
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

НАРУШЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И УСЛОВИЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СУБСИДИЙ – УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2021 г. Е. М. Андреева¹, *, С. В. Запольский², **

¹Санкт-Петербургский государственный экономический университет

²Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: elenaandreeva09@mail.ru

**E-mail: zpmoscow@mail.ru

Поступила в редакцию 16.06.2021 г.

Аннотация. Настоящая публикация посвящена анализу нарушений целей и условий использования бюджетных субсидий на примере грантов на научные исследования посредством уголовной ответственности. Поскольку за названные деяния предусмотрена всего лишь одна статья Уголовного кодекса РФ – 285¹ «Нецелевое расходование бюджетных средств», авторы сосредоточили свое внимание на ее изучении. Целями исследования являются, во-первых, оценка охвата данным составом преступления всех нарушений в области использования бюджетных субсидий, представляющих общественную опасность и требующих уголовного преследования. Во-вторых, всесторонняя характеристика элементов преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ, применительно к бюджетным субсидиям на научные исследования с использованием буквального, логического, систематического, а также исторического способов толкования норм права. Результатами исследования стали выявленные авторами недостатки уголовно-правовых норм, посвященных ответственности в области использования бюджетных средств. В качестве таковых можно назвать несоответствие терминологий Уголовного кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ в данной части, узкую сферу действия анализируемой статьи УК РФ по кругу лиц, небольшое количество правонарушений в исследуемой области, которые включены в ст. 285¹ УК РФ. Авторами аккумулированы предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства.

Ключевые слова: уголовная ответственность, нецелевое расходование бюджетных средств, бюджет, субсидии, гранты, бюджетное финансирование.

Цитирование: Андреева Е.М., Запольский С.В. Нарушение целей и условий использования бюджетных субсидий – уголовно-правовой аспект // Государство и право. 2021. № 8. С. 71–80.

Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-29-15035 мк «Сравнительно-правовое исследование механизма назначения, выдачи и использования грантов в целях финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ».

DOI: 10.31857/S102694520016388-7

VIOLATION OF THE GOALS AND CONDITIONS FOR THE USE OF BUDGET SUBSIDIES – CRIMINAL LAW ASPECT

© 2021 Е. М. Andreeva¹, *, S. V. Zapolskii², **

¹Saint-Petersburg state University of Economics

²Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: elenaandreeva09@mail.ru

**E-mail: zpmoscow@mail.ru

Received 16.06.2021

Аннотация. This publication is devoted to the analysis of violations of the goals and conditions for the use of budget subsidies on the example of grants for scientific research through criminal liability. Since only one article of the Criminal Code of the Russian Federation is provided for these acts — 285¹ “Misuse of budget funds”, the authors focused their attention on its study. The objectives of the study are, firstly, to assess the coverage of all violations in the use of budget subsidies that pose a significant public danger and require criminal prosecution by this corpus delicti. Secondly, a comprehensive description of the elements of the crime provided for in Article 285¹ of the Criminal Code of the Russian Federation, in relation to budget subsidies for scientific research using literal, logical, systematic, as well as historical ways of interpreting the norms of law. The results of the study were the shortcomings of the criminal law norms on responsibility in the use of budget funds identified by the authors. As such, we can name the discrepancy between the terminology of the Criminal Code of the Russian Federation and the Budget Code of the Russian Federation in this part, the narrow scope of the analyzed article of the Criminal Code of the Russian Federation among persons, a small number of offenses in the studied area, which are included in Article 285¹ of the Criminal Code of the Russian Federation. The authors have accumulated proposals for improving the current criminal legislation.

Key words: criminal liability, grants, expenditure of budgetary funds contrary to established goals, budget, subsidies, grants, budget funding.

For citation: Andreeva, E.M., Zapolskii, S.V. (2021). Violation of the goals and conditions for the use of budget subsidies - criminal law aspect // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 8, pp. 71–80.

The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research, project No. 18-29-15035 mk “Comparative legal study of the mechanism for assigning, issuing and using grants to finance research, development and technological work”.

