

*КАРАПЕТЯН Артем Гагикович*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-0936-1307?lang=ru>

<sup>1</sup>Карапетыан Артем Гагикович, преподаватель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия. E-mail: karapetyan.prof2014@yandex.ru

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

### **Аннотация**

**Предмет/тема.** Использование зарубежного опыта правового регулирования административной ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства в Российской Федерации.

**Цели/задачи.** Рассмотреть возможные пути совершенствования отечественного законодательства, предусматривающего административную ответственность за правонарушения в бюджетной сфере, выявить противоречия в правоприменительной практике и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

**Методология.** В исследовании использовались методы сравнительно-правового анализа, синтеза, конкретизации, формально-логический и другие методы научного исследования.

**Вывод.** Сравнительно-правовой анализ и сопоставление действующего российского законодательства с опытом законодательного регулирования административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства в странах ближнего зарубежья позволили выявить плюсы такого регулирования и предложить имплементацию в российское законодательство ряда недостающих составов, прошедших апробацию в странах ближнего зарубежья.

**Ключевые слова:** административная ответственность, нарушение норм бюджетного законодательства, нецелевое использование бюджетных средств, неэффективное использование бюджетных средств, административный штраф, освобождение от административной ответственности.

### **Administrative law**

**Artem G. Karapetyan**, Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLU)», lecturer at the Department of Administrative Law and Process, Moscow, Russia. E-mail: karapetyan.prof2014@yandex.ru

## **ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE BUDGETARY SPHERE: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE**

## Abstract

**Subject / theme** Use of foreign experience of legal regulation of administrative responsibility for violation of the budget legislation of the Russian Federation.

**Goals / objectives** The study was aimed to consider possible ways to improve the national legislation imposing administrative responsibility for offenses in the area of budget legislation, to identify contradictions in law enforcement practices and to formulate proposals to improve legislation in this area.

**Methodology** Such research methods as comparative legal analysis, synthesis, specification, formal-logical and other methods of scientific research have been employed within the study conducted.

**Conclusion** Comparative legal analysis and comparison of the current Russian legislation with the experience of legislative regulation of administrative responsibility for violations of budget legislation in the CIS countries allowed to identify the advantages of foreign experience and to offer to add a number of missing compounds that have been tested in the CIS countries to the Russian legislation.

**Key words:** administrative responsibility, violation of the norms of budget legislation, misuse of budget funds, inefficient use of budget funds, administrative fine, exemption from administrative responsibility.

От состояния бюджета государства во многом зависит благополучие всего общества, всех сфер его жизнедеятельности. Поэтому, учитывая исключительную важность бюджетных средств для нормального функционирования государства, правонарушения в бюджетной сфере представляют собой серьезную угрозу для всей государственной системы. Не случайно отечественный законодатель уделяет особое внимание защите общественных отношений в бюджетной сфере и предупреждению соответствующих правонарушений. На данную проблему обращает внимание и Е.Ю. Грачева, отметившая, что государство не сможет на должном уровне реализовывать свою внутреннюю и внешнюю политику, осуществлять социальные программы при отсутствии требуемых финансовых ресурсов и не применяя мер государственного принуждения в необходимых случаях [1].

Особая роль бюджета, важность его рационального использования и охраны неоднократно подчеркивалась Президентом РФ В.В. Путиным. Так, в одном из своих ежегодных посланий Федеральному Собранию глава государства отметил, что нецелевое использование или хищение бюджетных ассигнований следует рассматривать как прямой удар по национальной безопасности<sup>1</sup>.

Активное внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) и в главу 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) позволяют нам сделать вывод о том, что законодатель видит проблемы в финансовом секторе страны и ищет пути их решения. При этом немаловажное значение для реформирования, совершенствования и

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118> / Официальный сайт Президента РФ (дата обращения: 10.11.2017).

развития института юридической ответственности за правонарушения в бюджетной сфере имеет анализ опыта государств дальнего и ближнего зарубежья.

В первую очередь проанализируем нормативные правовые акты стран ближнего зарубежья, так как большинство из них входило в состав СССР в качестве союзных республик и их бюджетные системы сходны с бюджетной системой РФ.

Анализ нормативно-правовых актов Республики Азербайджан позволил нам сделать вывод о том, что в данном государстве ответственность за правонарушения в бюджетной сфере установлена Кодексом Азербайджанской Республики об административных проступках<sup>1</sup> (далее – КоАП РА). В главе 34 «Административные проступки, посягающие на правила экономической деятельности» содержатся две статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушения в бюджетной сфере. Так, статьей 410 «Нарушение финансовых правил в финансово-хозяйственной деятельности организаций, финансируемых из государственного бюджета» предусматривается наказание в виде административного штрафа для должностных лиц организаций, финансируемых из государственного бюджета. Такое наказание назначается в случае использования бюджетных средств не по назначению, либо расходование внебюджетных средств бюджетных организаций не по смете, утвержденной после согласования с финансовыми органами.

