого использования бюджетных средств;
- сравнительном анализе мер ответственности за нецелевое использование (расходование) бюджетных средств согласно нормам бюджетного, административного и уголовного права;
- выявлении правовых коллизий при квалификации нарушений, связанных с использованием бюджетных средств в сравнении с бюджетным нарушением в виде нецелевого использования бюджетных средств;
- формулировании предложений по совершенствованию и актуализации норм права, устанавливающих понятие нецелевого использования бюджетных средств и меры ответственности за нецелевое использование (расходование) бюджетных средств.

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих исследовательских задач:

- изучить понятие бюджетного нарушения;
- изучить виды бюджетных нарушений, их состав и отличительные признаки;
- изучить теоретические основы бюджетно-правовой ответственности;

- провести сравнительный анализ видов бюджетных нарушений и ответственности за их совершение на основании норм бюджетного, административного и уголовного права;
- проанализировать меры принуждения, применяемые за нецелевое использование бюджетных средств;
- изучить меры административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств;
- изучить нарушение в виде нецелевого использования (расходования) бюджетных средств, как основание для назначения уголовного наказания;
- изучить, провести анализ и сопоставление классификаторов нарушений по результатам контрольной деятельности государственных органов финансового контроля, судебную и правоприменительную практику в исследуемых правоотношениях;
- провести системный анализ нормативных правовых актов, регулирующих исследуемый вид бюджетного правонарушения, бюджетных мер принуждения и ответственности, применяемых за их совершение;
- выявить недостатки, правовые коллизии, связанные с законодательным регулированием исследуемых правоотношений;
- сформулировать предложения по актуализации действующего законодательства и совершенствованию мер ответственности за совершение исследуемого правонарушения.

В качестве теоретической базы для проведения данного исследования послужили труды ведущих ученых в области теории государства и права, административного права, уголовного права и других отраслей, работы в области финансового права и смежных наук ученых-юристов – А.В. Офицеровой, Ю.А. Крохиной, Н.А. Саттаровой, С.А. Полосина, А.Г. Карапетяна, С.В. Кучерова, А.А. Говорова, В.Ю. Трубина, А.Я. Казакова, Е.М. Андреевой, С.А. Поляковой, Н.А. Поветкиной и других.

При подготовке данной работы была проанализирована литература, освещающая вопросы бюджетной системы и методов бюджетного

регулирующего, учебная и специальная литература по финансовому, налоговому, уголовному и бюджетному праву, информационно-аналитические и научно-практические материалы, относящиеся к теме исследования.

Изучены и проанализированы различные аспекты бюджетно-правовой ответственности за нарушение норм бюджетного права, представленные в работах Ю.А. Крохиной, А.В. Офицеровой, А.Г. Карапетяна, Е.В. Трошкиневой, С.В. Кучерова, В.Ю. Трубина, А.А. Говорова, Н.А. Саттаровой, С.А. Полосина, Э.С. Карпова, С.А. Поляковой и других ученых.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, нормативные акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, судебная и административная практика, а также письма и разъяснения федеральных министерств и ведомств.

В качестве методологической основы для проведения исследования выбраны общенаучные и частнонаучные методы, базирующиеся на подходе посредством анализа, синтеза, обобщения, сопоставления, дедукции, индукции, аналогии, а также на системном, статистическом, сравнительно-правовом, формально-логическом и других методах.

Научная новизна исследования заключается в комплексном анализе понятия и мер ответственности за бюджетное нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств, выявлении правовых коллизий при квалификации нарушений, связанных с использованием бюджетных средств в сравнении с бюджетным нарушением в виде нецелевого использования бюджетных средств, определении на основании данного исследования проблем законодательной регламентации и правоприменительной практики, в результате чего, сформулированы предложения по внесению изменений, направленных на совершенствование действующего бюджетного,

административного и уголовного законодательства и правовых актов органов государственного финансового контроля.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключаются в возможности использования результатов работы для дальнейших научных исследований по рассматриваемой теме, для устранения правовых коллизий и совершенствования действующего законодательства, а также использования в практической деятельности органами государственного и муниципального финансового контроля.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены всесторонним анализом и добросовестным исполнением всех этапов подготовки исследования, качественным проведением научно-исследовательских работ, личным опытом участия в проведении контрольных мероприятий органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в подготовке всех этапов исследовательской работы и непосредственном самостоятельном написании магистерской диссертации.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего периода исследования. В процессе подготовки диссертации написана и опубликована научная статья, а результаты исследования применены в процессе профессиональной деятельности при осуществлении контроля органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Структура магистерской диссертации обусловлена целью исследования и состоит из введения, трех глав, включающие восемь параграфов, подробно и последовательно раскрывающих тему исследования, заключения и списка используемых источников.

Глава 1 Бюджетные нарушения как основания для применения мер ответственности

1.1 Противоречия в определении и состав бюджетных нарушений

Основа бюджетного законодательства - Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), который регламентирует общие принципы бюджетного законодательства, правоотношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений, порядок применения бюджетных мер принуждения.

Действующее бюджетное законодательство предусматривает наступление юридической ответственности за нарушения, совершаемые в бюджетной сфере. Так, согласно статье 7 БК РФ, к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится не только установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации в целом, но и установление видов бюджетных нарушений, определение порядка и оснований применения бюджетных мер принуждения [2].

По утверждению Ю.А. Крохиной: «Полномочия - это принципиальный элемент, который наравне с предметом ведения, наполняет содержанием компетенцию, определяет ее сущность» [17].

Соответственно, бюджетные полномочия того или иного субъекта раскрывается через его права и обязанности, без которых бюджетные правоотношения утратят свой смысл. При этом предполагается, что поведение участников бюджетного процесса будет исключительно правовым, а осуществление прав и исполнение обязанностей — в полной мере соответствует требованиям действующего законодательства. Таким образом, на законных основаниях первопричиной применения бюджетных мер принуждения является любое совершенное бюджетное нарушение [37].

Несмотря на то, что в БК РФ регулярно вносятся изменения и дополнения, все же требуется его существенная доработка, о чем свидетельствует современная правоприменительная практика. «В свете существующих политических, экономических, криминогенных и других проблем функционирования бюджетной системы Российской Федерации указанное обстоятельство свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования механизма правовой защиты интересов государства и муниципальных образований в бюджетной сфере, в том числе и улучшения эффективности бюджетных мер принуждения за нарушение норм бюджетного права» [39]. В результате чего необходимо изучить и проанализировать действующее бюджетное законодательство, начиная непосредственно с определения бюджетного нарушения.

Согласно части 1 статьи 306.1 главы 29 части IV БК РФ «бюджетным нарушением признается совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

- нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- нарушение положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;

- нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;
- нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов» [2].

Часто в научных работах встречается мнение о противоречии в определениях «бюджетное нарушение» и «бюджетное правонарушение». На законодательном уровне согласно нормам БК РФ используется понятие «бюджетное нарушение», что послужило основанием для множества споров относительно существования понятия «бюджетного правонарушения», в связи с чем, целесообразно обратиться к результатам исследований по данному вопросу опытных ученых-юристов.

Например, в своей работе Е.В. Трошкинева пишет: «Отсутствие единства в определении понятия «бюджетного правонарушения» тормозит результативность правоохранительных действий государственных органов по борьбе с коррупцией в бюджетной сфере» [68].

Достаточно часто в современной научной литературе встречается точка зрения, которая «признает бюджетное правонарушение в качестве разновидности финансового правонарушения» [35]. В связи с чем, Н.А. Поветкина отмечает, что «основанием для привлечения к бюджетной ответственности является нарушение бюджетного законодательства, то есть бюджетное правонарушение» [35].

Ее поддерживает и Э.С. Карпов, который уверен, что «бюджетному правонарушению присущи все признаки самостоятельности, которые позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения влечет за собой бюджетную ответственность» [11].

С.А. Полосин предлагает ввести в БК РФ термин «бюджетное правонарушение» и утверждает, что существующий термин не совсем точно передает содержание данного события и его юридическую сущность [38].

В качестве альтернативной точки зрения можно привести позицию относительно определения бюджетного «нарушения» или «правонарушения»

Д.Л. Комягина, который основываясь на нормах БК РФ, считает, что бюджетные нарушения правонарушениями не являются, поскольку ответственность за нарушение бюджетного законодательства представляет собой административную ответственность за административные правонарушения в бюджетной сфере и уголовную ответственность за бюджетное нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств [15].

Интересно, что некоторые исследователи [5], изучая правовую природу рассматриваемого вопроса, приравнивают оба понятия. С данной научной позицией сложно согласиться, поскольку она не в полной мере отражает суть действий, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Поскольку в результате действия или бездействия лица нарушаются действующие нормы права, а точнее нормы, регулирующие бюджетные правоотношения, как следствие, присутствует факт совершения бюджетного правонарушения [39].

Обращаясь к правовой позиции С.А. Полосина, который считает, что используемый в законодательстве термин «бюджетное нарушение» не совсем точно передает сущность и содержание формализуемой конструкции и самого определения. С целью унификации данного термина, автор предлагает внести изменения в БК РФ и применять «термины «бюджетно-правовая ответственность» и «бюджетное правонарушение», как основание применения мер финансово-правового принуждения в форме юридической ответственности за совершение бюджетного правонарушения [38].

Анализируя соотношение указанных выше понятий, С.В. Кучеров приходит к выводу, о том, что «все, за что предусмотрена санкция, - правонарушение, а там, где к лицу, нарушившему право, не должна применяться санкция, - это нарушение» [21]. Данным утверждением следует возразить авторам, имеющим иную точку зрения.

По нашему мнению, безусловно отрицать существование бюджетного правонарушения неверно по нескольким причинам.

Данный вид правонарушения содержится в самостоятельном кодифицированном нормативном правовом акте - БК РФ, а также совершение бюджетного правонарушения запрещено под угрозой применения к правонарушителю бюджетных мер принуждения, которые являются довольно специфическими мерами государственного воздействия [39].

В соответствии с частью 2 статьи 306.2 БК РФ «к бюджетным мерам принуждения относятся:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)» [2].

По утверждению С.В. Кучерова «некоторые авторы открыто исключают признак вины, как субъективную сторону из существенных признаков бюджетного правонарушения, поскольку меры принуждения могут применяться без учета вины» [19], [20], [22].

Следует обратиться к бюджетному законодательству, в котором приведен исчерпывающий перечень нарушений, предусмотренных главой 30 БК РФ, а именно:

- нецелевое использование бюджетных средств (статья 306.4 БК РФ);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (статья 306.5 БК РФ);
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (статья 306.6 БК РФ);

- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (статья 306.7 БК РФ) [2].

Указанные бюджетные нарушения могут быть совершены, по нашему мнению, в форме умысла или неосторожности, что является субъективной стороной рассматриваемых нарушений. Иными словами, состав бюджетного нарушения, как и состав любого другого правонарушения, состоит из четырех элементов, что подтверждает позицию автора и многих исследователей данных тематик.

Рассматривая определение бюджетного нарушения с учетом статьями 306.4 - 306.7 БК РФ, мы полагаем, что оно обладает следующими отличительными признаками:

- деяние, совершаемое как в виде действия, так и бездействия;
- виновное деяние во всех случаях, для разных правонарушений – в форме умысла или по неосторожности;
- деяние, которое нарушает нормы права, в рассматриваемом случае – нормы бюджетного законодательства;
- деяние характеризуется общественной опасностью, поскольку причинило или может причинить вред обществу, а точнее – бюджетной системе государства;
- деяние, за совершение которого следуют меры принуждения, санкция.

Общим объектом бюджетного нарушения являются общественные отношения, возникающие в результате нарушения порядка предоставления и использования средств из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действия (бездействия) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации), финансового органа (органа управления государственным внебюджетным фондом), главного администратора (администратора) бюджетных средств, государственного (муниципального) заказчика.

Н.А. Саттарова утверждает: «Объектами нарушения бюджетного законодательства являются: бюджетная система Российской Федерации,

перераспределение бюджетных средств между бюджетами разного уровня и непосредственно бюджетный процесс» [3].

Например, С.В. Запольский отмечает, что «объект бюджетного правонарушения - это всегда бюджетные правоотношения, т.е. урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов» [7].

Как еще один элемент состава правонарушения, «объективная сторона бюджетного нарушения представляет собой совокупность признаков противоправного деяния, выразившего в форме действия или бездействия, установленного нормами бюджетного права и характеризующего внешнее проявление бюджетного правонарушения в реальной действительности» [39].

Субъектами бюджетного нарушения являются специфические субъекты, основываясь на нормах статьи 306.1 БК РФ к ним относятся высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовые органы (органы управления государственным внебюджетным фондом), главные администраторы (администраторы) бюджетных средств, государственные (муниципальные) заказчики [2].

По мнению некоторых авторов, субъектом бюджетного нарушения являются участники бюджетного процесса.

В статье 152 БК РФ приведен исчерпывающий перечень участников бюджетного процесса, но вместе с тем стоит отметить, что такие субъекты, как автономные, бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, юридические лица и иные субъекты (индивидуальные предприниматели, физические лица), которым выделяются бюджетные средства, например в форме субсидий на основании статей 78, 78.1, 78.2, 78.3 и 78.4 БК РФ, не являются участниками бюджетного процесса, что не отменяет обязанности соблюдения ими условий соглашений (договоров) о предоставлении и использовании бюджетных средств [2].

Необходимо отметить, что правоприменительная практика свидетельствует о том, что действие норм БК РФ распространяется на не участников бюджетного процесса, в то время, когда прямой нормы на это не существует [33, 49, 50].

Согласно абзацу 41 статьи 6 БК РФ «получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ» [2].

В связи с чем, например, за бюджетное нарушение в виде нецелевого расходования бюджетных средств, должностное лицо бюджетного учреждения не может быть привлечено к ответственности, предусмотренной статьей 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку действие данной статьи распространяется на должностных лиц получателя бюджетных средств [70].

В связи с чем, согласно новой редакции статьи 266.1 БК РФ предусмотрено осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в отношении не только участников бюджетного процесса, но и в отношении объектов контроля, не являющихся участниками бюджетного процесса, то есть объектом государственного (муниципального) финансового контроля фактически является получатель средств бюджета из любого уровня бюджета Российской Федерации [2].