В Уголовном кодексе РФ предусмотрена ответственность за два деяния, связанная с использованием бюджетных средств — нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285¹) и нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285²). В основе двух этих составов фактически лежит одно деяние — нецелевое расходование публичных финансов, с той разницей, что в первом случае денежные средства предоставляются из бюджетов публично-правовых образований, во втором — из бюджетов государственных внебюджетных фондов. Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ под бюджетной системой Российской Федерации понимается «совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов» (ст. 6). Таким образом, средства внебюджетных фондов также являются бюджетными сущностями публичными. Поскольку предмет исследования намеренно сужен авторами до рассмотрения вопроса о нарушениях, связанных с использованием бюджетных субсидий, выделяемых на научные исследования, ограничимся анализом ст. 285¹ УК РФ. Необходимо иметь в виду, что субсидии из бюджетов государственных внебюджетных фондов также предусмотрены в бюджетном законодательстве. Однако ст. 78¹ БК РФ, которой они в большей части регламентируются, ориентируется на субсидии бюджетным и автономным учреждениям, учредителем которых являются названные фонды, на финансовое обеспечение выполнения данными учреждениями государственного задания (в т.ч.

социального заказа), хотя допускает субсидии на иные цели.

В гипотезе нормы, закреплённой в ст. 285¹ УК РФ, не установлена форма получения бюджетных средств, израсходованных не по целевому назначению, из чего следует вывод, что она может быть любой — бюджетные инвестиции, финансирование в рамках бюджетной сметы, ассигнования на выполнение государственных целевых программ, выплаты по государственным (муниципальным) контрактам, а также субсидии и гранты. Соответственно, к ответственности по данной статье Уголовного кодекса РФ могут привлекаться лица, допустившие нарушение целей и условий использования бюджетных субсидий, в т.ч. грантов на научные исследования.

Термины «субсидии» и «гранты» соотносятся, по нашему мнению, как общее и частное. Согласно ст. 78, 78¹ БК РФ гранты являются формой бюджетных субсидий. Таким образом, в качестве целей настоящего исследования можно поставить, во-первых, оценку охвата данным составом преступления всех нарушений в области использования бюджетных субсидий, представляющих значительную общественную опасность и требующих уголовного преследования; во-вторых, всестороннюю характеристику элементов состава преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ, применительно к бюджетным субсидиям на научные исследования с использованием буквального, логического, систематического, а также исторического способов толкования норм права.

**Объективная сторона преступления,
предусмотренного ст. 285¹ УК РФ**

Объективной стороной рассматриваемого состава является расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенные бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств. Квалифицирующими признаками определены крупный размер — сумма нецелевого использования должна превышать 1 500 000 руб. и особо крупный размер — 7 500 000 руб. Во втором случае установлена более строгая ответственность по ч. 2 той же статьи.

В первую очередь обратим внимание на соотношение названия статьи 285¹ «Нецелевое расходование бюджетных средств» УК РФ и ее содержания. Легального определения понятию «нецелевое *расходование* бюджетных средств» нет. Тем не менее разъяснение рассматриваемой категории следует искать в бюджетном законодательстве. В нем закреплён принцип целевого характера бюджетных средств, который предусматривает доведение бюджетных ассигнований до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их *использования* (ст. 38 БК РФ). Кроме того, мера уголовного принуждения, установленная комментируемой статьёй Уголовного кодекса РФ, коррелирует с аналогичной, но уже бюджетной мерой, предусмотренной в ст. 306⁴ «Нецелевое *использование* бюджетных средств» БК РФ. В ней нецелевым использованием бюджетных средств признаётся направление средств бюджета и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным в документах, являющихся основанием для предоставления указанных средств.

Из рассмотренных статей Бюджетного кодекса РФ следует, что нецелевое расходование бюджетных средств — это их *расходование на цели, не соответствующие тем целям, на которые они были предоставлены*. Если обратиться к содержанию ст. 285¹ УК РФ, то в ней говорится о расходовании бюджетных средств на цели, *не соответствующие условиям их получения*. Как показано, данная формулировка отличается от той, что вкладывает в понятие «нецелевое» бюджетное законодательство. Во-первых, в Бюджетном кодексе РФ используется иная терминология, например, слова «использование», а также «направление» вместо «расходование», слово «предоставление» вместо «получение». Во-вторых, из Уголовного кодекса РФ следует, что ответственность по ст. 285¹ наступает за расходование средств вопреки условиям их получения. Однако термин «условия получения бюджетных