Статьей 411 «Нарушение правил использования государственного долга или долга, полученного под государственную гарантию» предусмотрено наказание в виде административного штрафа в размере от двукратного до четырехкратного размера ущерба (полученной прибыли), нанесенного в результате административного проступка. Это правонарушение состоит в несвоевременном представлении основным заемщиком сведений об использовании и возвращении средств, привлеченных путем государственных займов из средств государственного бюджета или государственной гарантии, сведений о состоянии своего банковского счета или представление искаженных сведений, неиспользование по назначению средств, привлеченных по государственным займам и гарантированным государством обязательствам, если это причинило государству ущерб в незначительном размере.

По Закону Азербайджанской Республики «О бюджетной системе»<sup>2</sup> за правонарушения в бюджетной системе ответственность устанавливается только для должностных лиц. Так, в статье 18 этого нормативного акта

---

<sup>1</sup> Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках» от 01.03.2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=85141/](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85141/) Электронный фонд нормативно-правовой документации Законодательство стран СНГ (дата обращения: 02.02.2018).

<sup>2</sup> Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 2002 года №358-ПQ «О бюджетной системе». СЗ Азербайджанской Республики 31 октября 2002 года. № 10. Ст. 584

говорится об исполнении государственного бюджета. В части 2 данной статьи предусматривается, что должностные лица бюджетных организаций привлекаются к ответственности за несоблюдение находящимися в их подчинении учреждениями осуществляемых ими финансовых операций, норм расходов и соответствующих финансовых правил.

Таким образом, анализ норм КоАП Республики Азербайджан и Закона «О бюджетной системе» Республики Азербайджан привел нас к следующим выводам.

1. Общественные отношения, связанные с привлечением к ответственности за правонарушения в бюджетной сфере, регулируются только КоАП Республики Азербайджан (если такое правонарушение не является основанием для привлечения к уголовной ответственности). При этом нормы Закона «О бюджетной системе» выполняют регулятивную функцию.

2. Ответственность за правонарушения в рассматриваемой сфере для организаций (юридических лиц) не устанавливается. Наказания предусмотрены только для должностных лиц организаций, финансируемых из государственного бюджета.

В связи с указанными выводами полагаем необходимым высказать следующие суждения.

Во-первых, было бы целесообразным в отечественном законодательстве устанавливать административную ответственность в первую очередь для должностных лиц. По вопросу о целесообразности привлечения к ответственности должностных, а не юридических лиц, справедливо, на наш взгляд, высказался французский юрист-правовед П. Дюпон-Дэлэстрэн. Он подчеркнул, что за юридическим лицом всегда стоит конкретное физическое лицо. При этом юридическое лицо не только не совершает деяние и не участвует в его совершении, но и не имеет никакой возможности предотвратить это деяние [2]. Сходная позиция получила распространение в ФРГ. В этой стране любое должностное лицо, наделенное административно-хозяйственными полномочиями в бюджетной организации, в случае правонарушения в бюджетных правоотношениях рассматривается как потенциальный правонарушитель в связи с административно-властной самостоятельностью последнего при распоряжении бюджетными средствами [3]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что именно по воле должностных лиц и с их дозволения расходуются бюджетные средства.

Во-вторых, нормы, устанавливающие ответственность (если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния) за правонарушения в бюджетной сфере, должны быть консолидированы в КоАП РФ.

В-третьих, назначаемое административное наказание должно быть соразмерно правонарушению, так как на сегодняшний день в соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств для должностных лиц административный штраф составляет от 20 тыс. до 50

тыс. руб. При этом сумма использованных не по назначению средств бюджета может достигать одного млн. 500 тыс. руб., так как в статье 15.14 КоАП РФ говорится, что административная ответственность устанавливается в случае, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ<sup>1</sup>. Согласно указанной статье уголовная ответственность предусматривается за использование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, в случае совершения правонарушения в крупном размере (один млн. 500 тыс. руб.) или особо крупном размере (семь млн. 500 тыс. руб.).