Ранее БК РФ не предусматривал толкование понятия «лицо, не являющееся участником бюджетного процесса» [2], но с 01.01.2022 года Федеральным законом от 01.07.2021 № 224-ФЗ законодатель официально ввел и дал определение термину «получатель средств из бюджета», к

которому согласно статьи 6 БК РФ относятся все вышеперечисленные субъекты, то есть «юридические лица (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальные предприниматели, физические лица - производители товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридические лица, которым в случаях, установленном федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с БК РФ» [75].

Таким образом, к субъектам бюджетного правонарушения относятся как участники бюджетного процесса, так и не участники бюджетного процесса, то есть все субъекты - получатели средств из бюджета.

А вина субъекта напрямую зависит от вины его должностных лиц, чьи противозаконные действия или бездействия в форме умысла или неосторожности в результате привели к нарушению [16].

«Невиновных» бюджетных правонарушений существовать не может. Отсутствие вины в деяниях лица, не выполнившего бюджетную обязанность, свидетельствует об отсутствии самого правонарушения, что исключает юридическую ответственность такого лица» [24].

Допускается, что бюджетное правонарушение может быть совершено по неосторожности, выраженной в форме легкомыслия или небрежности, и означает, что лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Проанализировав четырехэлементную структуру бюджетного правонарушения, полагаем, что наличие каждого элемента является

обязательным, а в случае отсутствия хотя бы одного элемента такое деяние бюджетным правонарушением признаваться не может.

Опираясь на мнения авторитетных авторов и исследователей, юристов-практиков, исследуя понятия бюджетного «нарушения» или «правонарушения» мы приходим к выводу о правильности толкования данного определения, как бюджетного правонарушения в виду анализа действующего бюджетного законодательства, наличия признаков и состава правонарушения норм бюджетного права.

В связи с чем, считаем целесообразным внести соответствующие изменения в наименование бюджетного нарушения в Бюджетном кодексе Российской Федерации, заменив его словосочетанием «бюджетное правонарушение».

В настоящей работе будут использованы оба термина, и законодательно установленное «бюджетное нарушение» и предложенное автором исследования – «бюджетное правонарушение».

1.2 Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения

Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение, установлены в главе 30 части IV БК РФ и содержат всего четыре состава бюджетного правонарушения. Для сравнения, ранее действовавшая редакция (утратила силу в 2013 году), когда виды бюджетных нарушений были регламентированы в главе 28 БК РФ, предусматривала 18 их составов.

В настоящее время в главе 30 части IV БК РФ приведен исчерпывающий перечень видов бюджетных нарушений, а именно:

- статья 306.4 «Нецелевое использование бюджетных средств»;
- статья 306.5 «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита»;

- статья 306.6 «Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом»;

- статья 306.7 «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита» [2].

Также указанными выше статьями регламентированы бюджетные меры принуждения, применяемые за совершение указанных бюджетных нарушений.

С целью осуществления сравнительного анализа необходимо рассмотреть каждый вид бюджетного нарушения в отдельности.

Среди прочих бюджетных нарушений, первое место не только по порядку указания его в законодательном акте, но и по финансовой весомости ущерба, по распространенности, коррупциогенной составляющей и как элемент пристального внимания контролирующих органов занимает нецелевое использование бюджетных средств, существующая правоприменительная практика за которое носит достаточно противоречивый характер.

Несомненно, что среди бюджетных нарушений, нецелевое использование бюджетных средств является одним из наиболее часто встречающихся нарушений, о чем свидетельствуют результаты многочисленных отчетов, мониторингов и докладов органов государственного финансового контроля.

В соответствии с частью 1 статьи 306.4 БК РФ «нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств» [2].

Исходя из определения нецелевого использования бюджетных средств следует, что цель расходования содержится в законе (решении) о бюджете, сводной бюджетной росписи, бюджетной смете и иных документах, являющимся основанием для предоставления бюджетных средств [2].

Важную роль в определении цели расходования средств бюджета отводится бюджетной классификации Российской Федерации, которая является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов.

Фактически нецелевое использование бюджетных средств выражается в нарушении принципа адресности и целевого характера использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 38 БК РФ, который, в свою очередь означает, что «бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования» [2].

Объектом анализируемого бюджетного правонарушения являются охраняемые БК РФ общественные отношения, складывающиеся в процессе использования бюджетных средств. [69], [82]

Объективной стороной рассматриваемого правонарушения является направление и использование бюджетных средств на цели, не предусмотренные в «законе (решении) о бюджете, сводной бюджетной росписи, бюджетной смете, договоре (соглашении) либо ином документе, являющимся правовым основанием для предоставления бюджетных средств» [2].

Правонарушение в виде использования бюджетных средств не по целевому назначению может совершаться только в форме действия.

В тексте статьи 306.4 БК РФ содержатся формулировки «направление средств бюджета» и «оплата денежных обязательств», данные действия правомочны осуществлять только участники бюджетного процесса,

следовательно, они и являются субъектом изучаемого бюджетного правонарушения.

В случае, если речь идет непосредственно об оплате денежных обязательств, то субъектом правонарушения являются получатели бюджетных средств. Но не все так однозначно, поскольку использование бюджетных средств не на те цели, на которые они были представлены, может осуществляться как со стороны участника бюджетного процесса, так и со стороны получателя средств из бюджета.

В перечне документов, являющихся правовым основанием с указанием целей использования бюджетных средств, помимо прочих, указан договор или соглашение об их предоставлении. Таким образом, если бюджетные средства предоставлены, например, юридическому лицу, не являющемуся участником бюджетного процесса, или индивидуальному предпринимателю, то в случае расходования им предоставленных бюджетных средств не по целевому назначению исходя из текста статьи, не совсем однозначно можно определить, будет ли он субъектом данного правонарушения или нет.

В связи с чем, по нашему мнению, формулировка статьи 306.4 БК РФ требует уточнения и дополнения с целью однозначного определения субъекта рассматриваемого бюджетного правонарушения.

Субъективная сторона бюджетного правонарушения может выражаться, как в умышленной форме вины, так и в форме неосторожности.

Необходимо отметить, что глава 30 БК РФ содержит в наименовании «бюджетные меры принуждения», применяемые за совершение бюджетного нарушения. Но фактически, статьей 306.4 БК РФ бюджетная мера принуждения предусмотрена всего одна согласно части 3 указанной статьи, и представлена она «в виде бесспорного взыскания суммы средств, использованных не по целевому назначению или сокращения предоставления средств межбюджетных трансфертов» [2]. Применяется данная мера принуждения в случае нецелевого использования бюджетных средств,

источником финансового обеспечения или софинансирования которых являлся целевой межбюджетный трансферт [2].

Иных мер принуждения данная статья БК РФ не предусматривает, что по нашему мнению является существенной недоработкой законодателя.

Фактически описание бюджетного нарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств существует, но однозначно не ясен конкретный субъект изучаемого деяния, а также не предусмотрена конкретная мера ответственности согласно бюджетному законодательству, в виду чего в настоящей работе будет подробно рассмотрено данное бюджетное правонарушение со стороны административного и уголовного права.

Трудно не согласиться с С.А. Поляковой, которая считает, что необходимо не только актуализировать и совершенствовать действующее законодательство, но и поменять отношение властных структур к принятию решений при применении мер ответственности за бюджетные нарушения [39].

Поскольку встречаются ситуации, в которых «при привлечении к ответственности правонарушителей справедливость принятых органами государственного (муниципального) финансового контроля решений во многом зависит от того, как они «домысливают» отсутствующие в действующем законодательстве нормы» [39].

По мнению некоторых авторов, действующая система государственного финансового контроля достаточно разрознена, в ней отсутствует четкое определение порядка взаимодействия контролирующих органов между собой, присутствуют дублирующие полномочия и функции, результаты контрольной деятельности не прозрачны, а также отсутствуют единые методологические основы государственного финансового контроля [80, 81].

При проведении контрольных мероприятий органами государственного финансового контроля часто допускается подмена понятий «нецелевого»

расходования бюджетных средств «неэффективным» или «неправомерным», и наоборот.

Например, в письме от 17.03.2020 № 02-09-09/20248 Минфин России отмечает, что при квалификации нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств необходимо руководствоваться положениями нормативных правовых актов и соглашений (договоров) о предоставлении бюджетных средств, регламентирующих порядок, цели и условия предоставления средств бюджета (в рассматриваемом случае – субсидии) [34].

Также, в тексте письма Минфин России отмечает, что существуют меры юридической ответственности и предусмотрены они статьями 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), но исключительно за бюджетное нарушение в части нецелевого использования бюджетных средств. А понятие «неэффективное использование бюджетных средств» в действующем законодательстве не определено, следовательно, контролирующим органам неправомерно ссылаться на указанные выше статьи, как содержащие нормы ответственности за неэффективное использование бюджетных средств [34].

Ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств в законодательных актах не закреплена, четкие критерии оценки эффективности использования бюджетных средств также не разработаны, что дополнительно подтверждают Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации от 21.12.2021 и Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере от 19.12.2017 [13, 47].

Статья 306.5 БК РФ устанавливает вид нарушения - невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, и в качестве бюджетной меры принуждения предусматривает «бесспорное взыскание суммы

непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита» [2].

Объектом анализируемого бюджетного правонарушения являются охраняемые БК РФ общественные отношения, складывающиеся в процессе бюджетного кредитования.

В соответствии со статьей 6 БК РФ под бюджетным кредитом понимаются «денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах» [2].

Данная мера выражается в «бесспорном взыскании суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом» [2].

Состав правонарушения, предусмотренного статьей 306.6 БК РФ, аналогичен составу нарушения, установленного статьей 306.5 БК РФ. Объект правонарушения в рассматриваемом случае тот же, что и в отношении статьи

306.5 БК РФ – это общественные отношения в сфере бюджетного кредитования, а объективная сторона выражается в том, что виновный не перечисляет либо нарушает срок перечисления платы за пользование бюджетным кредитом.

Рассматриваемое противоправное деяние может совершаться как в форме действия, так и бездействия, субъектом выступают те же участники, получившие бюджетный кредит, а субъективная сторона может выражаться как в форме умысла, так и неосторожности.

Статья 306.7 БК РФ предусматривает бюджетную меру принуждения в случае нарушения условий предоставления бюджетного кредита.

При этом необходимо отметить, что бюджетный кредит в рассматриваемом случае предоставляется одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Нарушение, предусмотренное статьей 306.7 БК РФ, «влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)» [2].

Рассмотренные статьи 306.5 и 306.6 БК РФ устанавливают бюджетные меры принуждения за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также за неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом. Полагаем, что статьей 306.7 БК РФ законодатель преследовал цель введения мер ответственности за нарушение иных условий предоставления бюджетного кредита.

Текст статьи 306.7 БК РФ также предполагает нарушение порядка использования средств бюджетного кредита, в том числе «направление средств на цели, не предусмотренные правовым актом (договором),

являющимся основанием для предоставления указанных средств» [2], а значит, речь идет о нецелевом использовании бюджетных средств, предоставленных в форме бюджетного кредита.

В данном случае законодателю, по нашему мнению, необходимо внести изменения в статью 306.4 БК РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», дополнив ее частью 4 о бюджетных мерах принуждения за нецелевое использование средств бюджетного кредита.

Необходимо отметить, что в обновленном Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации, нарушение в виде «использования бюджетного кредита на цели, не предусмотренные правовым актом (договором), являющимся основанием для предоставления указанных средств» [47], относится к нарушению «нецелевое использование бюджетных средств» (код нарушения 1.2.119), что подтверждает правильность указанной инициативы автора [47].

Анализируя виды бюджетных правонарушений, установленные нормами БК РФ, считаем, что ограничение законодателем множества операций с доходами и расходами бюджета бюджетной системы Российской Федерации в рамках четырех статей БК РФ в части нарушения целевого использования бюджетных средств, правил и условий пользования средствами бюджетного кредита является существенным упущением, создает возможность для злоупотреблений и уклонений от ответственности за действия, наносящие в той или иной мере ущерб бюджету и бюджетному процессу.

Полагаем, что законодатель, значительно сократив количество бюджетных правонарушений и бюджетных мер принуждения, в сравнении с предшествующими редакциями норм бюджетного права, существенно занижает значимость и важность соблюдения порядка предоставления и использования средств бюджета всех уровней.

1.3 Определение вида ответственности за нарушение бюджетного законодательства

Среди исследователей в сфере финансового права существует множество разногласий по вопросам, связанным с правоприменением, а также непосредственно с квалификацией правонарушений в области финансов и наступающей за такие правонарушения ответственностью. Правоведы и исследователи имеют различные точки зрения, одни считают, что за финансовые нарушения наступает финансовая ответственность, за бюджетные - бюджетная ответственность, а за налоговые преступления - налоговая ответственность, а другие, в свою очередь, придерживаются мнения о том, что существуют разные виды юридической ответственности за правонарушения действующих правовых норм, например, административная ответственность в финансовой сфере или административная ответственность в области налогов и сборов, либо административная ответственность за бюджетные правонарушения.

Рассматриваемое направление исследования представляет собой достаточно сложную и многогранную сферу деятельности, в то же время достаточно специфичную, требующую специальных знаний в области бюджетного законодательства. В существующей научной литературе не всегда можно найти информацию или непосредственно работы, посвященные вопросам, касающимся нарушений финансового законодательства Российской Федерации, а именно бюджетных правонарушений.

В трудах ученых встречаются понятия финансово-правовой и бюджетно-правовой ответственности, а в своих работах они исследуют проблематику применения мер ответственности за нарушение финансовых и бюджетных норм права. Некоторые ученые определяют самостоятельность финансовой ответственности, но все же в результате научных споров традиционно выделяют пять видов юридической ответственности, таких как

гражданская, административная, уголовная, дисциплинарная и материальная [39].

Трудно не согласиться с мнением ученых-правоведов, которые выделяют в качестве «самостоятельного вида финансовую ответственность, основанием наступления которой является совершение виновным лицом финансового, бюджетного, налогового и иного подобного вида правонарушения» [39], а в рассматриваемом ниже случае – бюджетно-правовую ответственность.