средств» также не имеет законодательного закрепления. Взамен в Бюджетном кодексе РФ применяется термин «условия предоставления» бюджетных средств, в т.ч. субсидий (ст. 74, 78, 78¹ и др.). Изучение данных статей показывает, что условия получения (предоставления) бюджетных средств — это предварительные условия, которые необходимо выполнить или которым должен соответствовать претендент для того, чтобы в его распоряжение поступили бюджетные средства. Они выполняются до того, как лицо приступит к их расходованию. Например, в ст. 78 БК РФ к таким условиям отнесены согласие претендента на проведение органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий; соблюдение претендентом запрета на приобретение за счет полученных средств иностранной валюты.

В приказе Минфина России от 21 декабря 2018 г. № 280н добавлены такие условия предоставления грантов, как представление получателем в установленный срок определенных документов; подтверждение факта софинансирования (если такое предусмотрено) и др., предусмотренные конкретным бюджетным грантом¹. Поэтому можно сделать вывод, что соблюдение условий получения предшествует расходованию бюджетных средств, а значит, нельзя привлечь к ответственности за их нецелевое расходование. В ст. 285¹ УК РФ правильнее указать на ответственность за расходование бюджетных средств не в соответствии с целями их предоставления. Поэтому из данной статьи слова «условиям получения» следует исключить и приблизить гипотезу статьи к той, как она изложена в ст. 306⁴ БК РФ. Возможно, законодатель такой редакцией уголовно-правовой нормы хотел охватить ситуацию, когда должностное лицо, действующее от имени получателя бюджетных средств, нарушило условия получения бюджетных средств, например, применительно к научным грантам перечислило грант в распоряжение научной организации, не проверив наличие всех необходимых документов, подтверждающих надлежащую научную квалификацию грантополучателей. Однако, на наш взгляд, данное деяние не вписывается в комментируемый состав. Таким образом, можно сделать вывод, что название и содержание ст. 285¹ УК РФ не соответствуют друг другу.

Выше уже был затронут вопрос расхождения терминологии Уголовного кодекса РФ и Бюджетного

¹ См.: приказ Минфина России от 21.12.2018 г. № 280н «Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета грантов в форме субсидий в соответствии с пунктом 7 статьи 78 и пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 21.01.2019.

кодекса РФ в части понятий «расходование» и «использование». Термин «расходование» в законодательстве не детализируется. Однако, поскольку речь идет о расходовании средств **бюджетов**, для правильного понимания данной категории обратимся к Бюджетному кодексу РФ. Так, из него следует, что под расходованием понимаются отношения, обслуживающие оплату принятых денежных обязательств. К ним можно отнести отношения по составлению платежных и иных документов; санкционированию оплаты денежных обязательств; непосредственному списанию денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических и юридических лиц². Согласно ст. 6 БК РФ расходы бюджета определены как выплачиваемые *из бюджета денежные средства*, т.е. расходование осуществляется лицом, действующим от имени бюджета, и **оканчивается выплатой денег из бюджета**. Исходя из сказанного, нецелевое расходование не охватывает случаи, когда денежные средства находятся в распоряжении (или управлении) получателя субсидии, например, научной организации, и последняя использует их не по целевому назначению. В то время как термин «использование бюджетных средств», по мнению авторов, имеет более широкое значение, хотя также не расшифровывается в законодательстве. Поверхностный анализ БК РФ показывает, что кодифицированный акт достаточно часто апеллирует термином «использование». Так, в ст. 28 Кодекса говорится об «эффективности **использования** бюджетных средств», в ст. 38, как было указано, постулируется принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который там же поясняется через слово «**использование**», ст. 78 БК РФ определяет судьбу «неиспользованных остатков субсидий» и пр. В качестве примера также приведем ст. 15.14 КоАП РФ, в которой установлена административная ответственность за «нецелевое **использование** бюджетных средств».