Анализ нормативных предписаний главы 15 КоАП РФ позволяет нам сделать вывод о том, что принцип соразмерности наказания правонарушению не вполне соблюдается. Получается, что за нецелевое использование средств бюджета в размере 1,5 млн. руб. могут привлечь к административной ответственности и назначить наказание в виде штрафа в размере всего лишь до 50 тыс. руб. Парадоксально, что данная санкция в 30 раз меньше ущерба, который может быть нанесен бюджету РФ или бюджетам её субъектов в результате административного правонарушения.

На наш взгляд, установленные КоАП РФ меры ответственности в этой части несоразмерны и неэффективны. Поэтому представляется необходимым внести изменения в главу 15 КоАП РФ, ужесточающие административное наказание за нарушение норм бюджетного законодательства. Проведенный нами анализ показывает, что при нецелевом использовании более миллиарда рублей (за 2016 год объем бюджетных средств с признаками нецелевого использования составил 1,1 млрд. рублей)<sup>2</sup>, совокупность штрафных санкций в размере 33 601,4 тыс. рублей не компенсирует вред, причиненный государству, и делает невозможным восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных правовых средств.

Отметим, что в проекте КоАП РФ депутатами Государственной Думы предложено увеличение штрафа за нецелевое использование бюджетных средств и средств бюджетного кредита<sup>3</sup>. Но данный проект федерального закона не был принят и в рассматриваемой нами части никаких изменений не произошло. При этом вызывает интерес позиция законодателя Республики Беларусь в части установления административной

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> Отчет Счетной палаты РФ за 2016 год [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://www.scp.gov.ru/activities/annual\\_report/896/](http://www.scp.gov.ru/activities/annual_report/896/) Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (дата обращения: 04.01.2018)

<sup>3</sup> См. пункт к) части 2 статьи 4.6 Проекта № 957581-6 Кодекса РФ об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://asozd.duma.gov.ru/> Официальный сайт Государственной Думы (дата обращения: 21.02.2018).

ответственности за правонарушения в бюджетной сфере. Так, например, С.А. Полякова отмечает, что несмотря на большой объем главы Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее - КоАП РБ)<sup>1</sup>, предусматривающей ответственность в финансовой сфере, ответственность за нарушения в бюджетной сфере [4] предусматривается всего лишь одной статьей (ст. 11.16 «Нарушение порядка использования средств бюджета, государственных внебюджетных фондов либо организации государственных закупок товаров (работ, услуг)»). Однако если проанализировать главу 11 «Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности» КоАП РБ, то выясняется, что это не так. Ответственность за анализируемые нами правонарушения устанавливается и статьей 11.17 «Нарушение порядка предоставления, привлечения и использования заемных средств».

Попытаемся установить, всё-таки за какие правонарушения в бюджетной сфере, кроме статьи 11.16, КоАП РБ предусмотрена административная ответственность. Так, частью 3 статьи 11.17 устанавливается административная ответственность для должностных лиц государственной организации или хозяйственного общества с долей государства в уставном фонде за нарушение порядка предоставления такими организациями денежных средств *взаем*. Если сравнить положение части 3 статьи 11.17 КоАП РБ с частью 1 статьи 15.15.2 КоАП РФ, то последним устанавливается административная ответственность для кредитора в случае нарушения условия предоставления бюджетного кредита.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что по содержанию и правовой природе положения анализируемых норм аналогичны, за исключением того что КоАП РБ ответственность устанавливается за нарушение порядка предоставления денежных средств *взаем*, а КоАП РФ предусмотрена ответственность в случае нарушения условия предоставления бюджетного *кредита*. Если посмотреть на приведенное различие с позиции гражданского законодательства, то можно констатировать, что в главе 42 ГК РФ «Заем и кредит» эти понятия всё-таки отличаются друг от друга. Заметим, однако, что отечественный законодатель не разграничивает данные понятия, и в части 2 статьи 15.15.2 КоАП РФ указывает, что ответственность несет *заемщик* за нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

По нашему мнению, часть 4 статьи 11.17 КоАП РБ тоже предусматривает административную ответственность за правонарушения в бюджетной сфере. Речь в данном случае идет об ответственности должностного лица организации, нарушившего сроки возврата денежных средств, предоставленных государственной организацией или

---

<sup>1</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года № 194-З. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 9 июня 2003 года, № 63, 2/946.

хозяйственным обществом с долей государства в уставном фонде взаем в установленном законодательными актами порядке, и (или) их использование на цели, не предусмотренные в договоре займа. В КоАП РФ ответственность за аналогичное правонарушение предусматривается статьей 15.15.1. В ней установлено, что перечисление либо перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, но несвоевременно, является основанием для привлечения к административной ответственности заемщика.