Так, например, Ю.А. Крохина считает, что «финансово-правовая санкция или финансовая ответственность представляет собой элемент финансово-правой нормы, предусматривающий неблагоприятные финансово-имущественные последствия неисполнения либо несоблюдения финансовых обязанностей, сформулированных в диспозициях финансово-правовых норм и применяемых в особом процессуальном порядке» [19].

В своих работах Н.А. Саттарова пишет: «Выделение финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности обусловлено также и особенностью правовой природы соответствующего правонарушения (финансового правонарушения), отличной от природы административного, уголовного или гражданско-правового нарушения. Это означает, что финансовому правонарушению присущи признаки, которые в совокупности позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения повлечет не административную, не уголовную и не гражданско-правовую, а именно финансовую ответственность» [65].

В финансовом праве также применяются меры ответственности, как и в любой другой отрасли права, когда речь идет о защите имущественных прав и интересов.

Так, в налоговом законодательстве установлены обеспечительные меры по уплате налогов и сборов, например, такие как залог имущества, пени, банковская гарантия, наложение ареста на имущества и другие. А в соответствии с нормами административного права за налоговые нарушения

предусмотрена санкция в виде административного штрафа, иных мер ответственности согласно нормам КоАП РФ не предусмотрено.

Рассматривая финансовые правонарушения в целом, единой мерой финансовой санкции, встречающейся чаще других, являются штрафы и пени.

Однако бюджетные меры ответственности достаточно специфичны. Например, уникальной в своем роде является бюджетная мера принуждения в виде приостановления либо сокращения размера межбюджетного трансферта или беспорное взыскание средств бюджетного кредита

Значительное количество исследователей в области финансов склоняются в пользу самостоятельности финансовой ответственности, в том числе и рассматриваемой нами бюджетно-правовой ответственности.

Необходимо отметить, что за данный вид ответственности законодателем установлен особый процессуальный порядок ее применения, а также она обладает характерными признаками.

К основополагающим признакам юридической ответственности относятся такие как: установление мер ответственности исключительно государством; закрепление мер ответственности в правовых нормах; процессуальные действия в установленной форме; применение мер ответственности уполномоченными на то государственными органами или уполномоченными лицами; является мерой государственного принуждения; представляет собой наступление соответствующих отрицательных последствий для субъекта нарушения; наступает только за совершенное правонарушение.

Перечисленные признаки юридической ответственности, присущи и финансово-правовой ответственности, как одному из ее видов, с учетом ее специфических признаков.

Во-первых, финансово-правовая ответственность наступает исключительно в результате совершения виновным финансового правонарушения.

Во-вторых, финансовые правонарушения и порядок привлечения к финансовой ответственности закрепляется в соответствующем отраслевом законодательстве [39], например, в главе 29 БК РФ, статьях 101 - 105 Налогового кодекса Российской Федерации [25].

В-третьих, поскольку финансовые правоотношения в большей части имеют имущественный характер, то и меры ответственности связаны с негативными последствиями имущественного характера.

В-четвертых, субъектами финансово-правовой ответственности выступают только субъекты финансового правоотношения (например, участники бюджетного процесса, физические лица-получатели государственных субсидий, налогоплательщики и другие) [39].

По мнению С.А. Полосина «существует три исчерпывающих основания классификации мер финансово-правового принуждения:

- в зависимости от юридической сущности применяемых мер: превентивное, правовосстановительное, карательное;
- в зависимости от субъекта, применяющего меру финансово-правового принуждения: государственное, муниципальное, частное;
- в зависимости от порядка применения мер финансово-правового принуждения: судебное и внесудебное» [38].

Поскольку указанный автор в своих исследованиях достаточно подробно изучил интересующую нас тему мер финансово-правового принуждения, то нельзя не согласиться с данным им определением таких мер воздействия.

В своих работах С.А. Полосиным сформулировано определение бюджетно-правового принуждения, как «внешнего воздействия государства, в лице уполномоченных органов (их должностных лиц), на поведение отдельных участников бюджетного процесса, не зависящее от их воли, по применению бюджетных мер принуждения, накладывающих дополнительные к неисполненным (или исполненным с нарушениями) обязанностям, установленным бюджетно-правовыми нормами, обременения

имущественного или организационно-распорядительного характера с целью обеспечения соблюдения правопорядка в бюджетной сфере» [38].

В исследованиях Е.В. Трошкиной сформулированы принципы ответственности за нарушение бюджетного законодательства, к которым помимо законности, обязательности и неотвратимости, относятся недопустимость повторного привлечения субъекта за одно и то же правонарушение, возможность обжалования и достоверность информации о факте совершенного деяния [68].

Существуют и противоположные мнения о необходимости введения в научный оборот понятия бюджетной или бюджетно-правовой ответственности.

Критиком данной теории выступает, например А.Г. Карапетян. В своих исследованиях автор делает вывод о том, что «большая часть из мер бюджетного принуждения вообще не является мерами юридической ответственности, а представляет собой пресекательные и восстановительные меры, которые наряду с предупредительными мерами нельзя относить к мерам юридической ответственности» [10].

Автор считает, что если предположить, что бюджетная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, то она должна иметь собственную нормативную базу, то анализ норм КоАП РФ и БК РФ позволил автору обнаружить, что в отличие от административной, уголовной и иных видов юридической ответственности, при применении мер бюджетного принуждения вопросы процесса доказывания и доказательств остаются за рамками правовой регламентации и не урегулированы нормами БК РФ [10].

При этом А.Г. Карапетян не оспаривает тот факт, что бюджетно-правовые отношения обладают специфическими признаками, но считает, что этого недостаточно для выделения в юридической науке бюджетной ответственности или бюджетно-правовой ответственности, как отдельного вида юридической ответственности [10].

Отсюда формируется его авторская позиция, в соответствии с которой «институт административной ответственности наряду с уголовно-правовой, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственностью рассматривается как основной в рамках охранительной деятельности государства в случаях совершения правонарушений в бюджетной сфере, и выделять такой вид юридической ответственности, как бюджетно-правовая ответственность, не обоснованно» [10].

По мнению критиков существования бюджетно-правовой ответственности, она содержит лишь правосстановительные и обеспечительные меры, которые являются формами государственного принуждения, но не новыми видами юридической ответственности. Также, по мнению некоторых авторов, «существование в современной теории права пяти обоснованных видов ответственности: уголовно-правовую, гражданско-правовую, административно-правовую, дисциплинарную и материальную, что подтверждает отсутствие крайней необходимости для выделения других видов юридической ответственности, поскольку правонарушения, которые могут возникнуть в дальнейшем, вполне охватываются существующими видами санкций и ответственности» [79].

В нашем исследовании мы придерживаемся точки зрения юристов-правоведов, которые выделяют бюджетную или бюджетно-правовую ответственность в отдельный вид юридической ответственности либо подвид финансово-правовой ответственности.

Рассмотрим подробнее положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые регламентируют не только общие принципы бюджетного законодательства, правоотношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и порядок применения бюджетных мер принуждения.

Из статьи 306.2 главы 29 части IV БК РФ следует, что за бюджетное нарушение предусмотрена бюджетная ответственность или как установил законодатель – бюджетная мера принуждения [2].

Рассматривая каждый вид бюджетного правонарушения в отдельности, и сопоставляя с установленными законодателем бюджетными мерами принуждения мы получаем следующее.

Для части 1 статьи 306.4 БК РФ в части нецелевого использования бюджетных средств законодательно БК РФ не установлена ни одна из вышеперечисленных бюджетных мер принуждения.

При этом, за нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение [2], установлена мера принуждения согласно части 3 статьи 306.4 БК РФ в виде «бесспорного взыскания суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращения предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)» [2].

В соответствии со статьей 306.5 БК РФ за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита установлена бюджетная мера принуждения в виде «бесспорного взыскания суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат, а также мера в виде приостановления предоставления межбюджетного трансферта, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита» [2].

За бюджетное нарушение, выразившееся в неперечислении либо несвоевременном перечислении платы за пользование бюджетным кредитом статьей 306.6 БК РФ установлена мера принуждения в виде «бесспорного взыскания суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление, а также мера в виде приостановления предоставления межбюджетного трансферта, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом» [2].

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита одному бюджету из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе использование соответствующих средств бюджета на цели, не

предусмотренные правовым актом (договором), являющимся основанием для предоставления указанных средств влечет бюджетную меру принуждения в виде бесспорного взыскания суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов [2] согласно статье 306.7 БК РФ.

Рассмотренный выше перечень бюджетных мер принуждения является исчерпывающим и по нашему мнению не охватывает все возможные ситуаций, при которых имеют место нарушения или несоблюдения положений бюджетного законодательства.

Так, частью 7 статьи 306.2 БК РФ предусмотрено, что «наряду с применением бюджетных мер принуждения применяются меры ответственности в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [2], что является указанием законодателя на отсылку к другим нормам права в случае, если выявляются правонарушения, ответственность за которые номами БК РФ не установлена.

В качестве примера отсылочной нормы можно привести часть 3 статьи 266.1 БК РФ, которая предусматривает обязанность объекта контроля предоставлять проверяющим запрашиваемую информацию, и устанавливает, что за непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного (муниципального) финансового контроля информации, документов и материалов, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного (муниципального) финансового контроля и грозит мерами ответственности, установленными законодательством Российской Федерации.

При этом, в главе 30 БК РФ данное действие (бездействие) объекта контроля не приведено в качестве вида бюджетного нарушения, и соответственно, не установлена бюджетная мера принуждения.

В данном случае ответственность наступает согласно статье 19.7 КоАП РФ и влечет административную ответственность в виде «предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей» [14].

За нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, если речь не идет о бюджетных мерах принуждения, предусмотренных БК РФ и не является основанием для гражданско-правовой или дисциплинарной ответственности, а также при условии отсутствия в составе правонарушения признаков уголовного преступления, то ответственность наступает в соответствии с нормами КоАП РФ. При наличии в составе правонарушения признаков уголовного преступления, предусмотрена ответственность согласно нормам УК РФ.

Необходимо отметить, что в КоАП РФ предусмотрена ответственность за все четыре вида бюджетных нарушений, установленных в БК РФ, а также за иные виды правонарушений в бюджетной сфере, не ограничивающиеся только использованием бюджетных средств не по целевому назначению и осуществлением операций с бюджетным кредитом. В свою очередь, УК РФ предусматривает уголовное наказание лишь за один вид бюджетного правонарушения – нецелевое расходование бюджетных средств.

Глава 2 Основания применения мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств

2.1 Бюджетные меры принуждения, применяемые за нецелевое использование бюджетных средств

Сформированная в настоящее время бюджетная система Российской Федерации является базисом эффективного развития национальной экономики, позволяющей достигнуть соответствующего уровня благосостояния каждого члена общества. Можно констатировать, что имеется прямая зависимость между адекватно функционирующей бюджетной системой государства и уровнем выполнения публично-территориальными образованиями возложенных на них функций и обязательств и, как следствие, удовлетворения государственных (муниципальных) нужд [9].

Самым распространенным и исторически первым из установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации нарушений бюджетного законодательства наряду с несвоевременным перечислением бюджетных средств является нецелевое использование бюджетных средств. «Долгое время законодательное определение понятия «нецелевое использование бюджетных средств» фактически отсутствовало и впервые появилось в БК РФ только в 2000 году» [78].

Использование бюджетных средств не по целевому назначению является одним из видов бюджетного нарушения и в соответствии с частью 1 статьи 306.4 БК РФ выражается в виде направления бюджетных средств и оплаты денежных обязательств на цели, полностью или частично не соответствующие целям, предусмотренным в документах-основания их предоставления [2].

При квалификации рассматриваемого правонарушения основным условием является соответствие признаку, установленному статьей 38 БК

РФ, а именно адресности и целевом характере использования бюджетных средств, который означает, что «бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования» [2], таким образом, направление использования таких средств должно быть исключительно на указанные в правовом акте цели.

Необходимо отметить, что в настоящее время «квалификация нарушений в части нецелевого использования бюджетных средств в большей степени затрудняется в связи с применением программно-целевого метода в бюджетном планировании и аккумулировании всех мероприятий по какому-либо направлению в государственных программах» [38].

Государственные программы Российской Федерации разрабатываются «для достижения приоритетных направлений, целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития, содержат подпрограммы, ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации» [74].

Государственные программы Российской Федерации должны полностью соответствовать закону (решению) о бюджете, а с целью их исполнения дополнительно разрабатываются механизмы реализации таких государственных программ.

Государственные программы характеризуются такими элементами, как цели, задачи и конечные результаты или показатели эффективности.

Однако в практической деятельности существуют проблемы при группировке отдельных показателей и финансовых ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей, а также в связи с недостаточной проработки методических рекомендаций, что впоследствии приводит к неверной классификации расходов при исполнении бюджетных обязательств [84].

Направления реализации мероприятий, утвержденных в государственных программах, определяют цели использования бюджетных средств, и соответственно, оказывают существенное влияние на квалификацию такого правонарушения, как нецелевое использование бюджетных средств. Сама цель расходования средств не идентична цели реализации программных мероприятия, в то время как «цели, задачи и конечные результаты реализации государственных программ должны образовывать единое целое и должны быть направлены на достижение приоритетов и решение стратегических задач государства» [38].

В настоящее время возникают сложности при планировании расходов [83] и отнесении, например, расходов на оплату труда к программным или непрограммным мероприятиям, соответственно возникают вопросы в отношении целевого характера бюджетных расходов и соответствия целям и задачам государственной программы при проведении контрольных мероприятий исполнения государственных программ.

По нашему мнению, учитывая значительное количество спорных ситуаций при реализации программных мероприятий государственных программ, органам исполнительной власти на местах, при обязательном участии финансовых органов и органов государственного (муниципального) финансового контроля необходимо разработать предложения по совершенствованию действующей системы доведения объемов бюджетного финансирования с целью повышения качества целеполагания и бюджетного планирования [38].

При составлении и исполнении бюджетов используется бюджетная классификация Российской Федерации, определение которой установлено частью 1 статьи 18 БК РФ [2].

Так, исходя из норм БК РФ, подразумевается, что направление использования или расходования бюджетных средств должно осуществляться в строгом соответствии с кодами бюджетной классификации.

Важно отметить, что нарушение порядка применения бюджетной

классификации, выразившееся например, в неверном применении целевой статьи или вида расходов, не является нецелевым использованием бюджетных средств, однако в настоящее время квалификация данного нарушения по-прежнему вызывает споры у некоторых проверяющих.