Документы, в которых могут быть определены цели расходования бюджетных средств, перечислены в ст. 285¹ УК РФ неисчерпывающим образом, что является обоснованным. В дополнение можем указать, например, Распоряжение Президента РФ (Правительства РФ) о выделении гранта из резервного фонда Президента РФ (Правительства РФ) тому или иному лицу. Однако среди тех документов, которые следовало бы упомянуть в перечне, необходимо назвать соглашение (договор) о предоставлении бюджетных средств, в частности субсидий (грантов). Согласно ст. 78, 78¹ БК РФ, определяющим правовой режим бюджетных субсидий юридическим и физическим лицам, предусмотрено

обязательное заключение такого соглашения. Соглашение имеет важное значение именно для получателей субсидий, т.к. подписывается ими и самое главное — находится у них «под рукой». Соответственно, из данного документа получатели субсидий будут черпать информацию о своих правах и обязанностях, в т.ч. и в отношении обязанности целевого использования бюджетных средств.

Из анализа объективной стороны ст. 285¹ УК РФ можно сделать несколько промежуточных выводов. Во-первых, терминология уголовного законодательства не согласуется с той, что используется в бюджетном законодательстве. Во-вторых, уголовное преследование по рассматриваемой статье наступает только за нецелевые выплаты непосредственно из бюджета и не включает выплаты, осуществляемые лицами, в распоряжение или управление которых уже поступили средства из бюджета для дальнейшего использования. В-третьих, среди документов, в которых определяются цели расходования бюджетных средств, не включено соглашение (договор) о предоставлении субсидии (гранта).

Субъекты преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ

Субъект преступления по анализируемому составу — специальный. К ответственности привлекаются должностные лица *получателей бюджетных средств*. Уголовно-правовая норма носит бланкетный характер и отсылает к бюджетному законодательству. Именно в нем содержатся понятие и **закрытый перечень** получателей бюджетных средств. Таким образом, за нецелевое расходование бюджетных средств уголовному преследованию могут быть подвержены должностные лица названных организаций. Обратим внимание, что в понятия «получатель бюджетных средств» и «получатель средств бюджета» Бюджетный кодекс РФ вкладывает разное содержание. Последний термин шире. Согласно ст. 6 БК РФ к нему относятся органы публичной власти, в частности государственные органы и органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения. Специфика казенных учреждений, к которым по своему статусу приравнены органы государственной власти и местного самоуправления, заключается в том, что они финансируются из бюджета, при этом их расходы фактически являются прямыми расходами бюджета. Более того, доходы казенных учреждений также поступают непосредственно в бюджет. Внимательное изучение данного перечня показывает, что он соотносится с объективной стороной комментируемого состава. Действительно, только получатели бюджетных средств, в лице соответствующих должностных лиц, могут осуществлять

² См.: Андреева Е. М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 256.

расходование бюджетных средств, т.е. перечисление денежных средств из бюджета. Из изложенного можно сделать вывод, что ст. 285¹ УК РФ сконструирована под задачи пресечения незаконных действий участников бюджетного процесса, однако они составляют лишь малую часть тех субъектов, которые могут растратить бюджетные средства. Примечательно, что согласно ч. 10 ст. 161 БК РФ казенным учреждениям субсидии не предоставляются, т.к. они финансируются исключительно по бюджетной смете. Возможно, этим объясняется незначительное количество преступлений, возбуждаемых по данной статье Уголовного кодекса РФ. Так, органами предварительного следствия СК России в 2014 г. возбуждено 20 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 285¹ УК РФ, в 2015 г. — 29, в 2016 г. — 20, в 2017 г. — 39³.

Возникает вопрос: намеренно или по ошибке законодатель сузил субъектов ответственности только должностными лицами получателей бюджетных средств? Статья 285¹ УК РФ была введена в действие в 2013 г.⁴ В тот период времени еще не была реализована реформа государственных и муниципальных учреждений. Функционировали только бюджетные учреждения, которые являлись получателями бюджетных средств. В 2010 г. был принят Федеральный закон, которым государственные (муниципальные) учреждения были разделены на три типа — автономные, бюджетные и казенные⁵. При этом только последние сохранили статус получателей бюджетных средств. Автономные и бюджетные учреждения также продолжают получать целевое финансирование из бюджета, однако получателями бюджетных средств не являются. По состоянию на июнь 2021 г. в Российской Федерации насчитывается 145 577 государственных (муниципальных) учреждений, из них казенных только 2149. В 2018 г. всего выплачено только из федерального бюджета всем субъектам субсидий на сумму 1225.63 млрд руб.⁶ Если сравнить перечень получателей бюджетных средств с кругом лиц, которым предоставляются целевые бюджетные средства, то последний гораздо шире.

