

Климанова Ольга Валериевна
Klimanova Olga Valerievna

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права
и криминологии Самарского университета

*PhD (Law), Senior Lecturer of Criminal Law and Criminology
Department, Samara University*

E-mail: klimanovaov@mail.ru

УДК 343.35

**ОБ УГОЛОВНО-ПРАВОВОМ ГАРАНТИРОВАНИИ
ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ (НА ПРИМЕРЕ СТ. 285¹ УК РФ)
*ABOUT CRIMINAL LAW GUARANTEE OF EFFECTIVE USE
OF BUDGET FUNDS (THE CASE OF THE ARTICLE 285¹
OF CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION)***

Аннотация. Настоящая статья посвящена некоторым аспектам уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств. В условиях особого внимания контрольно-счетных органов к вопросам неэффективного расходования бюджетных средств и значительного числа выявляемых нарушений, не являющихся основанием применения мер юридической ответственности, поставлена цель определения необходимости и возможной формы уголовно-правового реагирования на неэффективное расходование бюджетных средств. Поскольку выявлена непосредственная связь направления бюджетных средств по целевому назначению с достижением заявленных в бюджетно-правовых актах целевых показателей и ожидаемых результатов, сформировано отрицательное отношение к введению нового специального состава, сделан акцент на изменении состава ст. 285¹ УК РФ в целях гарантирования эффективного использования бюджетных средств. Утверждается, что незакрепленность общественно опасных последствий обязательным признаком состава нецелевого расходования бюджетных средств фактически превращает его в нарушение бюджетно-правовой дисциплины. Предложено переконструирование состава ст. 285¹ УК РФ по типу материального состава.

Abstract. *This article is devoted to some features of criminal law protection of misuse of budget funds from the point of view of their effective use. In the*

context of special attention of control and accounting authorities to the issues of inefficient spending of budget funds and a significant number of detected violations that are not the basis for the application of legal measures, the aim is to study the need and potential form of criminal legal reaction to ineffective use of budget funds. Since the direct connection between the direction of budget funds for the intended purpose and the achievement of the targets stated in the budget legal acts and expected results was revealed, a negative attitude to the introduction of a new special corpus delicti was formed, emphasis was placed on changing of the composition of article 285¹ of Criminal Code of Russian Federation in order to guarantee the effective use of budget funds. It is argued that the lack of fixation of socially dangerous consequences as an essential element of misuse of budget funds actually turns it into a violation of fiscal discipline. Re-constructing of the composition of Art. 285¹ of Criminal Code of Russian Federation by type of material have been proposed.

Ключевые слова: должностные преступления; преступления в бюджетно-правовой сфере; нецелевое расходование бюджетных средств; эффективность использования бюджетных средств; общественная опасность преступления; крайняя необходимость; уголовная политика.

Keywords: *official crimes; crimes in the budgetary legal sphere; misuse of budget funds; efficient use of budget funds; public danger of a crime; extreme necessity; criminal policy.*

Исследование опубликованной следственной практики привлечения к уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств показало, что такие дела, как правило, возбуждаются по сведениям, представленным контрольно-счетными органами, о факте неправомерного действия – направления должностным лицом бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям, заявленным в соответствующей бюджетно-правовой документации. При этом даже когда последствия такой деятельности очевидны (например, комплекс инфраструктуры не создан [1], мостовой переход не реконструирован [2]), они на квалификацию содеянного не влияют. В этой связи возникает вопрос, отвечает ли идее справедливости одинаковая квалификация по ст. 285¹ Уголовного кодекса

Российской Федерации (далее – УК РФ) использования бюджетных средств в нарушение установленной цели, когда цель не была достигнута вовсе (комплекс инфраструктуры туристско-рекреационного кластера не создан, поскольку средства в полном объеме направлены на другие цели – по направлению дорожного хозяйства, как в первом приведенном примере), когда вместо реконструкции аварийного моста средства направлены на строительство нового мостового перехода, то есть по существу на сходный социально-полезный результат, но в нарушение формальной цели (как во втором из указанных примеров), или когда бюджетные средства были использованы не только не по целевому назначению, но и нерационально. Иными словами, следует определиться, насколько эффективность (результативность) использования бюджетных средств влияет на оценку общественной опасности нецелевого расходования бюджетных средств.