Вместе с тем, согласно Классификатору нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации, нарушение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации не является нецелевым использованием бюджетных средств и за данное нарушение мер ответственности действующим законодательством не предусмотрено [47].

Существуют и судебные решения в отношении указанного выше нарушения. Исходя из позиции суда, «временное перераспределение средств в течение финансового года с одного кода экономической классификации расходов на другой код экономической классификации (если расходы были предусмотрены по обоим кодам), с выравниванием на конец финансового года расходов по кодам экономической классификации в соответствии с утвержденной сметой, не является нецелевым использованием бюджетных средств» [46].

Тем не менее, С.А. Полосин в своем исследовании пришел к выводу, что указание неверного кода любого элемента бюджетной классификации расходов бюджета позволяет квалифицировать нецелевое использование бюджетных средств, поскольку доведенные до получателей бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств предполагают строго целевой характер каждого элемента классификации [38].

В действительности, неверное применение кода бюджетной классификации расходов не свидетельствует о расходовании средств не по целевому назначению. В процессе текущего внутреннего финансового контроля возможна подготовка уведомления об уточнении вида и принадлежности платежа и корректировка кода бюджетной классификации

без применения каких-либо отрицательных последствий для участника бюджетного процесса.

Также, при оплате бюджетных обязательств через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства или территориальных финансовых органах, ими осуществляется санкционирование направленных получателями бюджетных средств денежных обязательств на основании представленных подтверждающих документов, чаще всего это сканированные файлы документов-оснований для оплаты. В полномочиях территориальных органов Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципалитетов отклонить расходную операцию по причине ее несоответствия кодам расходов бюджетной классификации Российской Федерации, при этом, не квалифицируя операцию как использование средств бюджета не по целевому назначению.

Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере от 19.12.2017 подтверждает, что указанное действие не относится к нарушению в виде нецелевого использования бюджетных средств и мера ответственности за него отсутствует [13].

В связи с указанным выше полагаем, что необходим анализ действующих правовых норм и сопоставление рассматриваемого правонарушения с внутренними актами Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства, а также требуется законодательное урегулирование данной спорной ситуации с возможным выделением отдельного вида бюджетного правонарушения в виде неверного применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации.

Анализируя работы исследователей, изучающих бюджетные нарушения и бюджетно-правовую ответственность за их совершение, полагаем правильным согласиться с мнением С.А. Полосина, который выделяет «три основания, совокупность которых является необходимым и

достаточным для применения мер бюджетно-правовой ответственности. К таким основаниям относятся материальное, фактическое и процессуальное» [38].

Для понимания сути бюджетного правонарушения в части нецелевого использования бюджетных средств требуется квалифицировать его состав и отграничить от смежных составов с позиции бюджетного законодательства.

Под объектом рассматриваемого нарушения понимаются урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с использованием средств бюджетной системы Российской Федерации.

Объективной стороной рассматриваемого правонарушения является непосредственно направление и расходование средств бюджета вразрез целям, установленным документами-основаниями их предоставления.

Данные противоправные деяния могут совершаться только в форме действия.

Субъектом бюджетного правонарушения, установленного статьей 306.4 БК РФ, могут быть все участники бюджетного процесса и получатели средств из бюджета.

Субъективная сторона рассматриваемого бюджетного правонарушения может выражаться, как в умышленной форме вины правонарушителя, так и неосторожности.

Отличительной особенностью правоотношений, связанных с целевым использованием средств межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов является «возможность отчуждения части средств, на возмещение утраченных для бюджета денежных средств, израсходованных не по целевому назначению, и не позволивших получить запланированный социально-экономический эффект от их использования» [38].

Необходимо отметить, что глава 30 БК РФ, как предполагает ее наименование, должна содержать нормы, предусматривающие бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения. Однако,

бюджетная мера принуждения в виде бесспорного взыскания суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов закреплена только частью 3 статьи 306.4 БК РФ и применяется только в случае использования средств межбюджетного трансферта не по целевому назначению.

В свою очередь, законодатель ввел статью 306.7 БК РФ, которая предусматривает бюджетную меру принуждения за нарушение условий предоставления бюджетного кредита, в том числе использование его на цели, не соответствующие правовым актам, являющимся основанием для его предоставления, что, по сути, является нецелевым использованием бюджетных средств, предоставленных в форме бюджетного кредита.

По нашему мнению, целесообразно дополнить статью 306.4 БК РФ частью 4 и предусмотреть в ее тексте данный вид нарушения и бюджетную меру принуждения, применяемую за его совершение.

Бюджетное законодательство фактически не устанавливает мер принуждения за нецелевое использование бюджетных средств (за исключением нецелевого использования средств межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение), соответствующие меры ответственности за данное нарушение предусмотрены нормами КоАП РФ и УК РФ в зависимости от признаков состава правонарушения, а к нарушителю – должностному лицу могут применяться дополнительно меры дисциплинарной ответственности.

2.2 Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств

КоАП РФ регламентирует общественные отношения по привлечению к административной ответственности, устанавливает перечень всех административных правонарушений, порядок привлечения к

административной ответственности и порядок исполнения решений по административным делам.

Административная ответственность, как и другие виды юридической ответственности, обладает следующими отличительными особенностями.

Законодательное регулирование административной ответственности относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, при этом на федеральном уровне она устанавливается КоАП РФ, а на уровне субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях установлены статьями 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ соответственно [14].

Субъектами административной ответственности являются физические лица (граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели), а также юридические лица. Также согласно нормам КоАП РФ отдельные меры административной ответственности предусмотрены для таких категорий, как: военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, сотрудники органов внутренних дел и иных силовых структур, иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, или, например, собственники (владельцы) транспортных средств [14].

Административно-процессуальные нормы КоАП РФ предусматривают порядок привлечения к административной ответственности.

Так, «административная ответственность выражается в применении к лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренной административно-правовой нормой закона, меры принудительного воздействия в виде административного наказания, ограничивающего личные или имущественные права этого лица» [31].

Административная ответственность, предусмотренная за бюджетные нарушения, если в нем отсутствуют признаки уголовно наказуемого деяния, установлена главой 15 раздела II КоАП РФ «Административные

правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней».

Административные правонарушения в бюджетной сфере, за которые предусмотрена административная ответственность, изложены в следующих статьях 15.14 - 15.15.16 КоАП РФ [14].

Сравнительный анализ бюджетных нарушений, установленных БК РФ, с Классификатором нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере [13], позволяет судить о недостаточности видов правонарушений в бюджетной сфере, за которые предусмотрена административная ответственность.

Так, например, Е.М. Андреева считает, что существует необходимость введения административной ответственности за нарушения в сфере отчетности об использовании (расходовании) межбюджетных трансфертов, поскольку за данное деяние не установлена ни одна из мер принуждения (ответственности) [1].

При сравнении видов бюджетных нарушений, указанных в БК РФ и КоАП РФ очевидно, что нормы административного законодательства предусматривают административную ответственность для более широкого круга правонарушений в бюджетной сфере. В статьях 15.14 – 15.15.16 КоАП РФ более детально изложены возможные правонарушения, в отличие от БК РФ, который ограничен лишь четырьмя видами. Данную проблему возможно решить на законодательном уровне только при тесном взаимодействии с органами государственного (муниципального) финансового контроля.

Анализ судебной и административной практики в части рассмотрения дел о бюджетных правонарушениях показывает, что чаще других подлежат разбирательству и (или) обжалованию факты нецелевого использования бюджетных средств (статья 15.14), реже встречаются дела в части нарушений порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов

нарушения порядка формирования и представления (утверждения) сведений (документов), используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статья 15.15.7) [14].

В соответствии со статьей 15.14 КоАП РФ нецелевым использованием бюджетных средств является действие, выразившееся в «направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств на цели, не соответствующие полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния» [14].

Понятие нецелевого использования бюджетных средств, предусмотренное КоАП РФ, полностью соответствует определению, предусмотренному БК РФ, за исключением одного правового основания, определяющего цели использования средств – лимиты бюджетных обязательств.

В соответствии со статьей 6 БК РФ «лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде)» [2], следовательно, присутствует необходимость указания данного правового основания в КоАП РФ с целью устранения несоответствия в текстах нормативно-правовых актов.

Действующим бюджетным законодательством установлены различные формы предоставления бюджетных средств, в том числе они могут быть предоставлены получателям в форме субсидии, субвенции, бюджетного кредита, бюджетных инвестиций, межбюджетного трансферта, дотаций и других форм, предусмотренных нормами бюджетного права.

В свою очередь, согласно нормам КоАП РФ использование бюджетных средств не по целевому назначению предусматривает административную ответственность в виде административного штрафа для правонарушителя – юридического лица, в то время как для должностного лица предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа или дисквалификации.

Субъектами данного правонарушения являются должностные лица и юридические лица.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП РФ должностным считается «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» [14].

Административная ответственность для должностных лиц предусмотрена в виде административного штрафа в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификации на срок от одного года до трех лет.

Для юридических лиц административная ответственность согласно статье 15.14 КоАП РФ предусмотрена в виде административного штрафа в

размере от 5 до 25 процентов суммы бюджетных средств, использованных не по целевому назначению [14].

Подробное изучение нормативной базы показало, что ни статья 2.10 КоАП РФ «Административная ответственность юридических лиц», ни статья 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», ни другие статьи КоАП РФ не дают понимание о субъектах, относящихся к понятию «юридическое лицо» для целей применения административной ответственности за использование средств бюджета не по целевому назначению.

Если рассматривать текст статьи 15.14 КоАП РФ буквально, то речь идет о действиях правонарушителя в виде «направления бюджетных средств» и «оплате денежных обязательств». Указанные действия, согласно нормам бюджетного права, может осуществлять, например, получатель бюджетных средств.

В свою очередь, если обращаться к статье 6 БК РФ и установленным ей понятиям, то получатель бюджетных средств – это юридическое лицо, которое представляет собой «орган государственной власти или орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, либо казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования» [2].

Ключевыми словами в данном определении в рассматриваемом вопросе являются «принятие» и «исполнение бюджетных обязательств», то есть получатель бюджетных средств принимает на себя бюджетные обязательства и оплачивает денежные обязательства путем расходования бюджетных средств.

Также можно предположить, что «направлять» бюджетные средства при их распределении имеет возможность распорядитель бюджетных средств. Согласно статье 6 БК РФ, к распорядителю бюджетных средств относится «орган государственной власти (государственный орган), орган

управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств» [2].

Однако, с высокой долей вероятности можно предположить, что законодатель предусматривает данное нарушение в виде «направления» и «оплаты», то есть фактического «использования бюджетных средств не по целевому назначению», таким образом действие, выраженное в «распределении бюджетных средств» к рассматриваемому нарушению не относится.

Поскольку в БК РФ существует такое понятие, как «получатель средств из бюджета», рассмотренное нами ранее, мы полагаем, что указанные лица также могут являться субъектами правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ, поскольку они могут получить средства из бюджета и впоследствии израсходовать их на цели, не предусмотренные правовыми документами – основаниями их предоставления.

Например, если физическое лицо – безработный гражданин получил субсидию за счет средств бюджета на открытие собственного дела, в соглашении о предоставлении ему данной субсидии указаны конкретные цели ее предоставления и использования на приобретение швейных машин и оборудования для организации рабочего места (стол, стул), но гражданин использовал средства субсидии на оплату аренды помещения и коммунальные расходы [55]. Таким образом, физическое лицо – безработный гражданин, являясь получателем средств из бюджета, израсходовал бюджетные средства в виде субсидии не по целевому назначению. Однако, данный гражданин не может быть привлечен к ответственности,

предусмотренной статьей 15.14 КоАП РФ, поскольку санкция указанной статьи распространяется на должностных и юридических лиц.

На наш взгляд, целесообразно определить и законодательно закрепить круг лиц, относящихся к субъектам правонарушения в рамках статьи 15.14 КоАП РФ, охватив введенным определением всех возможных правонарушителей, в отношении которых возможно применить административную меру ответственности за нарушение принципа целевого использования бюджетных средств.

Как отмечает Е.В. Овчарова, «в настоящее время недостаточно четкое отграничение административной ответственности от принудительных финансовых санкций отрицательно влияет на правоприменительную практику» [26].

Необходимо также отметить, что законодатель предусматривает одинаковую меру ответственности в независимости от того, полностью или частично бюджетные средства использованы вразрез тем целям, на которые они были предоставлены.

В практической деятельности возможны ситуации, при которых расходная операция по перечислению бюджетных средств в рамках бюджетного обязательства, например, авансовый платеж за работы или услуги, может быть, как незначительной суммой, так и многомиллионной.

Таким образом, в случае квалификации указанной расходной операции, нарушающей принцип адресности и целевого характера направления бюджетных средств, при отсутствии признаков уголовного деяния, к правонарушителю будут применены меры административной ответственности, предусмотренные статьей 15.14 КоАП РФ.

По нашему мнению, мера административного воздействия за такое серьезное правонарушение, как нецелевое использование бюджетных средств, должна быть четко дифференцирована в зависимости от объема (суммы) нанесенного ущерба, а также полного или частичного направления средств не по целевому назначению.

До внесения изменений в статью 4.5 КоАП РФ много споров вызывал вопрос о сроках давности привлечения к административной ответственности за бюджетные правонарушения.

По мнению некоторых исследователей, правонарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 15.14 КоАП, является длящимся. Мы с данным мнением вынуждены не согласиться по причине того, что фактически данное правонарушение не связано с длительным непрекращающимся невыполнением нарушителем установленных законом обязанностей, а заключается в совершении простого одномоментного действия, которое представляет собой конкретную платежно-расчетную операцию.

Следовательно, исчисление срока при данном правонарушении происходит со дня совершения административного правонарушения, а не со дня его обнаружения – как при длящемся административном правонарушении.

Частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ установлена давность привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения сроком в два года со дня совершения административного правонарушения.

Согласно части 3 статьи 4.5 КоАП РФ установлено, что для административных правонарушений, влекущих применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения.

Для должностных лиц, нарушивших требование статьи 15.14 КоАП РФ, предусмотрено административное наказание в виде дисквалификации на срок от одного года до трех лет, таким образом, давность привлечения к административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ составляет один год.