В соответствии со ст. 78, 78¹ БК РФ получателями субсидий (грантов) могут быть коммерческие

и некоммерческие организации, в том числе бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия, а также физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Должностные лица указанных субъектов к ответственности по ст. 285¹ УК РФ привлечены быть не могут, что, на наш взгляд, не является обоснованным. Дополнительным аргументом в поддержку выступает новая редакция ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств» КоАП РФ⁷, по которой административная ответственность наступает именно за нецелевое *использование бюджетных средств*, выразившееся в т.ч. в направлении средств, полученных из бюджета, на цели, не соответствующие целям, *определенным договором (соглашением) либо иным документом*. При этом в качестве субъекта ответственности может быть любое должностное лицо, совершившее данное деяние.

Вместе с тем наш вывод не подтверждается судебной практикой. Например, в 2020 г. Промышленным районным судом г. Смоленска была установлена вина Г.С. Журавлевой в нецелевом расходовании бюджетных средств по ст. 285¹ УК РФ, которая заключалась в том, что в 2019 г. Г.С. Журавлева, находясь в должности главного бухгалтера областного государственного *автономного учреждения* здравоохранения «Смоленский областной центр контроля качества и сертификации лекарственных средств» (ОГАУЗ «СОМЦ»), незаконно изготовила платежные поручения, которые направила в Департамент бюджета и финансов Смоленской области, после чего бюджетные денежные средства были направлены с лицевого счета Департамента бюджетов и финансов Смоленской области на расчетный счет ФГУП «Московский эндокринный завод» для оплаты кредиторской задолженности по договору поставки от 29 июня 2018 г. Указанные средства были выделены ОГАУЗ «СОМЦ» из областного бюджета в форме субсидии по соглашению от 24 января 2019 г. с Департаментом Смоленской области по здравоохранению «О предоставлении из областного бюджета областному государственному бюджетному или областному государственному автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 БК РФ». В соответствии с п. 1.1 указанного соглашения предметом субсидии служило предоставление из областного бюджета в 2019 / 2020–2021 гг. средств на обеспечение отдельных групп населения Смоленской области лекарственными средствами и специализированными продуктами лечебного питания, отпускаемыми по рецептам врачей бесплатно. Согласно п. 2.1 соглашения субсидия

³ См.: Ступаченко Е. В. О некоторых вопросах законодательного противодействия нецелевому использованию бюджетных средств // Финансовое право. 2019. № 1. С. 31–34.

⁴ См.: СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4848.

⁵ См.: Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19, ст. 2291.

⁶ См.: Единый портал бюджетной системы РФ. URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения: 03.06.2021).

⁷ См.: Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31, ст. 4191.

предоставлялась учреждению для достижения целей указанных в п. 1.1. Таким образом, Г.С. Журавлева совершила нецелевое расходование бюджетных денежных средств в размере 2896 222 руб. 59 коп., выразившееся в направлении и использовании на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным соглашением⁸.

Однако есть примеры и корректного применения ст. 285¹ УК РФ. Например, в 2018 г. действия А.В. Голушкова были квалифицированы по п. «б» ч. 2 ст. 285¹ УК РФ – 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, совершенное в особо крупном размере. Так, А.В. Голушков в период времени с 11 августа 2018 г. по 7 ноября 2018 г., будучи главой МО «Шумяцкий район» Смоленской области и являясь должностным лицом получателя бюджетных средств, заведомо зная, что работы по ремонту автостоянки и строительству новой линии наружного освещения на общую сумму 12 932 607 руб. 6 коп. необоснованно включены в смету к соглашению от 16 мая 2018 г. между Департаментом Смоленской области по транспорту и дорожному хозяйству и администрацией МО «Шумяцкий район» Смоленской области о предоставлении в 2018 г. из бюджета Смоленской области в бюджет МО «Шумяцкий район» Смоленской области субсидий в рамках реализации областной программы «Развитие дорожно-транспортного комплекса Смоленской области на 2014–2018 годы», умышленно, с целью обезопасить дорожное движение и сделать удобным место парковки для отдыхающих на базе отдыха «Прудок», собственноручно подписал акты о приемке выполненных работ, являющиеся основанием для последующего перечисления подрядчиком субсидии в сумме 12 932 607 руб. 6 коп.⁹