Одним из важнейших принципов бюджетной системы является эффективность использования бюджетных средств, что находит регулярное подтверждение в публикуемых заявлениях должностных лиц разных уровней. Например, в годовом отчете Счетной палаты РФ (ведущего органа, обеспечивающего контроль за исполнением бюджетов) основное внимание уделено наиболее важной в этом смысле проблематике выявления неэффективного расходования бюджетных средств (в частности, за 2021 год – 40 фактов на сумму 344,2 млрд рублей), при том что соответствующих специальных составов правонарушений фактически нет в отличие от нецелевого расходования бюджетных средств, которое на таком уровне не оценивается, однако формально имеет три вида различных юридических запретов [3]. С позиции уголовно-правовых реалий следует признать, что неэффективность расходования бюджетных средств просматривается лишь через призму общественно опасных последствий в условиях редчайшей практики зафиксированных случаев нецелевого расходования бюджетных средств.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств легально оформлен в ст. 38 Бюджетного кодекса Рос-

сийской Федерации (далее – БК РФ). Согласно ее действующей редакции бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. Данный принцип предполагает целевой характер предоставления бюджетных средств, что буквально заявлено в соответствующей норме, а также включает положение о необходимости их целевого расходования. Подобный подход является результатом расширительного толкования соответствующей нормы во взаимосвязи с иными положениями БК РФ, в частности, о необходимости обеспечения адресности и целевого расходования бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем), получателем бюджетных средств (ст. 158, 162 БК РФ). Кроме того, правило использования средств по целевому назначению подтверждено определением соответствующих контрольных функций со стороны органов внешнего и внутреннего финансового контроля (ст. 268¹, 269² БК РФ), а также установлением тройного уровня ответственности (бюджетной, административной и уголовной) за нецелевое расходование бюджетных средств.

Вместе с тем, выбор цели предоставления бюджетных средств и ее обязательная нормативная фиксация обусловлены серьезной работой по планированию бюджета с использованием программно-целевого метода. Его глубокое внедрение в бюджетно-правовую практику связано с Федеральным законом от 7.05.2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» и предполагает системное планирование бюджетных расходов в рамках отраслевых государственных и муниципальных программ, максимальная результативность которых обеспечена установлением показателей и ожидаемых результатов, проверяемых в формате регулярной отчетности об их достижении. Так, в частности, в паспорте национального проекта «Наука», утвержденном президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и

национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. № 16), перечислены цели и показатели, задачи и результаты реализации национального проекта по годам (например, доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей – с 43,3 до 50,1% к 2024 г. и т.п.). Исполнение предписаний национальных проектов осуществляется посредством организации потоков бюджетного финансирования всех уровней, к которым предъявляются те же требования в части достижения целей, решения задач и наступления результатов, что и в паспортах национальных проектов. Соответственно, при должном правомерном ходе формирования и исполнения бюджетов все показатели и результаты должны быть достигнуты.

Таким образом, теперь действующая система правового регулирования обеспечивает жесткую связь определения конкретных целей предоставления бюджетных средств и достижения необходимых результатов. Такая перестройка основ планирования бюджета потребовала фиксации указанной связи через совершенствование определения принципа эффективности бюджетных средств (ст. 34 БК РФ), который легально определен через две составляющие: экономность и результативность.

Признавая обоснованность подобного подхода в бюджетно-правовой сфере и возвращаясь к уголовно-правовым реалиям, заметим, что неэффективное расходование бюджетных средств само по себе не преступно.

Принципу эффективности бюджета в контексте уголовно-правовой специфики действительно не уделено внимание, как верно отмечают некоторые исследователи [4, с. 14–15]. Вместе с тем говорить о полном игнорировании идеи эффективности расходования бюджетных средств в уголовно-правовой плоскости нельзя, учитывая непосредственную связь направления бюджетных средств по целевому назначению с достижением заявленных в бюджетно-правовых актах целевых показателей и ожидаемых результатов. Запрещенное в ст. 285¹ УК РФ нецелевое расходование бюджетных средств закономерно влечет во многих случаях недостижение социально полезных

результатов, т.е. означает неэффективность такого финансирования.

Актуальным в этой связи видится вопрос об уголовно-правовых последствиях эффективного расходования бюджетных средств при их нецелевом направлении. Он должен решаться с учетом вынужденности соответствующих решений, а, значит, с применением норм об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, прежде всего крайней необходимости (ст. 39 УК РФ). Н.И. Пикуров и Е.Н. Карабанова справедливо отмечают, что в ситуации коллизии обязанностей расходовать бюджетные средства на строго определенные цели и, с другой стороны, осуществлять эффективное их расходование и управление государством в целом возникает состояние крайней необходимости, когда обеспечить жизненно важные интересы невозможно без причинения ущерба жизненно важным правоотношениям. Такой вопрос, например, возник в судебной практике в Архангельской области, когда денежные средства нецелевым образом были направлены главой муниципального образования на предотвращение срыва отопительного сезона (правда, судом в итоге не была обнаружена реальная угроза наступления таких последствий) [5, с. 77–78].