2.3 Основания для назначения уголовного наказания за нецелевое расходование бюджетных средств

Экономическая безопасность страны является одним из ключевых стратегических национальных приоритетов, на которых концентрируются усилия и ресурсы органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества.

В Стратегии национальной безопасности обращено внимание на необходимость усиления борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества. Не случайно в числе задач по достижению целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации отмечено снижение уровня коррупции, доли теневого и криминального секторов экономики, а также уровня коррупции в предпринимательской среде [72].

В своей работе В.П. Кашепов пишет: «Экономическая преступность оказывает отрицательное воздействие на институты общества, нарушает установленный порядок функционирования экономики, причиняет значительный материальный ущерб» [12].

Нарушение принципа адресности и целевого характера использования бюджетных средств нашло свое отражение в нормах уголовного права.

Норма, обеспечивающая соблюдение порядка доведения средств до конкретных получателей и расходования бюджетных средств по целевому назначению, в УК РФ установлена статьей 285.1.

Уголовный кодекс Российской Федерации регламентирует уголовно-правовые отношения, устанавливает основания и принципы уголовной ответственности, определяет, какие общественно опасные деяния являются преступными, устанавливает наказания за них совершение, а также иные меры уголовно-правового характера [70].

В главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» раздела X УК РФ предусмотрена уголовная ответственность только за один вид нарушения, связанного с использованием бюджетных средств – нецелевое расходование бюджетных средств (статья 285.1 УК РФ).

Часть 1 статьи 285.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, при условии совершения данного преступления в крупном размере.

В случае, если то же деяние совершено группой лиц по предварительному сговору или в особо крупном размере, то в соответствии с частью 2 статьи 285.1 УК РФ применяются более жесткие меры ответственности.

При этом, крупным размером в указанной статье признается сумма бюджетных средств, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером - семь миллионов пятьсот тысяч рублей [70].

Формулировка указанного деяния предполагает умышленный характер при совершении уполномоченными должностными лицами противоправных действий, направленных на расходование бюджетных средств не по целевому назначению.

Рассматриваемое уголовное преступление достаточно специфично и некоторые авторы относят его к «беловоротничковой преступности», представляющей собой разновидность должностного преступления, посягающего на государственный бюджет, ключевым постулатом которого выступает принцип адресности и целевого характера предоставления и использования бюджетных средств.

Подозреваемые в данном преступлении – должностные лица получателя бюджетных средств. В практике субъекты данного преступления нередко занимают высокие ранги и должности, как правило, это высокопоставленные чиновники, обладающие полномочиями совершать крупные операции с бюджетными средствами. Данные лица «обладают способностью вводить следствие в заблуждение, фальсифицировать документы, оказывать воздействие на свидетелей, особенно находящихся в прямом подчинении, убеждать органы расследования в том, что расходование бюджетных средств было не только вынужденным, но и представляло собой действия в условиях крайней необходимости, а также предпринимать иные меры, препятствующие законному расследованию» [6].

На результат расследования уголовных дел по статье 285.1 УК РФ оказывает существенное влияние специфика рассматриваемого преступления, отсылающая к бюджетному законодательству. По мнению А.А. Говорова, «существенной проблемой является недостаточное владение следователями знаниями из данной отрасли и недостаточность научного обеспечения по указанной проблематике, что обуславливает неопределенность судебной перспективы уголовных дел в части рассматриваемых деяний» [6].

С.В. Селиванов в своей статье пишет: «Поскольку для производства обыска при расследовании коррупционных преступлений, совершаемых при распределении и расходовании бюджетных средств, учитывая возможность обнаружения большого количества финансовых и бухгалтерских документов, целесообразно привлекать в обязательном порядке специалиста в области финансовой и бухгалтерской деятельности» [66].

Необходимо отметить, что существенной проблемой при рассмотрении таких уголовных дел является истечение срока давности, что является причиной для прекращения дела, в некоторых случаях принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела, предварительное расследование проводится впустую и не приводит к обвинительному заключению, что

подтверждает необходимость подробного изучения данного вопроса и особого внимания законодателя с целью урегулирования пробелов в действующих нормах уголовного права.

С целью определения оснований для назначения уголовного наказания за нецелевое расходование бюджетных средств необходимо изучить состав данного преступления.

Предметом рассматриваемого преступления являются бюджетные средства - средства бюджета всех уровней, за исключением средств государственных внебюджетных фондов.

Объективная сторона преступления представляет собой действие по расходованию бюджетных средств на цели, не соответствующим целям их получения, которые установлены бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для их получения.

Проводя сравнительный анализ норм бюджетного, административного и уголовного права, необходимо отметить, что перечень документов-оснований, устанавливающих цели расходования бюджетных средств во всех трех нормативных актах отличается.

Согласно УК РФ к документам-основаниям, устанавливающим цели расходования средств относятся «утвержденный бюджет, бюджетная роспись, уведомление о бюджетных ассигнованиях, смета доходов и расходов либо иной документ» [70].

Необходимо отметить, что внесение законодателем поправок в статью 285.1 УК РФ не осуществлялось с 2011 года, в то время как в статью 306.4 БК РФ изменения внесены в 2019 году.

Основываясь на нормах БК РФ к правовым документам - основаниям, подтверждающим целевое расходование бюджетных средств в УК РФ необходимо дополнительно отнести сводную бюджетную роспись, лимиты бюджетных обязательств, бюджетную смету, договор (соглашение), исключив из перечня документов уведомление о бюджетных ассигнованиях.

Сводная бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется финансовым органом в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета и отличается от бюджетной росписи тем, что последняя ведется и составляется главным распорядителем бюджетных средств, то есть совершенно иным участником бюджетного процесса.

Бюджетная смета представляет собой документ, который устанавливает лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения согласно классификации расходов бюджетов.

Лимит бюджетных обязательств, в свою очередь, это объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году [2].

Договор или соглашение представляет собой документ, устанавливающий права и обязанности лиц, его заключивших, а также условия и порядок предоставления и использования бюджетных средств. На основании договора или соглашения получатель бюджетных средств формирует денежное обязательство, подлежащее санкционированию в текущем финансовом году.

Уведомление о бюджетных ассигнованиях ранее было предусмотрено статьей 220 БК РФ, которая утратила силу с 01.01.2008.

Понятие «утвержденный бюджет» предлагается заменить на «закон (решение) о бюджете» с целью приведения к определению в БК РФ, «смета доходов и расходов» необходимо заменить на «бюджетная смета» по причине отсутствия в составе рассматриваемого деяния незаконных действий с доходами бюджета.

Очевидно, что текст статьи 285.1 УК РФ нуждается в актуализации, изменении и дополнении в соответствии действующими нормами бюджетного законодательства, это является крайне необходимым для осуществления правоприменительной и судебной деятельности, а также облегчит процесс доказывания преступления.

Субъектом преступления, предусмотренного статьей 285.1 УК РФ, является должностное лицо получателя бюджетных средств [70], то есть должностное лицо «органа государственной власти, органа местного самоуправления, органа местной администрации, либо находящегося в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенного учреждения, имеющего право на принятие и исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета» [2].

В своем исследовании А. Я. Казаков пишет о том, что необоснованно отсутствует уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств должностных лиц распорядителей средств государственных и муниципальных бюджетов, общественная опасность нецелевого расходования бюджетных средств которых гораздо выше, нежели получателей бюджетных средств [8].

Мы вынуждены не согласиться с данным мнением по следующей причине. Суть действия рассматриваемого преступления состоит в расходовании бюджетных средств, а осуществить данное действие возможно только если юридическое лицо осуществляет функции получателя бюджетных средств. В противном случае, если орган государственной власти, орган местного самоуправления или местной администрации не является получателем бюджетных средств, то возможность осуществлять любые расходные операции у него отсутствует.

Главный распорядитель бюджетных средств имеет возможность осуществить расходные операции с бюджетными средствами только в случае, если он одновременно является получателем бюджетных средств и ему в соответствии с правовыми актами открыт лицевой счет получателя бюджетных средств финансовым органом или территориальным органом Федерального казначейства [61].

Анализируя мнения ученых по рассматриваемому вопросу, трудно не согласиться с точкой зрения А.В. Офицеровой, которая считает, что

недостатком в определении субъекта исследуемого преступления является отнесение [30].

Действительно, расходование бюджетных средств не по целевому назначению возможно и со стороны лиц, не относящихся к участникам бюджетного процесса. В данном случае, своевременными являются дополнения, внесенные в БК РФ и вступившие в силу с 01.01.2022, в части введения термина «получатель средств из бюджета».

Указанное понятие нельзя путать с термином «получатель бюджетных средств», поскольку к нему относится круг лиц, получившие средства из бюджета на основании заключенных государственных контрактов, муниципальных контрактов, договоров и соглашений [2].

Иными словами, соблюдая принцип равенства граждан перед законом и принцип справедливости, считаем необходимым внести изменения в статью 285.1 УК РФ с целью установления уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств всеми лицами, как являющимися, так и не являющимися участниками бюджетного процесса.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного статьей 285.1 УК РФ, характеризуется умышленной формой вины, причем мотив состоит исключительно из корыстных побуждений.

Преступление считается оконченным с момента фактического списания денежных средств с лицевого счета получателя бюджетных средств, о чем свидетельствуют платежно-расчетные документы, такие как, например, платежные поручения, выписки [61].

Таким образом, вопреки целям и не в соответствии с условиями их получения, а также в нарушение требований, предусмотренных документами - основаниями для их получения.

В соответствии с частью 1 статьи 285.1 УК РФ в случае, если рассматриваемое преступное деяние совершено в крупном размере, то есть в размере, превышающим один миллион пятьсот тысяч рублей, то предусмотрено наказание в виде:

- штрафа в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет;

- принудительных работ на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового;

- ареста на срок до шести месяцев;

- лишения свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового [70].

Отягчающими обстоятельствами при совершении данного преступления являются: совершение группой лиц по предварительному сговору или совершение в особо крупном размере, превышающим семь миллионов пятьсот тысяч рублей. В данном случае предусмотрена ответственность в виде:

- штрафа в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет;

- принудительных работ на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового;

- лишения свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового [70].

Глава 3 Правоприменительная практика за нарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств

3.1 Сравнительный анализ нарушений и мер ответственности за нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств

В качестве основной задачи бюджетного контроля можно рассматривать обеспечение защиты средств бюджетов от противоправных посягательств. Разрешение этой задачи предполагает выявление и пресечение неэффективного и нецелевого использования средств бюджетов, а также предупреждение нарушений бюджетного законодательства посредством задействования соответствующих правовых средств. Существенной особенностью бюджетного контроля является то, что в отношении нарушителей бюджетного законодательства могут быть применены так называемые бюджетные меры принуждения, которые связываются исключительно с этим направлением финансового контроля и никаким другим [23].

Виды государственного (муниципального) финансового контроля установлены статьей 265 БК РФ и подразделяются на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а внутренний - контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций). Как следует из самого понятия, предварительный контроль нацелен на предупреждение и пресечение бюджетных нарушений, в то время как последующий контроль

осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности [2].

Так, например, по результатам мониторинга Счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры основными направлениями совершенствования государственного финансового контроля являются: переход к централизованной системе финансового контроля; минимизация коррупционных рисков в управлении государственными (муниципальными) финансами; ужесточение ответственности должностных лиц за расточительное и неэффективное расходование бюджетных средств, за растраты и мошеннические схемы; внедрение механизмов повышения эффективности контрольных мероприятий в правовую систему; приоритет предварительного и текущего контроля; развитие системы государственного финансового контроля [85].

По данным некоторых исследований, в настоящее время по распространенности на первом месте находятся неэффективные расходы, на втором - неправомерные расходы, на третьем - нарушения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», на четвертом - нецелевые расходы, на пятом - потери бюджетных средств [77].

Необходимо отметить, что разграничение видов правонарушений является самостоятельным и весьма важным этапом при квалификации правонарушений, а точная и верная квалификация смежных составов правонарушения необходима для четкого установления разграничительных признаков, присутствующих либо отсутствующих в нем.

На практике нередко возникают спорные ситуации при квалификации правонарушений, связанных с использованием бюджетных средств и оплатой денежных обязательств. Со стороны органов государственного финансового контроля встречаются ситуации, выражающиеся в неверной квалификации бюджетных правонарушений, и нередко возникает путаница в части

применения понятий «нецелевое использование бюджетных средств», «неправомерное использование бюджетных средств» и «неэффективное использование бюджетных средств». В связи с чем, возникает необходимость проанализировать данные понятия и действия, в которых они выражаются.

Состав правонарушения в виде нецелевого использования (расходования) бюджетных средств с позиции бюджетного, административного и уголовного законодательства уже рассмотрен в настоящей работе, а для отграничения анализируемого правонарушения от таких правонарушений как неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств необходимо рассмотреть каждое правонарушение в отдельности и определить их отличительные и общие черты, а также провести анализ мер ответственности за рассматриваемые правонарушения.

Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством разработаны классификаторы нарушений, которые являются систематизированным перечнем нарушений, выявляемых при проведении государственного финансового контроля, в отношении которых следует провести сравнительный анализ на примере рассматриваемых трех типов бюджетных нарушений.