Таким образом, во втором примере нецелевое расходование допущено должностным лицом получателя бюджетных средств – муниципального образования, а в первом – получателем средств бюджета – автономным учреждением.

⁸ См.: Постановление Промышленного районного суда г. Смоленска от 10.02.2020 г. по делу № 1-69/2020 // Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты Российской Федерации» (СудАкт.Ру). URL: <https://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 01.06.2021).

⁹ См.: Постановление Шумяцкого районного суда Смоленской области от 28.09.2020 г. по делу № 1-64/2020 // Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты Российской Федерации» (СудАкт.Ру). URL: <https://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 01.06.2021).

В этой связи возникает еще одна проблема с применением ст. 285¹ УК РФ. Понятие должностного лица для целей гл. 30 УК РФ раскрыто в ст. 285 УК РФ. Поддерживая закрытый перечень лиц, которых Уголовный кодекс РФ относит к должностным, следует отметить, что он не дает возможность привлечь к уголовной ответственности лиц, выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в организациях частного сектора, которые являются получателями средств бюджета, например, в негосударственных некоммерческих организациях. Субсидиям и грантам для таких юридических лиц посвящена большая часть ст. 78¹ БК РФ.

Если расширить круг организаций, сотрудники которых будут являться должностными лицами за счет частных организаций, ст. 285¹ УК РФ не впишется в видовой объект посягательства, поскольку **видовым объектом посягательства для данного состава**, как следует из названия гл. 30 УК РФ, являются интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Рассматриваемое преступление, по мнению авторов, должно быть помещено в гл. 21 «Преступления против собственности» разд. VII «Преступления в сфере экономической деятельности», т.к. в данном случае нарушаются интересы собственника бюджетных средств соответствующего публично-правового образования.

Подведем промежуточные итоги проведенного анализа. Во-первых, по ст. 285¹ УК РФ могут быть привлечены только должностные лица получателей бюджетных средств, круг которых достаточно узок. Во-вторых, данная уголовно-правовая норма сконструирована для пресечения правонарушений участников бюджетного процесса, однако не распространяется на иных получателей средств бюджета.

Специфика нарушений в части использования бюджетных средств, выделенных в форме субсидий (грантов) на научные исследования

Гранты на научные исследования отличаются своей спецификой. Во-первых, в организации получения и использования грантов задействован большой субъектный состав. В него входят:

1) соответствующий главный распорядитель бюджетных средств, который определяет научные направления для государственной поддержки, организует конкурсный отбор заявителей, проверяет заявки претендентов на соответствие условиям получения гранта, заключает с победителями конкурсного отбора соглашение о предоставлении гранта, перечисляет бюджетные средства победителям, осуществляет контроль за достижением установленных научных результатов;

2) конкурсные комиссии, которые осуществляют отбор заявок и определяют победителей — получателей гранта;

3) научные, учебные или иные организации — со-претенденты на получение гранта. Они готовят заявку и необходимые документы для участия в конкурсе, подтверждают свое соответствие условиям получения гранта, в случае победы получают средства грантов и перераспределяют их среди исполнителей, отчитываются о научных результатах, на достижение которых был предоставлен бюджетный грант;

4) сами ученые, которые также являются субъектами рассматриваемых отношений, поскольку являются непосредственными исполнителями научного заказа и конечными получателями средств грантов. На них также накладываются определенные обязанности, в частности исполнить взятые на себя научные обязательства.

Все указанные субъекты умышленно или по неосторожности могут допустить нарушения на этапах как предоставления, так и использования бюджетных средств.

Во-вторых, спецификой грантов на научные исследования является перечисление средств гранта авансовыми платежами, что не допускает его нецелевое использование со стороны получателей бюджетных средств.