Кроме того, поскольку в составе преступления, закрепленном в ст. 285¹ УК РФ, не только не предусмотрены общественно опасные последствия, но и нет конструктивного признака мотива корыстной или иной личной заинтересованности, может быть поставлена под сомнение общественная опасность соответствующего деяния, состоящего фактически в бюджетно-правовом нарушении некорыстного (некоррупционного) свойства. А выявление дополнительно указанных признаков требует уже иной квалификации по совершенно другой норме – как злоупотребление должностными полномочиями, что вновь возвращает к вопросу об основании и необходимости криминализации нецелевого расходования бюджетных средств с использованием конструкции формального состава.

Подобные суждения не являются новыми, хотя в настоящее время при действующей системе правового регулирования

крайне редки. В относительно недавнем прошлом в немного отличных правовых условиях Л.Л. Кругликов и А.В. Офицера, присоединяясь к ранее выраженной позиции Минфина России (письмо от 16.04.1996 г. № 3-А2-02), утверждали, что под использованием не по целевому назначению средств следует понимать такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями или событиями, неправомерность которых закрепляется в соответствующих документах, предусматривающих их целевое назначение [6, с. 123–124; 7, с. 8]. Иными словами, нецелевое расходование в подобном понимании включает в себя два альтернативных признака: недостижение результата (неэффективность в смысле нерезультативности расходования средств) и собственно неправомерность расходования средств в нарушение установленной цели.

Е.С. Алексеева, со ссылкой на обобщение судебной практики о смежном составе административного правонарушения нецелевого использования бюджетных средств в «некрупном» размере (практика по ст. 285¹ УК РФ недостаточна для обобщения), определяет конструктивным признаком объективной стороны правонарушения именно недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства [8, с. 3–6].

Акцент на последствия в целях определения нецелевого расходования бюджетных средств выделялся в письме Министерства финансов Российской Федерации от 16.04.1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета», которое утратило актуальность в связи с принятием БК РФ. Нельзя не учитывать, что с 1996 г. изменились и реалии, и закон. Подобная позиция на сегодняшний день, как представляется, является примером толкования нормы, выводящего за ее пределы (расширительного толкования). В настоящее время на уровне бюджетного закона целевой характер бюджетных средств и их эффективное использование определены как различные принципы бюджетной системы од-

ного уровня, не соотносящиеся как часть и целое и не имеющие содержательных пересечений. Более того, требования результативности (эффективности) и целевого использования средств устанавливаются самостоятельно и в специальных нормах, регламентирующих конкретные параметры бюджетного процесса, что подтверждается путем лексико-грамматического толкования норм БК РФ о полномочиях участников бюджетного процесса (например, ст. 158, 162 БК РФ).

Вместе с тем желание связать между собой факт нецелевого расходования с результативностью (эффективностью) расходования бюджетных средств для целей уголовного права заслуживает поддержки. Направление целевых бюджетных средств на иные цели влечет риски недостижения социально полезных и значимых результатов по приоритетным направлениям финансирования, например, здравоохранения, образования, социальной поддержки и защиты и т.п.

Оговоримся, что данная зависимость не является строгой закономерностью. Например, А.В. Иванчин отмечает, что нередко руководитель органа или учреждения лишь временно направляет средства не по целевому назначению либо рассчитывает «перекрыть» эти расходы за счет внебюджетных источников. В данной ситуации факт нецелевого расходования бюджетных средств очевиден (исходя из буквального толкования нормы ст. 285¹ УК РФ), но срыва показателей эффективности данных действий вероятнее всего не будет [9, с. 47–48].

Ожидаемо, что критерий эффективности (результативности) расходования бюджетных средств не используется в судебной практике: несмотря на то, что благодаря произведенным расходам был достигнут необходимый результат использования денежных средств, поскольку бюджетные средства были израсходованы на цели, не соответствующие официальным условиям их получения, это позволяет вменить соответствующий состав нецелевого использования бюджетных средств [10, с. 13–18]. Вместе с тем, если деяние только формально содержит признаки состава преступления, оно может быть не

признано преступлением, если в силу малозначительности не представляет общественной опасности.

Действительно, формально-юридических оснований для обязательного включения в объективную сторону состава нецелевого расходования бюджетных средств неэффективности их расходования нет. Однако нужно учитывать общественную опасность преступления, которая обусловлена не просто нарушением отдельных норм бюджетного законодательства о целевом расходовании бюджетных средств, а ненаступлением или потенциальным ненаступлением ожидаемого результата, что по понятным причинам очень трудно воспринимается правоприменителями. Например, из регионального бюджета муниципалитету была предоставлена субсидия на ремонт автодорог общего пользования, однако деньги были использованы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет за ремонт этих же дорог, о чем не было информации в соглашении о предоставлении субсидии. При таких обстоятельствах судьи признали обоснованной квалификацию нарушения в качестве нецелевого использования бюджетных средств [11]. Хотя выделенные денежные средства формально были использованы совсем не по целевому назначению, но указанные деяния не нанесли вреда интересам общества, государства (как и не было угрозы их наступления), а их фактическое направление полностью отвечает изначальным целям с позиции достижения результата.

