DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_112

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

БОЙКО Наталья Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет».
E-mail: amulet-str@yandex.ru

Краткая аннотация. *В статье проведен анализ уголовного законодательства в сфере нецелевого расходования бюджетных средств. Особое внимание уделено статье 285.1 УК РФ и выдвинуты предложения по внесению дополнений и изменений. Также проведен краткий анализ уголовной правоприменительной практики. В современном обществе давно наблюдается увеличение преступности в области нецелевого расходования бюджетных средств, что является актуальной проблемой, которая требует особого внимания не только со стороны правоохранительных органов, но и законодателя.*

Abstract. *The article contains an analysis of criminal legislation in the field of misuse of budget funds. Particular attention is paid to article 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation and proposals have been put forward for the introduction of additions and amendments. A brief analysis of criminal law enforcement practices has also been carried out. In modern society, there has long been an increase in crime in the field of misuse of budget funds, which is an urgent problem that requires special attention not only from law enforcement agencies, but also from the legislator.*

Ключевые слова: *бюджетные средства, расходование бюджетных средств, получатель бюджетных средств, нецелевое расходование, уголовная ответственность, преступление, изменения, дополнения.*

Keywords: *budget funds, expenditure of budget funds, recipient of budget funds, misappropriation, criminal liability, crime, changes, additions.*

Исключительно важная роль бюджета в жизни государства и муниципальных образований обуславливает необходимость четкого правового регулирования в сфере использования бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением. Особо следует заметить, что складывающаяся в настоящее время нестабильность финансовой системы, уменьшение объема доходов публичных бюджетов различных уровней, наличие кризисных явлений в социально-экономической сфере обоснованно требуют усиления деятельности правоохранительных органов по выявлению и пресечению фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Острота и значимость данной проблемы не вызывает сомнения, поскольку в последние годы государством при реализации своих публичных функций существенно увеличены объемы финансирования различных социально значимых сфер, в целях их поддержки, дальнейшего развития и совершенствования. При этом, как показывает правоприменительная практика, выделяемые государством на указанные цели бюджетные средства нередко становятся объектами преступных посягательств, что как следствие причиняет существенный ущерб общественным и государственным интересам, снижает результативность и эффективность государственной деятельности в сфере социально-экономического развития и в конечном итоге способствует существенной криминализации бюджетной сферы. Как мы подчеркивали ранее, проблема эффективного и целевого использования бюджетных средств всегда является главным приоритетом для бюджетной системы страны от правильного ее функционирования во многом зависит уровень жизни населения и национальная безопасность страны [3, с. 15].

Такое явление, как нецелевое расходование бюджетных средств, нарушает установленный порядок использования указанных средств в строгом соответствии с теми целями, для которых они предназначены. Нецелевое расходование бюджетных средств приводит к утрате способности данного института выполнять свою основную функцию, и в этом случае он не вносит ожидаемого вклада в экономическое развитие страны [8, с. 159].

Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств описана в норме статьи 285. 1 УК РФ. До 2003 года за указанное противоправное действие могли привлечь по ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями». Ранее необходимо было доказывать существенность причиненного вреда, а также наличие у должностного лица корыстной или иной личной заинтересованности. Состав преступления, предусмотренный новой статьей, сконструирован как формальный и не содержит указания на особый характер мотивации [1].

Статья 285.1 УК РФ предусматривает 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, совершенном в крупном размере. Нецелевое использование средств федерального бюджета может быть выражено также в виде использования средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение бюджетных кредитов или бюджетных ссуд, использования средств федерального бюджета, полученных в виде субсидий или субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления, иного вида нецелевого использования средств федерального бюджета, предусмотренного бюджетным законодательством.

Главным признаком привлечения лица к уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств является крупный или особо крупный размер израсходованной суммы. В соответствии с Примечанием к ст. 285.1 УК РФ, крупным размером признается сумма бюджетных средств, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – семь миллионов пятьсот тысяч рублей. Если сумма израсходованных бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, не превышает один миллион пятьсот тысяч рублей, то данное деяние будет признаваться административным правонарушением и ответственность будет наступать по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» [4, с. 57; 8, с. 161].