В-третьих, в большей части сумма гранта направляется на оплату труда ученых. Последние, в свою очередь, используют денежные средства на свои личные нужды и не обязаны предоставлять отчет об их расходовании. Из этого можно сделать вывод, что гранты на оплату труда ученых в конечном счете вообще не имеют целевого назначения. Научные гранты имеют целевое назначение для научной организации, которой предоставлен грант, но не имеют целевого назначения для работника, который такой грант получил.

Для примера возьмем гранты в области науки в форме субсидий, предоставляемые из федерального бюджета с 2021 г. на обеспечение проведения российскими научными организациями и (или) образовательными организациями высшего образования совместно с иностранными организациями научных исследований в рамках обеспечения реализации программы двух- и многостороннего научно-технологического взаимодействия¹⁰. Согласно Закону

о федеральном бюджете на 2021 год, а также Правилам предоставления данных грантов Министерство науки и высшего образования РФ является главным распорядителем и получателем средств федерального бюджета на данные цели, оно проводит отбор заявок, проверяет документы, представленные участниками отбора, заключает с победителями соглашение о предоставлении гранта, перечисляет победителю субсидию, собирает и проверяет отчеты о расходах, источником финансового обеспечения которых является грант, проводит обязательные проверки соблюдения получателем гранта целей, условий и порядка предоставления гранта, обеспечивает проведение комплекса мер, необходимых для мониторинга достижения результатов предоставления гранта (значений показателей, необходимых для достижения результата предоставления гранта). Возможна ли ответственность Минобрнауки России по ст. 285¹ УК РФ? Полагаем, что нет, поскольку последнее перечисляет средства гранта по графику авансовыми платежами и, соответственно, не может допустить нецелевого расходования бюджетных средств. Однако нарушения со стороны названного Министерства могут заключаться в нарушении установленных выше обязанностей, например, допуске к участию в отборе участников, которые не соответствуют выдвигаемым в Правилах требованиям, например, имеют неисполненные обязанности по уплате налогов или задолженность по возврату в федеральный бюджет иных субсидий или бюджетных инвестиций, являются иностранными юридическими лицами, или в ненадлежащей проверке достижения получателем гранта результатов выполнения гранта.

Участниками отбора на получение рассматриваемых грантов могут быть научные организации и образовательные организации высшего образования, *за исключением казенных учреждений*. Таким образом, должностные лица потенциальных получателей грантов заранее исключаются из субъектов уголовной ответственности по ст. 285¹ УК РФ, поскольку последние не являются получателями бюджетных средств. Для участия в отборе данные организации представляют пакет документов, включающий обязательство по использованию средств гранта на установленные цели, согласие на осуществление Минобрнауки РФ и органами государственного финансового контроля обязательных проверок соблюдения участником отбора и лицами, являющимися соисполнителями по соглашению о предоставлении гранта, целей, условий и порядка предоставления гранта; проект с указанием перечня показателей, необходимых для достижения результата предоставления гранта, и их значений. Средства гранта организацией-победителем могут быть направлены на установленные цели, среди них: оплата труда, командировочных расходов, а также участие работников организации в реализации проекта, в конференциях, научных семинарах и проч.;

¹⁰ См.: постановление Правительства РФ от 23.12.2020 г. № 2251 «Об утверждении Правил предоставления грантов в области науки в форме субсидий из федерального бюджета на обеспечение проведения российскими научными организациями и (или) образовательными организациями высшего образования совместно с иностранными организациями научных исследований в рамках обеспечения реализации программы двух- и многостороннего научно-технологического взаимодействия» // СЗ РФ. 2021. № 1, ст. 116.