На примере Классификатора нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере [13], рассмотрим описание нарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств. Данное бюджетное правонарушение включено в различные группы нарушений и выражается в следующих действиях:

- оплате денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам по другому коду классификации расходов бюджета, в случае несоответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки, оплате без подтверждения первичными учетными документами и не в соответствии с целями осуществления закупки, оплате сверх утвержденных сметных

назначений, оплате товаров (работ, услуг), не связанных с деятельностью казенного учреждения (ответственность предусмотрена статьями 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ, 285.1 УК РФ);

- оплате денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам, например, на (ответственность предусмотрена статьями 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ, 285.1 УК РФ);

- оплате денежных обязательств физическим лицам, привлекаемым по гражданско-правовым договорам, в целях, не соответствующих целям, определенным при предоставлении бюджетных средств (локальными актами, коллективными договорами) (ответственность предусмотрена статьями 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ, 285.1 УК РФ);

- оплате денежных обязательств по обязательствам, предусмотренным статусом лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях, ответственность за которое предусмотрена статьями 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ, 285.1 УК РФ;

- использование межбюджетных трансфертов в нарушение целей, порядка и (или) условий их предоставления, предусматривает ответственность согласно статьям 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ, 285.1 УК РФ;

- использование субсидий бюджетными и автономными учреждениями на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оплату товаров (работ, услуг), не предусмотренных государственным (муниципальным) заданием, на оплату товаров (работ, услуг), приобретаемых для приносящей доход деятельности, на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного (муниципального) задания (ответственность предусмотрена статьями 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ);

- использование субсидий некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями, выраженное в расходовании средств субсидий на оплату товаров (работ,

услуг), не предусмотренных соглашением о предоставлении субсидии, предусматривает ответственность согласно статьям 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ;

- использование бюджетных средств на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, предусматривает ответственность согласно статьям 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ;

- использование бюджетных средств на предоставление субсидий или софинансирование на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности и приобретение объектов недвижимого имущества, не в соответствии с целями ее предоставления (ответственность предусмотрена статьями 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ);

- использование бюджетных средств на предоставление бюджетных инвестиций выражается в виде расходования средств бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность не в соответствии с целями их предоставления, ответственность предусмотрена статьями 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ;

- использование кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями выражается в использовании кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, не в соответствии с целями их предоставления, предусматривает ответственность согласно статьям 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ [13].

Необходимо отметить, что в обновленном Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации, нарушения в виде нецелевого использования

бюджетных средств более детализированы, а также содержат такие виды бюджетных правонарушений, как, например, использование средств, выделенных Российской Федерацией на оказание гуманитарной помощи иностранному государству, на цели, не соответствующие направлениям их использования, или использование средств, выделенных Российской Федерацией на оказание финансовой помощи иностранному государству, на цели, не соответствующие направлениям их использования, определенным в международных договорах о предоставлении финансовой помощи, решениях межправительственных комиссий, планах и инвестиционных программах содействия социально-экономическому развитию иностранного государства, договорах на выполнение строительно-монтажных и иных видов подрядных работ, меры юридической ответственности за которые в настоящее время не установлены [47].

Также указанный Классификатор Счетной палаты предусматривает меры ответственности согласно статье 306.4 БК РФ только для нарушений в части расходования (использования) межбюджетных трансфертов не в соответствии с целями их предоставления, что на наш взгляд является абсолютно верным и соответствующим нормам БК РФ [47].

Определение понятия «неправомерное использование бюджетных средств» в БК РФ не закреплено, в связи с чем, возникает сложность, как в установлении признаков данного правонарушения, так и в установлении субъектов данного правонарушения.

Неправомерным использованием бюджетных средств, исходя из самого термина, можно считать любую расходную операцию, противоречащую нормам действующего законодательства, а именно бюджетного права, то есть осуществление оплаты денежных обязательств в нарушение установленных требований для подобного рода финансовых операций.

Неправомерное использование бюджетных средств является обобщенным понятием и, как следствие, существует высокая вероятность неверной трактовки, а также подмены нецелевым или неэффективным

использованием бюджетных средств, что для должностных лиц контролирующих органов недопустимо.

Согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 25.04.2017 № 02-09-08/24851 «О неправомерном расходовании бюджетных средств» «...к неправомерному расходованию бюджетных средств следует относить действия (бездействия), противоречащие требованиям общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение, регулирующих бюджетные правоотношения» [32].

Необходимо отметить, что в Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации, понятия «неправомерное использование бюджетных средств» и «неэффективное использование бюджетных средств» отсутствуют, чаще встречается понятие «избыточное расходование бюджетных средств», определение которому ни в Классификаторе, ни в БК РФ не дается.

При этом в Классификаторе нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, неправомерное использование бюджетных средств представлено в виде следующих нарушений:

- оплата денежных обязательств с нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (за исключением нецелевого использования бюджетных средств);

- оплата денежных обязательств с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения, возникающие при исполнении бюджета по расходам;

- оплата денежных обязательств с нарушением документов, являющихся правовым основанием принятия бюджетных обязательств (контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения

договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и государственных (муниципальных) контрактов);

- оплата денежных обязательств с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения, возникающие при исполнении публичных нормативных обязательств;

- оплата денежных обязательств с нарушением установленного размера или порядка индексации;

- оплата денежных обязательств с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения, возникающие при исполнении обязательств, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений;

- неправомерное использование средств межбюджетных трансфертов;

- неправомерное использование средств субсидии бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания [13].

На практике «к неправомерному использованию бюджетных средств органы финансового контроля относят следующее:

- расходование средств без подтверждения оправдательными документами;

- осуществление авансовых платежей сверх размера, установленного Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта, местной администрацией;

- переплаты и неположенные выплаты заработной платы (денежного содержания, довольствия);

- сверхнормативные расходы, кроме переплат и неположенных выплат заработной платы (денежного содержания, довольствия);

- неправомерное расходование средств при ремонтно-строительных работах;
- предоставление учреждением займов и кредитов;
- уплату штрафов и иных санкций, наложенных на должностных лиц, за счет средств учреждения;
- ремонт имущества, переданного в аренду (если в договоре указана обязанность арендатора производить за свой счет тот или иной вид ремонта);
- использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет иных источников, в том числе внебюджетных (включая содержание за счет бюджетных средств имущества, переданного в аренду);
- неоприходование в кассу и неотражение в бюджетном учете и отчетности денежных средств, поступающих от физических лиц за оказанные услуги;
- сверхнормативное списание ГСМ, неправомерное списание ГСМ вследствие завышения показаний спидометра в путевых листах; превышение предельных норм расхода топлива для автомобильного транспорта;
- списание продуктов питания сверх норм закладки и в нарушение рецептуры блюд и другие подобные нарушения» [4].

Необходимо отметить, что в настоящее время действующим законодательством ни за один вид из перечисленных нарушений в части неправомерного использования бюджетных средств мера юридической ответственности не установлена, что на наш взгляд, является существенной недоработкой законодателя, поскольку способствует безнаказанности за совершение нарушений в бюджетной сфере и создает благоприятную среду для проявления коррупционных правонарушений.

Рассматривая понятие эффективности бюджетных средств важно отметить, что четкое определение данного понятия отсутствует как в БК РФ, так и в любом другом нормативном правовом акте Российской Федерации.

Полагаем, что основано оно на принципе эффективности использования бюджетных средств, установленном статьей 34 БК РФ, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из:

- необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности);
- необходимости достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) [2].

При этом, в статье 34 БК РФ предполагается соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств только участником бюджетного процесса, к которым согласно статье 152 БК РФ относятся далеко не все получатели средств из бюджета. По нашему мнению целесообразно соблюдение указанного принципа всеми субъектами, получающими и использующими бюджетные средства, в не зависимости от формы их получения на строго установленные цели.

На практике можно считать «неэффективным использованием бюджетных средств следующие действия:

- приобретение товаров, оплата за выполненные работы или оказанные услуги по завышенным ценам или ненадлежащего качества;
- оплата по государственным или муниципальным контрактам, когда предмет закупки, например, компьютерное оборудование является морально устаревшим, или для которого невозможно в последствии найти комплектующие или запасные части, имущества, которое длительное время не используется (не вводится в эксплуатацию при строительстве), дорогостоящего имущества (при отсутствии необходимости в нем) или на закупку имущества при наличии запаса аналогичного с учетом отсутствия необходимости в пополнении резервов;
- оплата услуг по разработке проектно-сметной документации, когда непосредственно строительные или ремонтные работы, с целью выполнения

которых она была разработана, не запланированы и (или) не начаты (длительное время);

- оплата за товары (услуги, работы), приобретенные в меньшем объеме, чем указано в обосновании бюджетных ассигнований, но с использованием всех выделенных средств, при условии отсутствия скачка цен и наличия более выгодных по цене предложений за аналогичные товары (работы, услуги);

- оплата по договорам аренды имущества на сумму, превышающую его рыночную стоимость (например, когда стоимость приобретения оборудования меньше либо равна стоимости его долговременной аренды);

- оплата товаров, работ или услуг, в которых отсутствовала реальная потребность» [4].

Согласно Классификатору нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, «неэффективное использование бюджетных средств выражается в следующих действиях:

- использование бюджетных средств с превышением объема, установленного при их предоставлении (достаточного для достижения цели, результата);

- не достижение результата, установленного при предоставлении бюджетных средств, с использованием определенного при предоставлении объема бюджетных средств» [13].

В связи с вынесением уполномоченными органами на проведение финансового контроля некорректных решений (по мнению объектов проверки) и в ответ на поступающие обращения по вопросам нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств Министерство финансов Российской Федерации в своем письме от 17.03.2020 № 02-09-09/20248 дает разъяснения по данному вопросу:

«В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств обеспечивает результативность, целевой характер

использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований, а конкретная расходная операция (в рассматриваемом Минфином случае - направление средств субсидии на приобретение техники для нужд жилищно-коммунального хозяйства) может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата» [34].

В связи с многочисленными вопросами, касающимися аргументированности выводов уполномоченных органов о неэффективном использовании бюджетных средств при рассмотрении дел, суды оценивают соблюдение участниками бюджетного процесса принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 БК РФ.

Так, пункт 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в редакции от 26.02.2009) предусматривает, что «судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции» [53].

В этой связи, трудно не согласиться с мнением Н.А. Поветкиной, которая констатирует, что, «несмотря на отмечаемую законодателем важность и значимость принципа эффективности использования бюджетных средств, нормами права не устанавливаются какие-либо меры принуждения за его несоблюдение, что придает принципу характер декларативного» [36].

Таким образом, нарушение в виде неэффективного использования бюджетных средств, по нашему мнению, является сложнодоказуемым, что подтверждается правоприменительной и судебной практикой [58, 62].

Важно отметить, что за правонарушение в виде нецелевого использования (расходования) бюджетных средств предусмотрены меры ответственности, установленные статьями 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ в зависимости от состава и тяжести правонарушения, в то время как за неправомерное либо неэффективное использование бюджетных средств юридических мер ответственности действующим законодательством Российской Федерации не установлено.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что в настоящее время назрела объективная потребность в комплексном, системном и оперативном решении вышеуказанных проблем, связанных с правовой квалификацией эффективности расходования средств бюджета.

3.2 Противоречия при реализации мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств на основании анализа судебной практики

В действующем российском законодательстве, несмотря на многочисленные поправки и доработки, имеются существенные противоречия и несоответствия, которые приводят в практической деятельности к правовым коллизиям и находят разрешение только в судебном порядке.

Несмотря на значительное количество выявленных контрольными органами фактов использования средств бюджета не по целевому назначению, судебная практика по делам о привлечении к ответственности за данное правонарушение недостаточно широка и противоречива.

В настоящей диссертации анализ судебной практики предлагается начать с рассмотрения мер административной ответственности, как наиболее

распространенной санкции за нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств.

В соответствии с частью 1.1 статьи 23.1 КоАП РФ дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если дело о таком административном правонарушении возбуждено инспектором Счетной палаты Российской Федерации, либо уполномоченным должностным лицом контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, либо уполномоченным должностным лицом органа муниципального финансового контроля. Такие дела рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его в установленном порядке на рассмотрение судье [14].

Согласно статье 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств грозит наказание в виде административного штрафа или дисквалификации. Если для юридических лиц наказание предусмотрено в виде административного штрафа, размер которого составляет от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, то для должностных лиц размер штрафа составляет от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, либо дисквалификация на срок от одного года до трех лет [14].

Учитывая, что на практике суммы выявленных нарушений в виде нецелевого использования бюджетных средств составляют сотни и миллионы, а иногда и миллиарды российских рублей, то размер административного штрафа для должностного лица, предусмотренный статьей 15.14 КоАП РФ, несоизмеримо мал, а мера ответственности в виде дисквалификации должностного лица на срок от одного года до трех лет применяется к правонарушителю крайне редко, и на наш взгляд, не является действенной мерой, соответствующей принципу справедливости

юридической ответственности, а также мерой, способствующей недопущению данного правонарушения в последующем.

Особое внимание заслуживает сам факт отсутствия единого для всех отраслей права понятия должностного лица. Толкование данного понятия содержится в примечаниях статей 2.4 КоАП РФ «Административная ответственность должностных лиц» и 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями». В БК РФ круг лиц, относящихся к категории «должностных» не определен и, как следствие, актуальной оказывается проблема определения должностного лица как субъекта ответственности в рамках бюджетных правоотношений.

Верховный суд Российской Федерации дает разъяснения судам об установлении факта, является ли подсудимый должностным лицом либо не является таковым, исключительно при рассмотрении уголовных дел о злоупотреблении должностными полномочиями (статья 285 УК РФ) и о превышении должностных полномочий (статья 286 УК РФ) [54].

В силу части 3 статьи 4.5 КоАП РФ 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.

Использование бюджетных средств не по целевому назначению, к длящимся правонарушениям не относится, а поскольку административная ответственность, установленная статьей 15.14 предполагает вид наказания для должностных лиц в виде дисквалификации, соответственно, срок исковой давности для рассматриваемого правонарушения составляет один год с момента его совершения [44, 45], что является крайне непродолжительным сроком для реализации принципа справедливости юридической ответственности и не является фактором, способствующим борьбе со злоупотреблениями в бюджетной сфере.

Так, согласно материалам дела от 23.09.2015 № 4а-873/2015 при совершении факта нецелевого использования бюджетных средств на сумму более одного миллиона рублей, нарушителю удалось избежать наказания в связи с истечением указанного выше срока исковой давности [43, 51].

При изучении судебной практики по применению мер административной ответственности согласно статье 15.14 КоАП РФ, встречаются судебные решения с применением норм статьи 2.9 КоАП РФ, предусматривающей возможность освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности и ограничение устным замечанием при малозначительности совершенного административного правонарушения [56, 64].

По нашему мнению, применение данной нормы в рамках рассмотрения дела о нанесении ущерба бюджету бюджетной системы Российской Федерации в виде нецелевого использования бюджетных средств является действием, противоречащим задаче законодательства об административных правонарушениях в части защиты законных экономических интересов общества и государства, а также предупреждения административных правонарушений.