Рассматривая объект нецелевого расходования бюджетных средств, стоит отметить, что с позиции осмысления объекта преступления как общественного отношения, охраняемого Уголовным кодексом России, необходимо учитывать, что нецелевое расходование бюджетных средств относится к должностным преступлениям, посягает на круг интересов государственной власти, органов местного самоуправления и интересы государственной службы. Объективная позиция нецелевого расходования бюджетных средств изображена законом действием в форме расходования бюджетных средств на нужды, не соответствующие обстоятельствам их получения.

Таким образом, основным объектом выступает соответствующее финансовое обеспечение функций и задач государства и местного самоуправления. А факультативный объект формируют интересы организаций и граждан, для снабжения которых назначались бюджетные средства, которые были использованы по нецелевому назначению.

При рассмотрении вопроса, касающегося субъекта состава преступления, обратим внимание на то, что согласно норме статьи 285.1 Уголовного кодекса РФ субъектом служит «должностное лицо получателя бюджетных средств». Отсюда следует предложение по внесению изменений в данную статью УК РФ. Необходимо исключить из текста статьи 285.1 УК РФ ссылку на субъект преступления. Такое изменение в уголовном законодательстве позволило бы включить всех лиц, которые ответственны за нецелевое расходование бюджетных средств. Перечень лиц, которые являются субъектами такого преступления, должен быть расширен. Поскольку данный перечень ограничен, а совершить преступление по нецелевому расходованию бюджетных средств могут и иные лица, - возникает необходимость немного дополнить субъектный состав.

Так, при рассмотрении главных бухгалтеров как прямых исполнителей, главный бухгалтер и руководитель в большинстве случаев должны привлекаться ответственности по части 2 статьи 285.1 Уголовного кодекса РФ по признаку исполнения деяния группой лиц по предварительной договоренности, что нецелесообразно. Поэтому Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 № 265-ФЗ установлено, что должностными лицами признаются лица, временно, постоянно или по особому полномочию исполняющие функции представителя власти, или выполняющие административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления, государственных органах, муниципальных и государственных учреждениях, государственных компаниях, государственных корпорациях, муниципальных унитарных и государственных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит субъектам Российской Федерации, Российской Федерации или муниципальным образованиям, в Вооруженных Силах РФ, других воинских формированиях и войсках Российской Федерации.

Отметим, что под «контрольным пакетом акций» понимается всякая форма соучастия в капитале организации, которая обеспечивает бесспорное право отклонения или принятия определенных решений на общественном собрании его участников (пайщиков, акционеров), в его органах правления и в этом числе наличие права вето, «золотой акции», права прямого назначения директоров и т.п. При совершении преступления должностным лицам устанавливается уголовная ответственность за халатность по статье 293 Уголовного кодекса РФ, а также по статьям 285.1, 285.2 УК РФ.

Заметим, что в Уголовном кодексе не предусмотрено привлечение к ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, которое произведено организованной группой. Поэтому следовало бы внести дополнения в статью 285.1 Уголовного кодекса РФ преступлением организованной группой, потому что данное необходимо для дифференциации уголовной ответственности с таким составом преступления.

Немаловажным дополнением также было бы включение в часть 2 статьи 285.1 Уголовного кодекса РФ такого понятия, как нецелевое расходование бюджетных средств, которое совершено должностным лицом с применением личного служебного положения. Данное дополнение должно отразиться на дифференциации уголовной ответственности.

В связи с вышеуказанным, следует, что необходимо внести изменения в статью 285.1 Уголовного кодекса РФ, которые дополнили бы данную статью частью третьей. В третью часть включить следующие признаки, а именно деяния, которые предусмотрены частями первой и второй статьи 285.1 УК РФ, если они совершены: организованной группой, либо должностным лицом, которое указано в Федеральном законе от 13.07.2015 № 265-ФЗ.

Также отметим, что с момента криминализации нецелевого расходования бюджетных средств прошло более 10 лет.

Поэтому, используя статистические данные, предоставленные Генеральной прокуратурой Российской Федерации, следует отметить, что в 2004 году было зафиксировано 37 фактов нецелевого расходования бюджетных средств, в 2005 году – 82, 2006 году – 151, 2007 году – 156, 2008 году – 197, 2009 году – 217. Так, с 2004 года по 2009 год имелась тенденция роста преступлений за нецелевое расходование бюджетных средств. Начиная с 2010 года наблюдается спад уголовных дел нецелевого расходования бюджетных средств – в 2010 году зафиксировано 157 преступлений, 2011 году – 109, 2012 году- 68, 2013 году – 2, 2014 году – 31, 2015 – 9 [7]. Из-за большого уровня латентности фактов таких преступлений, однозначно не стоит доверять статистическим данным, потому как на практике сотрудники органов финансового контроля и правоохранительных органов сталкиваются со сложностями во время выявления такого преступления и доказывания сведений, полученных при оперативно-розыскных мероприятиях.