Нам не совсем понятна позиция законодателя Республики Беларусь, который несмотря на небольшое количество составов административных правонарушений в бюджетной сфере, предусматривает в КоАП РБ ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (ч. 2 ст. 11.16) и за нецелевое использование бюджетного кредита (ч. 4 ст. 11.17) различными статьями<sup>1</sup>. Также по непонятной нам причине в случае нецелевого использования средств *бюджетного кредита* несут ответственность исключительно должностные лица, а за нецелевое использование бюджетных средств несут ответственность, как должностные лица, так и индивидуальные предприниматели и юридические лица (за исключением бюджетных организаций).

Необходимо признать, что по некоторым затронутым здесь вопросам позиция российского законодателя более правильна. Так, установление статьей 15.14 КоАП РФ одинаковой ответственности, как за нецелевое использование бюджетных средств, так и за нецелевое использование бюджетного кредита, весьма логично. Отметим, что и в одном, и в другом случае средства выделяются из бюджета и их нецелевое использование в одинаковой степени наносит ущерб государству. Таким образом, установление административной ответственности за данные правонарушения различными статьями и назначение отличающихся друг от друга наказаний нецелесообразно для законодательной практики РФ.

Несмотря на наличие нескольких вызывающих сомнение позиций, было бы несправедливым утверждать, что в законодательстве нашего партнера по Союзному государству отсутствуют положения, которые были бы полезны для заимствования и имплементации в российское законодательство. Так, проводя различие между нормами, предусматривающими административную ответственность за нарушение бюджетного законодательства в России и Республике Беларусь, следует учитывать один принципиально важный момент. Речь идет о том, что в соответствии с частью 2 статьи 11.16 КоАП РБ административную ответственность несут юридические лица, за исключением *бюджетных организаций*. Указанная особенность белорусского административного законодательства интересна для дальнейшего исследования.

Еще одно положение, которое вызывает интерес для имплементации –

---

<sup>1</sup> Аналогична позиция законодательства Республики Казахстан, о которой речь пойдет далее.

санкция, предусмотренная белорусским законодательством за нецелевое использование бюджетных средств. По сравнению со статьей 15.14 КоАП РФ, предусматривающей для юридических лиц административный штраф в размере от 5 до 25 процентов от денежных средств, перечисленных из бюджета и использованных не по целевому назначению, частью 2 статьи 11.16 КоАП РБ предусматривается штраф в размере денежных средств, использованных не по целевому назначению.

Принимая во внимание этот опыт, в отечественном законодательстве целесообразно предусмотреть санкцию, соразмерную совершенному правонарушению и причиненному убытку, так как применение наказания в виде штрафа в размере от 5 до 25 процентов от суммы нанесенного ущерба не столь эффективно и не возмещает государству причиненный в результате правонарушения вред.

С учетом изложенного, предлагается внести следующие изменения в главу 15 КоАП РФ:

*во-первых*, за нецелевое использование бюджетных средств в первую очередь наказывать должностное лицо – руководителя, ответственного за деятельность данной организации;

*во-вторых*, в случаях, когда невозможно доказать вину должностного лица, предусматривать наказание для юридического лица (за исключением бюджетных организаций). При этом хотелось бы отметить, что позиция В.И. Дымченко, которая выражалась в том, что юридическое лицо несет ответственность как при наличии четко выраженной провинности отдельных работников, так и в случае исключения или невозможности установления вины конкретных лиц [5], - неоправданна. Учитывая современные реалии, если при каждом правонарушении должностного лица в бюджетной сфере будут наказывать юридическое лицо, которое является бюджетной организацией, то данная организация не сможет в полной мере и эффективно выполнять свои функции в связи с нехваткой денежных средств. Более того, позиция В.И. Дымченко противоречит части 1 статьи 2.1 КоАП РФ, где предусмотрено, что административная ответственность устанавливается исключительно за те противоправные действия (бездействие), в отношении которых установлена непосредственная вина правонарушителя;

*в-третьих*, санкции, предусмотренные за административные правонарушения в бюджетной сфере, должны быть: а) справедливыми; б) соразмерными совершенному правонарушению.

Предлагается внести в КоАП РФ следующие изменения.

1. Главу первую дополнить статьями 1.6.1 и 1.6.2 следующего содержания:

*1.6.1. Принцип справедливости.*

*1. Административное наказание и иные меры административно-правового характера, применяемые к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, должны быть*



справедливыми, то есть соответствовать характеру, степени общественной опасности проступка и обстоятельствам его совершения.

2. Физическое или юридическое лицо не может нести административную ответственность дважды за один и тот же проступок.

*Примечание.* Положение части 2 настоящей статьи не распространяется на деяния административные правонарушения.

