

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

Меретуков Руслан Муратович

студент, Уральский институт управления РФ, г. Екатеринбург

На протяжении последних десятилетий особую актуальность приобретают общественные отношения, обеспечивающие деятельность в бюджетной сфере. В настоящее время пристальное внимание уделяется особенностям расходования бюджетных денежных средств согласно целям, на которые они выделяются.

Учитывая условия рыночной экономики, а также возможность получения финансирования со стороны государства, повсеместно совершаются деяния, которые впоследствии признаются противоправными. В первую очередь – это нецелевое расходование бюджетных денежных средств, ответственность за которое предусмотрена уголовным законодательством.

Уже на протяжении 16 лет правоохранными и судебными органами применяется ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ), которая была принята в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 года N 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [1].

Однако рассматриваемое преступление в общей структуре российской преступности имеет небольшой удельный вес несмотря на то, что его общественная опасность очевидна. Данное деяние наносит экономический ущерб государству, а также причиняет фактически неоценимый вред авторитету государственной власти и моральный и экономический вред обществу.

Согласно статистике, в 1 полугодии 2017 года выявлено 25 преступлений в сфере нецелевого использования бюджетных средств, что на 40% больше аналогичного периода прошлого года. Хотя официальных статистических данных об ущербе причинённом данным видом преступлений не опубликовано, Глава Министерства внутренних дел России Владимир Колокольцев заявил о том, что в 2017 году из-за различных хищений и нецелевого использования средств федеральный бюджет потерял 19 млрд руб [2]. Обновленной статистики по состоянию на 2019 год не имеется.

Очевидно, что преступления в сфере нецелевого использования бюджетных средств наносят большой вред общественным отношениям, поэтому стоит рассмотреть основные проблемы, связанные с данным видом преступления, в частности – изучить вопросы с привлечением к ответственности по ст. 285.1 УК РФ.

- *Проблемы, связанные с толкованием нормы*

При раскрытии объективных признаков данного состава преступления в уголовном законодательстве в диспозиции ст. 285.1 УК РФ используется термин «расходование». Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в свою очередь, при описании употребляют термин «использование». В науке по этому вопросу ученые высказывают различные мнения. Одни утверждают [3] что по отношению к уголовному законодательству норма Бюджетного кодекса Российской Федерации является образующей и выдвигают предложения по приведению Уголовного кодекса Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [4] Другие исследователи считают, что понятие «расходование» и

«использование» являются синонимами [5] Однако терминологические разногласия между Уголовным кодексом Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации на этом не заканчиваются. Так, бюджетному законодательству не корреспондирует терминология законодательства уголовного, а именно Бюджетный кодекс Российской Федерации не употребляет термин «смета доходов и расходов», несомненно, это на практике является преградой для правильной квалификации деяния. В связи с чем возникают проблемы при квалификации деяния и не всегда толкование терминов является верным.

Предметом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, выступают бюджетные средства (средства бюджетов различных уровней, за исключением средств государственных внебюджетных фондов). Анализ действующего законодательства, регулирующего выявление правонарушений в бюджетной сфере, свидетельствует о наличии правового пробела, связанного с отсутствием четкой дефиниции термина «бюджетные средства» [6].

Кроме того, есть еще одна проблема в толковании ст. 285.1 УК РФ, связанная с дефинитивным определением понятия «бюджетные средства». Уголовный закон не дает разъяснений относительно того, что из себя представляет рассматриваемое понятие. Из содержания п. 1 ст. 306.4 БК РФ следует, что бюджетными средствами являются средства бюджетной системы РФ, т.е. средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета. При предоставлении межбюджетных трансфертов денежные средства отражаются в доходной части бюджета получателя и сохраняют признак «бюджетности», а получатели указанных средств несут ответственность за их целевое использование.

Статьей 78 БК РФ предусмотрено предоставление субсидий юридическим лицам, не являющимся государственными, муниципальными учреждениями, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам. Указанные средства, поступив на счета указанных субъектов, перестают быть бюджетными и становятся собственными средствами организаций и физических лиц.

Следовательно, требования ст. 306.4 БК РФ в отношении названных денежных средств не распространяются. Вместе с тем в п. 3 ст. 78 БК РФ предусмотрено условие о возврате юридическими лицами, не являющимися государственными, муниципальными учреждениями, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, субсидий в бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, в том числе при их нецелевом использовании.

Таким образом, отсутствие в БК РФ понятия «бюджетные средства» не позволяет определить, продолжают ли средства, предоставленные в виде субсидий юридическим лицам, не являющимся государственными, муниципальными учреждениями, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, оставаться бюджетными, а также при последующей передаче указанными субъектами денежных средств или их части контрагентам по договорам в целях осуществления своих обязательств. Устранение данного правового пробела возможно путем дополнения ст. 6 БК РФ понятием «бюджетные средства».