По нашему мнению, ключевой проблемой является то, что в соответствии со статьей 285.1 УК РФ, чтобы привлечь лицо к уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств необходимо наличие крупного размера переведенной или израсходованной суммы. Имея данные Генеральной прокуратурой России [7], убеждаемся, что в 2012 году приостановлено 3 дела. В 2012 году имеются дела прошлых лет в количестве 22, в 2013 – 2, а в 2014 – 20. Данное указывает на отсутствие состава преступления (пункт 2 часть 1 статья 24 УПК РФ) или на неимение доказательств и затягивание дел.

Заметим также, что часть вторая статьи 285.1 Уголовного кодекса РФ предусматривает два признака: «совершение нецелевого расходования группой лиц по предварительному сговору» и «в особо крупном размере». В примечании к статье установлено, что «особо крупным размером считается 7 500 000 рублей». Указанная сумма является, несомненно, достаточно большой. Однако необходимо уменьшить установленные в примечании к анализируемой статье суммы ущерба – крупного и особо крупного размера. Внесение данного изменения мотивировано целью по устранению необоснованного привилегированного положения нормы об уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств [6, с. 12]. Также укажем, что в крайней мере необходимо уменьшить хотя бы величину особо крупного размера до пяти миллионов рублей.

Существует в правоприменительной практике еще одна проблема при квалификации ответственности и состава нецелевого расходования бюджетных средств. Такой проблемой является отграничение такого преступления от отдельных форм хищения, которые предусмотрены уголовным законом. Распространенной формой хищения является мошенничество (статья 159 УК РФ), растрата и присвоение (статья 160 УК РФ), что определяется своеобразием нецелевого расходования бюджетных средств. Важным уточнением при этом служит то, что вопрос отграничения преступления, который предусмотрен статьей 285.1 УК РФ от указанных выше форм, может появляться только в тех обстоятельствах, когда субъектом хищения служит должностное лицо, которое обладает полномочиями по расходованию бюджетных средств. Иными словами, проблема определения квалифицированных признаков касательно нецелевого расходования бюджетных средств имеет возможность быть осуществлена только в пределах части 3 статьи 159, части 3 статьи 159.1, части 3 статьи 159.2, части 3 статьи 160 УК РФ. Где критериальной особенностью будет являться субъект уголовного преступления – лицо, которое использует служебное положение.

Существуют такие формы хищения, которые представляют собой процесс списания бюджетных средств со счета и как расходование бюджетных средств в пользу получателей распорядителя счета. Данный факт усложняет проблему разделения преступлений, которые предусмотрены статьей 285.1 и частью 3 статьи 159 УК РФ. При судебно-следственных действиях, правоприменителями для квалифицированной оценки действий должностных лиц на основании рассматриваемых норм, нужно выявить несколько обстоятельств. Подобными обстоятельствами будут считаться отсутствие или наличие корыстной цели, причинение ущерба, которое связано с приобретением материальных выгод. Соответственно такие обстоятельства будут являться квалификационными признаками, которые отграничивают от мошенничества нецелевое расходование бюджетных средств, предусмотренных статьей 159 частью 3 Уголовного кодекса РФ.

Подводя итог, стоит отметить, что в настоящее время нормы уголовного законодательства несовершенны. Дополнения и изменения, которые необходимо внести в Уголовный кодекс Российской Федерации, непосредственно должны затронуть содержание статьи 285.1 и примечание к статье 285 Уголовного кодекса РФ.

Библиография:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.10.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/
2. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 265-ФЗ. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71027902/
3. Бойко Н.Н. Уголовно-правовые аспекты ответственности бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств // Российский следователь. 2007. № 10. С. 14-15.
4. Бондарь Е.О. О некоторых проблемах соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Современное право. 2014. № 12. С. 55-59.
5. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. (постатейный). Исправлен, дополнен, переработан / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Чучаева. М.: «КОНТРАКТ», 2013. 672 с.
6. Минеев В.А. Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 27.
7. Статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/.
8. Шашкова Е.М. Ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств по уголовному кодексу Российской Федерации // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2010. № 3 (15). С. 159-165.