#### 1.6.2. Принцип соразмерности.

Административное наказание, применяемое к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, должно быть соразмерным, то есть компенсировать вред, нанесенный государству.

2. В главу 15 КоАП РФ внести следующие изменения:

1) в статье 15.14, части 2 и 4 статьи 15.15, части 2 и 4 статьи 15.15.1, части 3 статьи 15.15.2 и части 2 статьи 15.15.4 после слов «на юридических лиц» дополнить слова «(за исключением бюджетных организаций)»;

2) в статье 15.14 предложение «от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, использованных не по целевому назначению» заменить предложением «в размере средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ и использованных не по целевому назначению»;

3) в части 2 статьи 15.15 и части 2 статьи 15.15.1 словосочетание «от 5 до 25 процентов» заменить словосочетанием «в размере»;

4) в части 4 статьи 15.15, части 4 статьи 15.15.1 и части 2 статьи 15.15.4 словосочетание «от 2 до 12 процентов» заменить предложением «в размере одного процента за каждый день просрочки от».

Представляется, что предлагаемые нами изменения в КоАП РФ в случае их внесения позволят:

1) привлекать к административной ответственности должностных лиц – руководителей организаций;

2) наказывать юридических лиц, за исключением бюджетных организаций, и тем самым предотвращать неэффективное и бессмысленное применение к бюджетным организациям наказания в виде административного штрафа;

3) возмещать государству причиненный в результате административного правонарушения вред с учетом принципа справедливости и соразмерности при назначении наказания в виде административного штрафа в размере средств, использованных не по целевому назначению.

Для нашего исследования вызывают интерес некоторые подходы законодателя Республики Казахстан. В первую очередь проанализируем определенные положения Кодекса Республики Казахстан об

административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РК), предусматривающие административную ответственность за правонарушения в бюджетной сфере, и сопоставим их с соответствующими нормами КоАП РФ.

Анализ главы 15 КоАП РК («Административные правонарушения в области торговли и финансов»), состоящей из 84 статей, позволил нам сделать вывод о том, что нормами данной главы устанавливается ответственность за правонарушения в различных сферах. Но мы подвергнем анализу только шесть статей, за несоблюдение требований которых, на наш взгляд, устанавливается административная ответственность за различные правонарушения в бюджетной сфере.

В первую очередь остановимся на тех статьях КоАП РК, которые по составу схожи со статьями главы 15 КоАП РФ и предусматривают ответственность за правонарушения в рассматриваемой нами сфере. Так, в соответствии с частями 1 и 3 статьи 233 КоАП РК административная ответственность устанавливается за получение либо использование кредита, займа с нарушением законодательства Республики Казахстан. Примерно за аналогичный состав административного правонарушения предусмотрена ответственность статьей 15.15.2 КоАП РФ. Отметим, что в отличие от российского законодателя, согласно части 2 статьи 233 КоАП РК за нецелевое использование бюджетного кредита отдельно устанавливается административная ответственность в виде административного штрафа. Обратим внимание, что аналогичную позицию законодателя Республики Беларусь мы рассматривали в начале параграфа. Подчеркнем, что для отечественного законодателя нецелесообразно предусматривать самостоятельный вид административной ответственности за нецелевое использование бюджетного кредита.

Еще одним специфическим признаком административного законодательства Республики Казахстан является то, что в отличие от КоАП РФ, в соответствии с частью 1 статьи 15.15.2 которого кредитор несет ответственность за нарушение условий предоставления бюджетного кредита, КоАП РК самостоятельной статьей 236 предусматривает ответственность кредитора за нарушение условий и процедур предоставления бюджетных кредитов, государственных гарантий и поручительств государства.

Статья 234 «Несвоевременное, неполное зачисление поступлений в республиканский и местные бюджеты» КоАП РК по аналогии со статьей 15.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств. Обратим внимание на то, что в отличие от КоАП РФ, который статьей 15.15.1 устанавливает ответственность за перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, КоАП РК не

---

<sup>1</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // Казахстанская правда, 12 июля 2014 года № 135 (27756).

предусмотрена административная ответственность за какие-либо правонарушения, связанные с неперечислением платы за пользование бюджетным кредитом.

Завершая сравнительно-правовой анализ составов аналогичных административных проступков в рассматриваемой нами сфере, имеющих место в российском и казахском законодательстве, отметим, что согласно статье 235 КоАП РК административная ответственность устанавливается за правонарушение, связанное с несоблюдением правил ведения бюджетного учета, а также составления и представления бюджетной отчетности. Примерно за такой же состав административного правонарушения статьей 15.15.6 КоАП РФ устанавливается ответственность для должностных лиц, которые не предоставили или предоставили бюджетную отчетность с нарушением установленного законодательством срока.