Данное мнение автора нашло подтверждение, например, в Решении Арбитражного суда Республики Карелия по делу от 06.10.2020 [63], в котором высказана позиция суда о невозможности квалификации нарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ как малозначительного, поскольку малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения.

Нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств посягало на установленный и охраняемый государством порядок в финансово-бюджетной сфере, который должен носить устойчивый характер, обеспечивать соблюдение бюджетной дисциплины и стабильность финансовой системы, и поддержание которого является обязанностью каждого участника бюджетных правоотношений. Так, суд посчитал, что «действия привлекаемого к ответственности лица, заключались в пренебрежительном отношении к исполнению своих публично-правовых обязанностей по соблюдению бюджетного законодательства, в связи с чем, исключительных обстоятельств, свидетельствовавших о малозначительности совершенного заявителем правонарушения, суд не установил» [59, 63].

Действительно, «существенность угрозы охраняемым государством правоотношениям заключается не в наступлении материальных последствий, а в пренебрежительном отношении должностного лица к исполнению своих обязанностей, сопряженном с неисполнением субъективных обязанностей, установленных в целях соблюдения требований бюджетного законодательства. И, как следствие, освобождение от административной ответственности по малозначительности в таком случае означало бы умаление одной из целей административной ответственности - предупреждение совершения новых правонарушений» [76].

Часто при изучении судебной практики встречаются судебные решения о признании незаконными и отмене постановлений и иных ненормативных актов контрольных органов в части привлечения объектов контроля к административной ответственности, предусмотренной статьей 15.14 КоАП РФ [40, 41, 42].

Причинами отмены решений контролирующих органов, а иногда и решений арбитражных судов субъектов Российской Федерации, арбитражных апелляционных судов, являются:

- неверное применение судами норм материального и соблюдения норм процессуального права, а также несоответствие выводов судов

установленным по делу обстоятельствам и имеющимся в материалах дела доказательствам (неверное применение положений статей 306.4 БК РФ и 15.14 КоАП РФ);

- недостаточная доказательная база согласно представленным материалам органов контроля и (или) необоснованность представленных суду доказательств вменяемого правонарушения;

- не надлежащая оценка со стороны контролирующих органов доводов со стороны объекта контроля (потенциального правонарушителя);

- превышение полномочий контролирующим органом в рамках осуществленного мероприятия государственного финансового контроля, поскольку в силу части 3 статьи 26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Вопрос о применении мер административной ответственности, предусмотренной статьей 15.14 КоАП РФ, при неверном использовании бюджетной классификации расходов остается актуальным. Несмотря на позицию Федерального казначейства и органов государственного (муниципального) финансового контроля субъектов Российской Федерации, существуют судебные решения согласно которым нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств выражается в том, что средства, полученные по одной статье (подстатье) классификации операций сектора государственного управления, израсходованы на операции, финансируемые по другой статье (подстатье) классификации операций сектора государственного управления (в действующей редакции БК РФ понятие код классификации операций сектора государственного управления отсутствует) [2, 57].

По нашему мнению, привлечение к ответственности по статье 15.14 КоАП РФ по причине несоответствия кода бюджетной классификации

расходов не является нецелевым использованием бюджетных средств, в случае, если фактически понесенные расходы соответствовали цели реализации направления деятельности и достижения установленных показателей деятельности (мероприятия государственной программы, показателей государственного задания).

Юридическое лицо согласно части 2 статьи 2.1 КоАП РФ признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению [14].

Необходимо отметить, что в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины не выделяет (статья 2.2 КоАП РФ), в связи с чем, согласно пункту 16.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражным судам следует учитывать, что понятие вины юридических лиц раскрывается в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ [52].

Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ).

Исходя из указанного выше, считаем верным не увеличивать верхний предел размера нецелевого использования бюджетных средств для целей

применения мер административной ответственности, оставив его в размере 1,5 миллионов рублей.

Считаем необходимым увеличить верхний предел размера административного штрафа для должностных лиц, установив его в сумме до 500 тысяч рублей, а для юридических лиц - до 50 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

По нашему мнению, данные меры административной ответственности в большей степени соответствуют принципам справедливости и соразмерности наказания.

С целью осуществления всестороннего анализа сложившейся судебной практики необходимо рассмотреть применение мер уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, предусматривающее более суровое наказание, в сравнение с мерами административной ответственности.

Необходимо отметить, что в статье 285.1 УК РФ квалифицирующими признаками являются совершение преступления группой лиц по предварительному сговору либо в особо крупном размере, а распространяет она свое действие только.

В судебной практике получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ [2].

В связи с чем, должностное лицо бюджетного учреждения не может быть привлечено к ответственности, например, предусмотренной статьей

285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку действие данной статьи распространяется на должностных лиц получателя бюджетных средств [33, 49, 50].

В судебной практике встречаются весьма противоречивые случаи применения законодательных норм, например в отношении лица, совершившего правонарушение, предусмотренное пунктом б части 2 статьи 285.1 УК РФ - нецелевое расходование бюджетных средств в особо крупном размере.

Согласно Постановлению Шумяцкого районного суда Смоленской области от 28.09.2020 при размере ущерба, нанесенного бюджету в виду нецелевого использования бюджетных средств, более 12 миллионов рублей, обвиняемому удалось избежать уголовной ответственности и ограничиться уплатой штрафа [60].

В указанном случае суд применил норму статьи 76.2 УК РФ предусматривающую, что лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено судом от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в случае, если оно возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред.

А в соответствии со статьей 25.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации «суд по собственной инициативе или по результатам рассмотрения ходатайства, поданного следователем с согласия руководителя следственного органа либо дознавателем с согласия прокурора, в случаях, предусмотренных статьей 76.2 УК РФ, вправе прекратить уголовное дело или уголовное преследование в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении указанного выше преступления небольшой или средней тяжести» [71].

Таким образом, суд учел, что обвиняемый признал вину, ранее не судим, характеризуется положительно, на учете у врача-психиатра и врача-нарколога не состоит, загладил причиненный вред путем внесения

благотворительных пожертвований, что подтверждается материалами дела, и имеет совокупный доход семьи около 70 тысяч рублей, суд посчитал возможным прекратить уголовное преследование в отношении обвиняемого и назначил ему меру уголовно - правового характера в виде судебного штрафа в размере 100 тысяч рублей [60].

Анализ судебных актов показал, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель, действуя в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий, предусмотрел в Уголовном кодексе Российской Федерации основания отказа от уголовного преследования определенной категории лиц и прекращения в отношении них уголовного преследования, включая такое нереабилитирующее основание, как истечение сроков давности уголовного преследования.

Закрепляя в статье 78 данного Кодекса правило, согласно которому лицо освобождается от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, определяемых в зависимости от тяжести преступления и исчисляемых со дня совершения преступления и до момента вступления приговора суда в законную силу (части первая и вторая), федеральный законодатель, реализуя в уголовном судопроизводстве принцип гуманизма, исходил из нецелесообразности применения мер уголовной ответственности ввиду значительного уменьшения общественной опасности преступления по прошествии значительного времени с момента его совершения [27, 28, 48].

Применительно к части 2 статьи 285.1 УК РФ под особо крупным размером принимается сумма семь миллионов пятьсот тысяч рублей и выше.

Учитывая, что такие отрасли, например, как строительство, здравоохранение или космическая отрасль, предусматривают бюджетные расходы намного значительнее, полагаем, что присутствует несоразмерность наказания размеру причиненного бюджету ущерба, тяжесть правонарушения, выразившегося в нецелевом расходовании бюджетных средств, считаем необходимым установить иную градацию мер ответственности за указанный вид бюджетного правонарушения.

По нашему мнению, необходимо ужесточить ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 285.1 УК РФ.

Данное предложение выражается в необходимости увеличить размер штрафа за нецелевое использование бюджетных средств от пятисот тысяч рублей до одного миллиона рублей соответственно, с увеличением срока принудительных работ до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет или без такового.

Ответственность, предусмотренную частью 2 статьи 285.1 УК РФ также предлагается ужесточить.

В связи с чем, предлагается соразмерно увеличить сумму штрафа в размере от миллиона до двух миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до пяти лет, либо принудительными работами на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до шести лет или без такового.

Также, для приведения законодательных норм к единообразию необходимо заменить в УК РФ наименование и в тексте статьи 285.1 словосочетание «расходование бюджетных средств» на «использование бюджетных средств» с целью соответствия терминологии нормам БК РФ и КоАП РФ.

Заключение

Проведенное исследование в соответствии с поставленными целями и задачами, позволило сделать ряд выводов и предложений теоретического и практического характера.

В рамках проведенного исследования изучены понятие, виды и составы бюджетных нарушений, меры бюджетного принуждения, применяемые за их совершение, также проведен их сравнительный анализ, особое внимание отведено изучению бюджетного нарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств, исследованы меры ответственности за нецелевое использование (расходование) бюджетных средств согласно нормам бюджетного, административного и уголовного права, проведен анализ и сопоставление бюджетных нарушений согласно Классификатора нарушений, сформированного по результатам контрольной деятельности органов государственного финансового контроля, судебной и правоприменительной практики в исследуемых правоотношениях.

В результате чего, автором исследования проведен полный спектр действий для достижения поставленных исследовательских целей и задач, в том числе обоснована позиция о возможности применения термина «бюджетное правонарушение» и «бюджетно-правовая ответственность», выявлен ряд существенных правовых противоречий и несоответствий, на основании которых сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство, регламентирующее ответственность за нецелевое использование бюджетных средств.

Полученные в результате исследования выводы сводятся к следующему.

1. Анализ бюджетного, административного и уголовного законодательства в сравнении с фактическими результатами деятельности органов государственного финансового контроля и разработанными на основании этого классификаторами нарушений, свидетельствует о

недостаточности установленных законодателем составов правонарушений, отраженных в действующих нормативных правовых актах, что создает возможность для злоупотреблений и уклонений от ответственности за действия, наносящие ущерб бюджету и бюджетному процессу.

В связи с чем, предлагается расширить круг составов бюджетных нарушений, административных правонарушений и уголовных преступлений, приблизив их количество к указанным в Классификаторе нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством и Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палатой Российской Федерации.

2. Понятие нецелевого использования бюджетных средств, закрепленное в БК РФ должно быть основополагающим и единообразным во всех нормативных актах, регламентирующих ответственность за рассматриваемое нарушение бюджетного законодательства.

Формулировка статьи 306.4 «Нецелевое использование бюджетных средств» БК РФ требует уточнения и дополнения с целью однозначного определения субъекта бюджетного правонарушения, поскольку к нему могут относиться не только участники бюджетного процесса, но и любой получатель средств из бюджета.

3. Установлено, что для части 1 статьи 306.4 «Нецелевое использование бюджетных средств» БК РФ не предусмотрена ни одна из бюджетных мер принуждения, регламентированных статьей 306.2 БК РФ.

По результатам исследования выявлена недостаточность предусмотренных статьей 306.4 БК РФ бюджетных мер принуждения, поскольку исключительно часть 3 указанной статьи предполагает меру ответственности за нецелевое использование межбюджетного трансферта в виде бесспорного взыскания суммы средств, использованных не по целевому назначению или сокращения предоставления средств межбюджетных трансфертов.

4. Статья 306.7 «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита» БК РФ предусматривает бюджетную меру принуждения за нарушение условий предоставления бюджетного кредита, в том числе использование его на цели, не соответствующие правовым актам, являющимся основанием для его предоставления. Иными словами, содержит в формулировке меру принуждения за использование средств, предоставленных в форме бюджетного кредита, не по целевому назначению.

В связи с чем, считаем необходимым внести изменения в статью 306.4 БК РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», дополнив ее частью 4 о бюджетных мерах принуждения за нецелевое использование средств бюджетного кредита, исключив упоминание о данном нарушении из текста статьи 306.7 БК РФ «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита».

5. Необходимо внесение изменений в статьи 306.4 БК РФ, 15.14 КоАП РФ и 285.1 УК РФ в части наименований документов, являющихся правовым основанием предоставления бюджетных средств. Проводя сравнительный анализ норм бюджетного, административного и уголовного права, необходимо отметить, что перечень документов-оснований, устанавливающих цели расходования бюджетных средств во всех трех нормативных актах различен.

С целью устранения несоответствий в текстах нормативных правовых актов, по нашему мнению, присутствует необходимость внесения следующих изменений:

- в статью 15.14 КоАП РФ в части дополнения правовых оснований, определяющих цели использования бюджетных средств, термином «лимиты бюджетных обязательств»;
- в статью 285.1 УК РФ в части дополнения правовых оснований, понятие «уведомление о бюджетных ассигнованиях» в связи с неактуальностью данного документа («уведомление о бюджетных

ассигнованиях» ранее было предусмотрено статьей 220 БК РФ, которая утратила силу с 01.01.2008);

- в статье 285.1 УК РФ понятие «утвержденный бюджет» предлагается заменить на «закон (решение) о бюджете», словосочетание «смета доходов и расходов» необходимо заменить на «бюджетная смета» с целью приведения к определениям, предусмотренным БК РФ.

6. Подробное изучение нормативной базы показало, что ни статья 2.10 КоАП РФ «Административная ответственность юридических лиц», ни статья 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», ни другие статьи КоАП РФ не дают понимание о субъектах, относящихся к понятию «юридическое лицо» для целей применения мер административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

На наш взгляд, целесообразно определить и законодательно закрепить круг лиц, относящихся к субъектам правонарушения в рамках статьи 15.14 КоАП РФ, охватив введенным определением всех возможных правонарушителей, в отношении которых возможно применить административную меру ответственности за нарушение принципа целевого использования бюджетных средств.

7. Также особого внимания заслуживает факт отсутствия единого для всех отраслей права понятия «должностного лица». Толкование данного понятия содержится в примечаниях статей 2.4 КоАП РФ «Административная ответственность должностных лиц» и 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями». В БК РФ круг лиц, относящихся к категории «должностных» не определен и, как следствие, актуальной оказывается проблема единообразия понятия должностного лица как субъекта ответственности в рамках применения соответствующих мер ответственности за бюджетное нарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств.

8. Соблюдая принцип равенства граждан перед законом и принцип справедливости, считаем необходимым внести изменения в статью 285.1 УК

РФ с целью установления уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств всеми лицами, получающими и использующими целевые бюджетные средства.