Примеры судебной практики подтверждают, что нередко судьи сами дают толкование данной дефиниции [7] Считаем, что стоит учесть правоприменительный опыт и легали

- *Проблемы с определением субъекта преступления*

Определенные сложности в правоприменительной практике возникают при определении субъекта анализируемого преступления, так как до конца не определен круг лиц, которые могут привлекаться к ответственности за данное преступное деяние. Согласно статье 285.1 УК РФ основным субъектом является должностное лицо получателя бюджетных средств. Однако некоторые ученые при определении круга получателей бюджетных средств перечисляют лиц, отнесенных к таковым приказом Минфина Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. № 35н (с 1 января 2005 г. утратил силу) [8]: бюджетные учреждения, находящиеся в ведении главных распорядителей или распорядителей средств бюджета, а также иных прямых получателей средств бюджета, имеющих право на получение бюджетных ассигнований, бюджеты субъектов Российской Федерации, юридические лица, получившие из бюджета субсидии, субвенции, бюджетные кредиты.

К тому же некоторые ученые [9] относят к числу получателей бюджетных средств государственные и муниципальные унитарные предприятия. В отдельных источниках [10] к получателям бюджетных средств отнесены даже должностные лица. На наш взгляд, такой подход к определению круга субъектов преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, является неоправданно широким. Стоит четко разграничивать понятия «получатель бюджетных средств» и «лицо, получающее денежные выплаты за счет средств бюджета», чтобы избежать путаницы при толковании указанной нормы.

Кроме того, в юридической литературе неоднократно мнения относительно оправданности и целесообразности специальной регламентации нецелевого расходования бюджетных средств и выделения отдельного состава преступления.

Однако нам импонирует точка зрения некоторых ученых, которые уже давно обращали внимание [10] на необходимость введения в уголовное законодательство специальных норм об ответственности за указанное преступление, для того чтобы более эффективно защитить интересы государства, общества и граждан в финансовой сфере и поставить надежный заслон посягательствам на бюджетные средства. В этой связи криминализация в УК РФ нецелевого расходования указанных средств явилась логичным и последовательным правовым решением в сложившейся экономической ситуации. Для наиболее эффективного использования данной нормы, стоит разрешить те проблемы, которые имеются в настоящий момент и были нами рассмотрены.

Мы пришли к выводу, что положения ст. 285.1 УК РФ нуждаются в совершенствовании, без чего эффективная реализация функций, возложенных на уголовный закон (кара и предупреждение), будет невозможна. Учитывая проведенный анализ судебной практики, можем констатировать: правоприменитель нередко допускает ошибки в квалификации совершенного преступления, что служит основанием для обжалования или пересмотра дела. Данная ситуация вызвана не только недостатками работы правоохранительных органов, но и несовершенством действующих законодательных актов. В связи с чем причиной, содействующей преступности, являются постоянные изменения действующего законодательства, причем не только уголовного, но и иных отраслей права в четкой и взаимосвязанной системе.

Как показывает опыт, реформирование только бюджетного законодательства Российской Федерации без соответствующих изменений в уголовном законе приводит к невозможности применения ряда положений последнего. В силу чего необходимо рассмотреть и применить системный подход, который представляется наиболее эффективным в борьбе с преступной (в том числе и коррупционной) деятельностью должностных лиц. Следует разработать комплекс мер политического, экономического, социального и организационного характера, где главенствующую и немаловажную роль должны занимать уголовно-правовые меры. Так как привлечение к уголовной ответственности — одна из наиболее эффективных мер борьбы с преступлениями, а неопределенность законодательных дефиниций (на что ранее было уже обращено внимание) существенно снижает действенность уголовно-правовых средств.

Таким образом, существование проблем, связанных с привлечением к ответственности за нецелевое использование бюджетных денежных средств, требует эффективно работающего превентивного механизма, который, в свою очередь, повлечет за собой совершенствование уголовного закона в части установления ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 08.12.2003 N 162-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»
2. Лисенкова Наталья Александровна Нецелевое расходование бюджетных средств // Проблемы науки. 2018. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/netselevoe-rashodovanie-byudzhethnyh-sredstv> (дата обращения: 19.09.2019).

3. Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина / Д.Л. Комягин // Реформы и право. 2012. N 4. С. 19 - 31.
4. Косевич В.П. Нецелевое использование бюджетных средств как объект межотраслевого правового регулирования / В.П. Косевич // Российский следователь. — 2007. — № 12. — С. 38–40.
5. Шашкова Е.М. Ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств по Уголовному кодексу Российской Федерации // Законность, 2010. № 8.
6. Доклад об итогах работы органов прокуратуры Амурской области по укреплению законности и правопорядка за 2014 г. URL: <https://procrf.ru/news/230856-ob-itogah-raboty-organov.html>.
7. Апелляционное определение Московского городского суда от 19.12.2018 по делу N 10-17901/2018; Апелляционное постановление Московского городского суда от 28.03.2018 N 10-5502/2018
8. Приказ Минфина РФ от 26.04.2001 N 35н "Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.07.2001 N 2788)
9. Ступаченко Е.В. О некоторых вопросах законодательного противодействия нецелевому использованию бюджетных средств // Финансовое право. 2019. N 1. С. 31 - 34.
10. Саркисянц В.Г. К вопросу о совершенствовании уголовно-правовых норм, направленных на борьбу с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов / В.Г. Саркисянц // Российский следователь, 2007. С. 19-20.