Для нашего исследования представляют научный интерес положения статей 216 и 225 КоАП РК. Так, согласно статье 216 КоАП РК в случаях, когда государственные предприятия, акционерные общества или иные субъекты не достигают целей, на которые государством выделены бюджетные инвестиции, то выступающие в интересах получателей государственных инвестиционных средств должностные лица привлекаются к административной ответственности в виде административного штрафа.

Исходя из содержания анализируемой нами статьи, можем сделать вывод о том, что ответственность устанавливается за неэффективное использование инвестиционных средств, так как фактом правонарушения является отсутствие результата, для достижения которого изначально из бюджета инвестированы денежные средства. Более четкие формулировки об установлении ответственности за неэффективное использование бюджетных средств можем обнаружить в статье 48 Бюджетного кодекса Республики Казахстан<sup>1</sup> (далее - БК РК). Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 18 БК РК высшее должностное лицо субъекта получателя средств межбюджетного трансферта несет ответственность, как в случае нецелевого использования целевых трансфертов, так и в случае недостижения результатов, для реализации которых выделялись бюджетные средства.

По мнению автора, было бы весьма полезным применение опыта законодателя Республики Казахстан в отечественной практике. Так, в главе 15 КоАП РФ отсутствуют статьи, предусматривающие административную ответственность, как за неэффективное использование бюджетных средств, так и за неэффективное использование средств государственных внебюджетных фондов. При этом, если обратим внимание на пункт 1

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://online.zakon.kz/> Официальный сайт компании «ИС Параграф» (дата обращения: 23.02.2018)

статьи 5 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ»<sup>1</sup>, то можем констатировать, что одной из главных задач Счетной палаты России (далее - СП РФ) является контроль за использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Отметим, что целью организации и осуществления контроля является оценка с точки зрения целевого и эффективного использования вышеприведенных средств. Анализ отчета СП РФ за 2016 позволяет констатировать, что сумма средств бюджета, использованных неэффективно, составила 33,3 млрд. рублей, а средств, использованных не по целевому назначению – 1,1 млрд. рублей<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

*Во-первых*, сумма бюджетных средств, использованных неэффективно, в 33 раза превышает сумму нецелевого использования бюджетных средств за отчетный период.

*Во-вторых*, административное законодательство РФ не предусматривает установление ответственности в случае неэффективного использования средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Резюмируя сказанное, полагаем целесообразным главу 15 КоАП РФ дополнить статьей 15.14.2 следующего содержания:

*Статья 15.14.2. Неэффективное использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов*

*Неэффективное использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, выразившееся в полном или частичном освоении указанных средств, повлекшее недостижение результатов, определенных законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом,*

*влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере средств, необходимых для достижения результатов, определенных законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц (за исключением бюджетных организаций) - в размере средств, необходимых для достижения результатов, определенных законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом.*

Полагаем, что данная статья позволит устранить законодательный

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета. № 77. 10.04.2013.

<sup>2</sup> Отчет Счетной палаты РФ за 2016 год [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://www.ach.gov.ru/activities/annual\\_report/896/](http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/896/) Официальный сайт Счетной палаты РФ (дата обращения: 23.02.2018)

пробел, и в случаях неэффективного использования средств бюджета и государственных внебюджетных фондов установит административную ответственность для субъектов-правонарушителей.

Завершая сравнительно-правовой анализ норм КоАП РК и КоАП РФ, обратим внимание, что статьей 225 Кодекса Республики Казахстан предусматривается ответственность за нецелевое использование пенсионных активов. Согласно пункту 13 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»<sup>1</sup> (далее - Закон № 105-V) под пенсионным активом понимаются деньги, ценные бумаги, иные финансовые средства, которые предназначены для обеспечения пенсионных выплат, переводов, а также иных целей, предусмотренных Законом № 105-V. Данная статья предусматривает ответственность за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов. За аналогичное административное правонарушение устанавливается ответственность и нормами административного законодательства Республики Таджикистан, где более подробно говорится о составе данного проступка.

Итак, завершающей страной ближнего зарубежья, чья правовая система вызывает интерес для исследования, является Республика Таджикистан. Если подвергнуть анализу Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РТ), то отдельную главу, посвященную административным правонарушениям в сфере бюджета, мы не найдем. Только в главе 38 «Административные правонарушения, связанные с коррупцией» можно обнаружить одну статью, в которой проявляются некоторые признаки административного правонарушения в бюджетной сфере. Так, статьей 667 КоАП РТ предусматривается административный штраф за незаконное распоряжение основными государственными средствами (землей или другими природными или материальными ресурсами).