Также, для приведения законодательных норм к единообразию необходимо внести изменения, заменив в наименовании и в тексте статьи 285.1 УК РФ словосочетание «расходование бюджетных средств» на «использование бюджетных средств» с целью соответствия терминологии нормам БК РФ и КоАП РФ.

Очевидно, что текст статьи 285.1 УК РФ нуждается в актуализации, изменении и дополнении в соответствии действующими нормами бюджетного законодательства, это является крайне необходимым для осуществления правоприменительной и судебной деятельности, а также облегчит процесс доказывания преступления.

9. По нашему мнению, органам государственного (муниципального) финансового контроля необходимо выработать единый механизм при принятии решения о квалификации нарушения, выразившегося в неверном применении бюджетной классификации расходов, в качестве нецелевого использования бюджетных средств, поскольку нарушение порядка применения бюджетной классификации, выразившееся например, в неверном применении целевой статьи или вида расходов не является нецелевым использованием бюджетных средств.

В связи с указанным выше полагаем, что необходим анализ действующих правовых норм и сопоставление рассматриваемого правонарушения с внутренними актами Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства, а также требуется законодательное урегулирование данной спорной ситуации с возможным выделением отдельного вида бюджетного правонарушения в виде неверного применения кодов расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

10. Необходимо принять на федеральном уровне нормативный акт, регламентирующий единый порядок классификации видов бюджетного

нарушения, с указанием более подробного перечня нарушений, учитывающего максимально возможные нарушения в бюджетной сфере, в частности при расходовании бюджетных средств. В данном случае государственные и муниципальные органы финансового контроля, а также службы ведомственного контроля будут руководствоваться единым порядком классификации нарушений, что, несомненно, положительно отразится на всех участниках проверочного процесса.

11. С целью недопущения «нецелевого» использования бюджетных средств «неэффективным» или «неправомерным», или наоборот, предлагается законодательно закрепить данные понятия и дать им соответствующее толкование. Необходимо отметить, что в Классификаторе Счетной палаты Российской Федерации, понятия «неправомерное использование бюджетных средств» и «неэффективное использование бюджетных средств» отсутствуют, чаще встречается понятие «избыточное расходование бюджетных средств», определение которым законодательными актами не установлено.

Кроме того, статьей 34 БК РФ предполагается соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств только участником бюджетного процесса, к которому согласно статье 152 БК РФ относятся далеко не все получатели средств из бюджета. По нашему мнению, целесообразно соблюдение указанного принципа всеми субъектами, получающими и использующими бюджетные средства, в не зависимости от формы их получения.

Важно отметить, что за нарушение в виде неправомерного либо неэффективного использования бюджетных средств юридических мер ответственности действующим законодательством Российской Федерации не установлено.

12. По нашему мнению, необходимо также отметить, что законодатель предусматривает меры административной и уголовной ответственности за нецелевое использование (расходование) бюджетных средств в

независимости от того, полностью или частично бюджетные средства использованы вразрез тем целям, на которые они были предоставлены.

По нашему мнению, мера административного и уголовного воздействия за такое серьезное правонарушение, как нецелевое использование бюджетных средств, должна быть четко дифференцирована в зависимости от объема (суммы) нанесенного ущерба, а также полного или частичного направления средств не по целевому назначению.

13. Учитывая, что на практике суммы выявленных нарушений в виде нецелевого использования бюджетных средств составляют сотни и миллионы, а иногда и миллиарды российских рублей, то размер административного штрафа для должностного лица, предусмотренный статьей 15.14 КоАП РФ, несоизмеримо мал, а мера ответственности в виде дисквалификации должностного лица на срок от одного года до трех лет применяется к правонарушителю крайне редко, и на наш взгляд, не является действенной мерой, соответствующей принципу справедливости юридической ответственности, а также мерой, способствующей недопущению данного правонарушения в последующем.

14. В связи с тем, что значительная часть выявленных контролирующими органами фактов нецелевого использования бюджетных средств остается без применения за их совершение мер административной ответственности, а также возбужденные производства по делам, предусмотренным статьей 15.14 КоАП РФ, прекращаются по причине истечения срока давности, требуется увеличение срока исковой давности для рассматриваемого нарушения с одного года до трех лет.

15. Поскольку массовый характер незаконных действий в отношении бюджетных средств способен нанести существенный ущерб бюджету и, как следствие, отразиться на разрешении важных и первостепенных для государства и общества социально-экономических задач, считаем необходимым ужесточить меры ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

На наш взгляд, отсутствует необходимость увеличения верхнего предела размера нецелевого использования бюджетных средств для целей применения мер административной ответственности, оставив его в размере 1,5 миллионов рублей.

Вместе с тем, считаем необходимым увеличить верхний предел размера административного штрафа для должностных лиц, установив его в сумме до 500 тысяч рублей, а для юридических лиц - до 50 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению. По нашему мнению, данные меры административной ответственности в большей степени соответствуют принципам справедливости и соразмерности наказания.

16. Применительно к части 2 статьи 285.1 УК РФ под особо крупным размером принимается сумма семь миллионов пятьсот тысяч рублей и выше, а такие отрасли, например, как строительство, здравоохранение или космическая отрасль, предусматривают расходы намного значительнее, в связи с чем, учитывая несоразмерность наказания размеру причиненного бюджету ущерба, тяжесть правонарушения, считаем необходимым установить иную градацию мер ответственности за указанный вид бюджетного правонарушения.

Необходимо ужесточить ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 285.1 УК РФ и увеличить размер штрафа за нецелевое использование бюджетных средств от пятисот тысяч рублей до одного миллиона рублей соответственно, с увеличением срока принудительных работ до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет или без такового.

Ответственность, предусмотренную частью 2 статьи 285.1 УК РФ также предлагается ужесточить, соразмерно увеличив сумму штрафа в

размере от миллиона до двух миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до пяти лет, либо принудительными работами на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до шести лет или без такового.

В заключение проведенного исследования, мы приходим к выводу, что нецелевое использование бюджетных средств является многоаспектным понятием, а детальный анализ мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств позволил выработать предложения по совершенствованию и актуализации действующих правовых норм, позволил дать рекомендации в части квалификации некоторых бюджетных правонарушений и применения мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, соответствующих принципам справедливости и соразмерности наказания.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Андреева Е. М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 55 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
3. Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М.: Деловой двор, 2009. 296 с.
4. Вифлеемский А. Б. Три «не» при квалификации нарушений // Финконтроль. 2019. № 3. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/385115> (дата обращения: 10.12.2021).
5. Гейхман О. М. Бюджетное правонарушение понятие и особенности квалификации отдельных составов // Финансовое право. 2004. № 4. С 44 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.01.2022).
6. Говоров А. А. Совершенствование методики расследования нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н / Д., 2019. 29 с.
7. Запольский С. В. Финансовое право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 575 с.
8. Казаков А. Я. Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов в условиях проведения бюджетной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 30 с.
9. Канунникова Н. Г. Специфика административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Безопасность бизнеса. 2020. № 4. С. 15 – 18 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 25.02.2022).

10. Карапетян А. Г. Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2018. 208 с.

11. Карпов Э. С. К вопросу о самостоятельности бюджетной ответственности // Современная юриспруденция: сборник материалов международной заочной научно-практической конференции. 2012. № 8. С. 90-97. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25049646> (дата обращения: 20.12.2021).

12. Кашепов В. П. Государство и бизнес в системе правовых координат: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 273 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 25.02.2022).

13. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017) (ред. от 28.12.2021) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

15. Комягин Д. Л. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения: новация бюджетного законодательства // Реформы и право. 2014. № 2. С. 10-15 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.01.2022).

16. Комягин Д. Л. Бюджетное право: учебник. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 593 с.

17. Крохина Ю. А. Бюджетное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры, 5-е издание, переработанное и дополненное. М.: Юрайт, 2019. 328 с.

18. Крохина Ю. А. Бюджетное право России. Учебник для бакалавриата и магистратуры, 6-е издание, переработанное и дополненное. М.: Юрайт. 2019. 345 с.

19. Крохина Ю. А. Финансовое правонарушение: понятие, состав и санкции // Финансовое право. 2004. № 3. С. 18 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 30.10.2021).

20. Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2007. 356 с.

21. Кучеров С. В. Проблемы правовой идентификации нарушений бюджетного законодательства // Финансовое право. 2010. № 11. С. 2-5 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.01.2022).

22. Кучеров С. В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 204 с.

23. Кучеров С. В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации: Монография. М., 2011. С. 162 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.02.2022).

24. Ливеровский А.А., Худяков А.И., Бродский М.А., Антонов В.Н. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации: учебное пособие. СПб, 2003. 243 с. URL: <http://openbudget.karelia.ru/tutorials/book1/pdf/book.pdf> (дата обращения: 20.02.2021).

25. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

26. Овчарова Е. В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение налогового законодательства по Налоговому кодексу РФ и по Кодексу РФ об административных правонарушениях // Государство и право. 2007. № 8. С. 15 – 21 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.02.2022).

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.06.2012 № 1220-О // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

28. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.06.2014 № 1309-О // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

29. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2020#budget (дата обращения: 29.06.2021).

30. Офицерова А. В. Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 30 с.

31. Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М. : Статут, 2014. 440 с.

32. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 25.04.2017 № 02-09-08/24851 «О неправомерном расходовании бюджетных средств» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

33. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 21.11.2018 № 02-09-09/84082 «О привлечении должностного лица бюджетного учреждения к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

34. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17.03.2020 № 02-09-09/20248 «О нецелевом и неэффективном использовании бюджетных средств» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

35. Поветкина Н. А. Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие. М.: ИНФРА-М, 2014. 225 с.

36. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 – 22 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.02.2022).

37. Поздина А. В. Бюджетные нарушения и административные правонарушения // Молодой ученый. Международный научный журнал. 2020. № 47 (337). С. 360. URL: <https://moluch.ru/archive/337/75442/> (дата обращения: 20.12.2021).

38. Полосин С. А. Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в системе мер финансово-правового принуждения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 195 с.

39. Полякова С. А. Финансово-правовая ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2015. 192 с.

40. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.09.2021 по делу № А58-334/2021// КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

41. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.07.2021 по делу № А04-6839/2019 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

42. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.09.2021 по делу № А32-57978/2019 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

43. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20.07.2016 № 67-АД16-2 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

44. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.05.2017 № 127-АД17-6 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

45. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15.08.2018 № 82-АД18-3 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

46. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.06.2014 по делу № А12-17290/2013 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

47. Постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.09.2017 № 9ПК «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (ред. от 24.12.2021) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

48. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.03.2017 № 4-П // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

49. Постановление Московского городского суда от 17.03.2015 № 4у-6225/14 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

50. Постановление Московского городского суда от 03.04.2015 № 44у-52/15 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

51. Постановление Новосибирского областного суда от 23.09.2015 по делу № 4а-873/2015 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

52. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (ред. 21.12.2017) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

53. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

54. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (ред. 11.06.2020) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

55. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 31.10.2021 № 472-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Поддержка занятости населения» (ред. от 25.03.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

56. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда Краснодарского края от 18.05.2012 по делу № А32-37403/2011 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

57. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.07.2016 по делу № А33-3067/2016 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

58. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.11.2013 по делу № А53-8423/2013 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

59. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2019 по делу № А58-4693/2018 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

60. Постановление Шумячского районного суда Смоленской области от 28.09.2020 по делу № 1-64/2020 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

61. Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» (ред. от 13.10.2021) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

62. Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 15.06.2021 по делу № А78-11534/2020 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

63. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 06.10.2020 по делу № А26-6774/2020 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

64. Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 27.09.2018 по делу № А58-4693/2018 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

65. Саттарова Н. А. Принуждение в финансовом праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 493 с.

66. Селиванов С. В. Производство первоначальных следственных действий при расследовании коррупционных преступлений в сфере распределения и расходования бюджетных средств // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 1. С. 30 - 32 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 22.03.2022).

67. Статья «Встреча с главой Счётной палаты Алексеем Кудриным». Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65187> (дата обращения: 27.06.2021).

68. Трошкинева Е. В. Развитие института ответственности за нарушения бюджетного законодательства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 27 с.

69. Трубин В. Ю. Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 27 с.

70. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

71. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

72. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

73. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

74. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

75. Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (ред. от 29.11.2021) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

76. Храбровская Т. А. Отдельные вопросы при рассмотрении дел по фактам нецелевого использования бюджетных средств // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 6. С. 34 – 39 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.12.2021).

77. Чхутиашвили Л. В. Оценка эффективности бюджетного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 3. С. 5 – 10 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 30.01.2022).

78. Швецова И. В. Особенности применения мер ответственности за нарушение условий бюджетного кредитования в Российской Федерации // Налоги. 2016. № 6. С. 37 – 40 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 30.10.2021).

79. Шичанин М. А. Понятие и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. № 6. С. 91 – 96 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система (дата обращения: 20.02.2022).

80. Budgeting in Russia. Kraan D.-J., Bergvall D., Hawkesworth I., Kostyleva V., Witt M. // *OECD Journal on Budgeting*. 2008. № 2. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42007227.pdf> (дата обращения: 01.07.2022).

81. Evstratova M. V. Ways of improvement of the Russian governmental and internal financial control systems // *Economics*. 2017. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ways-of-improvement-of-the-russian-governmental-and-internal-financial-control-systems> (дата обращения: 19.06.2022).

82. Khatkhokhu S. DEVELOPMENT OF AUDITING IN RUSSIA. // *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*. 2019. № 16. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/615194> (дата обращения: 01.07.2022).

83. Mounting Pressure on Russia's Government Budget. Kluge J. // *Research Paper*. Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs. 2019. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/russias-government-budget-risks-of-stagnation> (дата обращения: 01.07.2022).

84. The introduction of program budgeting in Russia: 20 years of experience with Russian budgetary reforms. Afanasiev M. P., Shash N. N. // *Public Administration Issues*. 2014. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/the-introduction-of-program-budgeting-in-russia-20-years-of-experience-with-russian-budgetary-reforms/viewer> (дата обращения: 19.06.2022).

85. Ways to improve public financial control in the Russian Federation. Ziablitskaia N. V., Manina E. A., Borshchenyuk V. N. // *Revista Espacios*. 2019. № 13. URL: <https://www.revistaespacios.com/a19v40n13/19401317> (дата обращения: 10.12.2021).