Полагаем, именно последствие делает нецелевое расходование бюджетных средств преступным. Эффективность расходования бюджетных средств как оценочная категория, открывающая чрезмерную широту усмотрения правоприменителям (в части трактовки результативности и особенно – экономности), сама по себе не должна быть обособленным объектом специальной уголовно-правовой нормы, но должна и может гарантироваться нормой ст. 285¹ УК РФ, в случае ее реконструирования.

На законодательном уровне в 2013 г. имела место попытка введения специальных составов бюджетного, административ-

ного и уголовного правонарушений в виде нерезультативного (неэффективного) расходования бюджетных средств [12]. Законопроект был отклонен по формальным причинам. Саму же идею, лежащую в его основе, представители государственной власти признают заслуживающей внимания. Так, для целей деятельности органов финансового контроля официально выделены такие три вида бюджетных нарушений, как нецелевое, неэффективное и неправомерное расходование бюджетных средств (см. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Федеральным казначейством 19.12.2017 г. в ред. от 31.12.2019 г.)). Как отмечает Минфин России в официальном письме от 17.03.2020 г. № 02-09-09/20248, конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств 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. Об этом же свидетельствуют судебные решения с прямой оценкой соблюдения принципов БК РФ, и подтвержденная Пленумом Верховного Суда РФ актуальность применения п. 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» о конкретных способах определения судами результативности использования бюджетных средств.

Однако и с уголовно-правовых позиций (для квалификации преступления), и с уголовно-процессуальных (для доказывания) введение в уголовный закон специального состава о неэффективном использовании бюджетных средств некорректно. Это не помогло бы дифференцировать уголовную ответственность, по сравнению с имеющимися нормами об уголовной ответственности должностных лиц. Кроме того, такой со-

став не поддавался бы аутентичному толкованию. Неслучайно, что состава неэффективного расходования бюджетных средств по-прежнему нет ни в уголовном, ни в ином отраслевом законодательстве, а применяются иные средства защиты результативности исполнения бюджета в правотворческой (бюджетно-правовой) и в правоприменительной (бюджетно-правовой, административно-правовой и уголовно-правовой) практиках.

Задаваясь вопросом необходимости защиты не только целевых, но и одновременно эффективных трат бюджетных средств, согласимся с предложением переконструировать состав преступления, предусмотренный ст. 285¹ УК РФ, по типу материального состава, добавив в него обязательный признак наступления общественно опасного последствия [13, с. 16–18]. Можно заключить, что только в связи с общественно опасными последствиями деяние в виде нецелевого расходования бюджетных средств наполняется необходимыми для преступления характером и степенью общественной опасности. Напротив, нарушения целевого расходования бюджетных средств без вреда для эффективности (результативности) их использования не могут признаваться общественно опасными.

1. В Новгородской области директор муниципального учреждения подозревается в нецелевом расходовании бюджетных средств. – URL: <https://sledcom.ru/news/item/1302313/> (дата обращения: 01.06.2022).

2. Председатель комитета дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания подозревается в нецелевом расходовании бюджетных средств в особо крупном размере. – URL: <https://sledcom.ru/news/item/1485691/> (дата обращения: 01.06.2022).

3. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году // URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2021 (дата обращения: 01.06.2022).

4. Бойко, Н.Н. Уголовно-правовые аспекты ответственности бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств / Н.Н. Бойко // Российский следователь. – 2007. – № 10. – С. 14–15.

5. Уголовно-правовая охрана бюджетных средств: монография / под общ. ред. Н.И. Пикурова, Е.Н. Карабановой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2018. – 104 с.

6. Кругликов, Л.Л. Экономические преступления в бюджетной и кредитно-финансовой сферах: вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности: монография / Л.Л. Кругликов. О.Г. Соловьев, А.С. Грибов. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – 232 с.

7. Офицерова, А.В. Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А.В. Офицерова. – Саратов, 2010. – 26 с.

8. Алексеева, Е.С. Правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Е.С. Алексеева // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 3–6.

9. Иванчин, А.В. Служебные преступления: учебное пособие / А.В. Иванчин, М.Н. Каплин. – Ярославль: ЯрГУ, 2013. – 108 с.

10. Землин, А.И. К вопросу об ответственности казенных учреждений и их должностных лиц за нарушения бюджетного законодательства / А.И. Землин // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 13–18.

11. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2018 № 301-АД18-8404 // СПС «Гарант».

12. Проект федерального закона № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант».

13. Зверева, Н.П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд / Н.П. Зверева // Российский следователь. – 2017. – № 24. – С. 16–18.