Во-первых, отличим статьи 667 КоАП РТ от статьи 15.14 КоАП РФ является то, что данная статья устанавливает ответственность не только за использование средств, не соответствующих цели, но и в целом за незаконное использование средств, под что подпадают и иные правонарушения в бюджетной сфере.

Во-вторых, статей 667 КоАП РТ предусматривается ответственность не конкретно за незаконное использование бюджетных средств, а за незаконное использование земли, принадлежащей государству, или

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://adilet.zan.kz/> Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан (дата обращения: 23.02.2018).

<sup>2</sup> Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 года [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=85141/](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85141/) Электронный фонд нормативно-правовой документации Законодательство стран СНГ (дата обращения: 08.02.2018).

незаконное использование иных природных ресурсов.

Для нашего исследования представляет интерес глава 34 КоАП РФ «Административные правонарушения в области государственного социального страхования», в частности статья 621 «Нецелевое использование средств социального налога», предусматривающая административную ответственность за нецелевое использование средств, которые аккумулируются в результате перечисления денежных средств гражданами и организациями для реализации программ обязательного социального страхования.

Согласно статье 10 БК РФ бюджетная система России состоит из федерального бюджета, *бюджетов государственных внебюджетных фондов*, бюджетов субъектов РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 144 БК РФ к бюджетам государственных внебюджетных фондов относятся бюджеты Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ. Анализ пункта 1 статьи 147 БК РФ приводит нас к выводу о том, что средства государственных внебюджетных фондов могут расходоваться исключительно на цели, определенные законодательством конкретных видов обязательного социального страхования<sup>1</sup>.

Известно, что статьей 15.14 КоАП РФ предусматривается ответственность за нецелевое использование бюджетных средств. При этом законодатель не говорит об административной ответственности за нецелевое использование средств внебюджетных фондов, хотя на практике выявлены факты незаконного использования средств внебюджетных фондов. Например, в мае 2017 года ФАС России был установлен факт незаконного использования 150 миллионов рублей Пенсионным фондом России<sup>2</sup>.

Если обратить внимание на положения Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – ФЗ № 167), то можно обнаружить, что пунктом 3 статьи 18 данного закона устанавливается, что ответственность за нецелевое расходование средств Пенсионного фонда определяется законодательством РФ. При этом законодатель ссылается на главу 15 КоАП РФ, где, как мы уже отметили, говорится об ответственности за нецелевое

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ». Российская газета, № 274. 03.12.2010; Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

<sup>2</sup> [Электронный ресурс] // Режим доступа <https://fas.gov.ru/> Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы (дата обращения: 10.01.2018).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ». СЗ РФ. 17.12.2001. № 51. Ст. 4832.

использование бюджетных средств, что, на наш взгляд не включает в себя бюджеты внебюджетных фондов РФ.

Аргументируя наш вывод, отметим, что согласно статье 16 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»<sup>1</sup> денежные средства фондов конкретных видов обязательного социального страхования не входят в состав, как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Более того, из содержания пункта 2 статьи 18 ФЗ № 167 можно сделать вывод о том, что законодатель сам различает категорию бюджетных средств внебюджетных фондов и средств федерального бюджета. Так, в данной статье предусматривается перечисление средств из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда в случаях, когда расходы бюджета Пенсионного фонда полностью не покрываются средствами от уплаты страховых взносов. На наш взгляд, еще одним аргументом, подтверждающим неоспоримость сделанного нами вывода, является то, что УК РФ различает ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств – статья 285.1, и за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов – статья 285.2.

Резюмируя изложенное, можно сказать, что в целом институт административной ответственности за правонарушения в бюджетной сфере в Республике Таджикистан на сегодняшний день развит очень слабо, так как в КоАП РТ только статьями 621 и 667 предусматривается ответственность за правонарушения в бюджетной сфере. Более того, отмеченные статьи не охватывают все потенциально возможные административные правонарушения, которые могут иметь место в бюджетной сфере.

При этом, основываясь на опыте законодателя Республики Таджикистан, и проводя сравнительно-правовой анализ КоАП РТ и соответствующего законодательства РФ, полагаем целесообразным дополнить главу 15 КоАП РФ статьей 15.14.1 следующего содержания:

*15.14.1. Нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов.*

*Нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов, выразившееся в направлении средств государственных внебюджетных фондов РФ на оплату обязательств, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете конкретных видов обязательного социального страхования, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств,*

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Российская газета. № 139. 21.07.1999.

*если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере средств, использованных из бюджета государственного внебюджетного фонда не по целевому назначению, или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.*

Полагаем, что предложенное нами дополнение в главу 15 КоАП РФ позволит восполнить пробел, допущенный отечественным законодателем. Более того, основной его целью является законодательная регламентация привлечения к ответственности должностных лиц за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов.

На наш взгляд, интересна для имплементации и продвигаемая на территории стран Европейского Союза (далее – ЕС) – «программа лояльности»<sup>1</sup>. Практика Европейского союза показывает, что предлагаемая Комиссией ЕС «политика лояльности» максимально эффективна для противодействия и борьбы при картельных сговорах<sup>2</sup>. Опыт ЕС активно используется при противодействии картельным сговорам ФАС России. Так, согласно программе лояльности, лицо, уведомившее о наличии картельного сговора, освобождается от ответственности при наличии нескольких условий. Данное положение получило закрепление в КоАП РФ. Согласно примечанию, данному к статье 14.32 КоАП РФ, лицо или группа лиц, которое(ые) в добровольном порядке сообщили в ФАС России или ее территориальный орган об участии в картельном сговоре, освобождаются от административной ответственности при выполнении некоторых условий.

На наш взгляд, такая «программа лояльности» интересна для внедрения в отечественную практику противодействия бюджетным нарушениям. Так, полагаем целесообразным освобождать от административной ответственности лиц, заявивших в Счетную палату РФ или Федеральное казначейство о фактах нецелевого использования бюджетных средств или средств бюджетного кредита. С учетом сложности выявления таких правонарушений и доказывания вины правонарушителей, считаем такую практику весьма полезной.

Исходя из изложенного, полагаем целесообразным дополнить главу 15 примечанием следующего содержания:

*Лицо, добровольно заявившее в Счетную палату РФ (ее территориальные органы) или в Федеральное казначейство или его территориальный орган о нецелевом использовании бюджетных средств или средств бюджетного кредита, освобождается от административной*

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html> (дата обращения: 10.02.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html) (дата обращения: 10.02.2018).



*ответственности за административное правонарушение, предусмотренное статьей 15.14 настоящего Кодекса, при выполнении в совокупности следующих условий:*

*на момент обращения лица с заявлением орган финансового контроля не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении;*

*лицо отказалось от участия или дальнейшего участия в соглашении либо от осуществления или дальнейшего нецелевого использования бюджетных средств или средств бюджетного кредита;*

*представленные сведения и документы являются достаточными для установления события административного правонарушения.*

*Освобождению от административной ответственности подлежит лицо, первым выполнившее все условия, предусмотренные настоящим примечанием.*

Такими, на наш взгляд, представляются возможные пути совершенствования института административной ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства с использованием зарубежного опыта.

#### **Список источников:**

1. Грачева (2000) - Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис. ...докт. юрид. наук. М., 2000. С. 5-6.

2. Аванесов (1992) – Аванесов О.Г. Реформа уголовного права Франции (проблемы общей части): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 129.

3. Rojas, Luis Emilio: Grundprobleme der Haushaltsuntreu. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 2011. С. 132.

4. Полякова (2015) – Полякова С.А. Финансово-правовая ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М.: 2015. С. 66.

5. Дымченко (1983) – Дымченко В.И. Административная ответственность организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1983. С. 10.

#### **References:**

Gracheva (2014) – Gracheva E.Yu., Problems of legal regulation of state financial control: Dis. ... Doc. the faculty of law. sciences'. M. [Problemyi pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya: Dis. ...dokt. yurid. nauk. M.], 2000. P. 5-6.

Avanesov (1992) – Avanesov O.G. Reform of the criminal law of France (problems of the General part): Dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. M., [Reforma ugolovnogo prava Frantsii (problemyi obschey chasti): Dis. ... kand. yurid. nauk. M.], 1992. P. 129.

Rojas, Luis Emilio: Grundprobleme der Haushaltsuntreu. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 2011. P. 132.

Polyakova (2015) – Polyakova S.A. Financial and legal responsibility for violation of the budget legislation of the Russian Federation: Dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. M. [Finansovo-pravovaya otvetstvennost za narushenie byudzhetnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii: Dis. ...kand. yurid. nauk.].

M: 2015. P. 66.

Dymchenko (1983) – Dymchenko V.I. Administrative responsibility of organizations: autoref. dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. Sverdlovsk [Administrativnaya otvetstvennost organizatsiy: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Sverdlovsk], 1983. P. 10.