приобретение оборудования, материалов и комплекствующих для осуществления проекта; расходы, связанные с опубликованием научных статей и изданием монографий работников организации, непосредственно участвующих в реализации проекта; оплата работ, услуг, в т.ч. услуг связи, транспортных услуг, коммунальных и эксплуатационных услуг, арендной платы за пользование имуществом и прочих расходов, соответствующих целям предоставления гранта; прочие расходы, непосредственно связанные с осуществлением проекта. Кроме того, организация-победитель берет на себя обязательство по достижению тех научных результатов, которые она заявила для победы и которые финансирует грант. В п. 5 Правил к ним относятся: 1) количество публикаций в научных журналах, индексируемых в базах данных *Scopus* и (или) *Web of Science Core Collection*; 2) количество патентов и (или) заявок на получение патента на изобретение, поданных в рамках реализации проекта; 3) доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности работников организации, непосредственно участвующих в реализации проекта; 4) объем денежных средств, привлеченных иностранной организацией для сореализации проекта (не менее 50%).

Таким образом, со стороны должностных лиц грантополучателей могут быть допущены серьезные нарушения, связанные с использованием бюджетных грантов, однако они не всегда будут заключаться в их нецелевом расходовании. Например, они могут состоять в умышленном или неосторожном нарушении условий, предвещающих получение гранта. Однако, по мнению авторов, **главное нарушение со стороны грантополучателей заключается в нарушении взятых на себя научных обязательств, исполнение которых обеспечивается грантом** (в частности, непроведение заявленных мероприятий, неопубликование нужного количества научных статей). Кроме того, нарушения могут состоять в отклонении от условий получения грантов. За данные правонарушения уголовной ответственности не установлено, между тем они несут равную с нецелевым расходованием бюджетных средств степень общественной опасности.

Согласно анализируемым Правилам предоставления грантов на обеспечение проведения научных исследований в рамках обеспечения реализации программы двух- и многостороннего научно-технологического взаимодействия двухуровневый отбор заявок осуществляет конкурсная комиссия, которую создает Министерство науки и высшего образования РФ. Последняя оценивает заявки и определяет победителей. Как видится, со стороны членов конкурсной комиссии также могут быть нарушения, в частности умышленное отстранение заявок от участия в первом туре либо определение недостойного победителя. Уголовной ответственности членов конкурсных комиссий таких отборов законодательством

не предусмотрено. Между тем в административном законодательстве последние отвечают, как должностные лица.

Хотелось бы также затронуть вопрос об ответственности физических лиц — ученых — членов научных коллективов за недостижение научных результатов. Данный вопрос, безусловно, в высшей степени дискуссионный, тем не менее он обладает актуальностью. Представим себе ситуацию, что научный работник получил из суммы гранта на научные исследования более 1 500 000 руб. в качестве заработной платы, не облагаемой НДФЛ, истратил их на отдых себя и своей семьи, между тем не сдал ни одной публикации, не участвовал ни в одном научном мероприятии с докладом, никаких научных исследований в рамках гранта не провел. При этом, несмотря на то что указанные средства уже покинули бюджетную систему и не имеют статус бюджетных, они сохраняют некий оттенок публичности и связь с бюджетом. Представляется, что такой научный работник может быть привлечен к гражданской ответственности за неосновательное обогащение.

Таким образом, проведенный анализ грантовых правоотношений в области науки привел нас к следующим предварительным выводам. Во-первых, в процесс получения бюджетных субсидий вовлечено большое количество участников, которые не являются получателями бюджетных средств. При этом они также могут допустить нарушения, которые сопряжены с высоким уровнем общественной опасности и вопреки интересам государства. Во-вторых, за рамками ст. 285¹ УК РФ остались такие нарушения в области использования бюджетных средств, в частности, грантов на научные исследования, как нарушения при отборе заявок на получение бюджетных средств; нарушения условий получения бюджетных средств; недостижение результатов, которые были заявлены при получении бюджетных средств и профинансированы за счет них.

В-третьих, организации — получатели субсидий не являются получателями бюджетных средств, а значит, не могут допустить нецелевое расходование бюджетных средств. В-четвертых, открытым остается вопрос с уголовной ответственностью физических лиц — ученых, получивших гранты, однако умышленно не выполнивших свои научные обязательства.

Выводы и предложения

На основании изложенного приходим к следующим выводам. Во-первых, преступление, предусмотренное ст. 285¹ УК РФ, целесообразно поместить в разд. VII «Преступления в сфере экономической деятельности» гл. 21 «Преступления против собственности». Предложение связано с тем, что при нецелевом использовании бюджетных средств нарушаются интересы собственника

бюджетных средств соответствующего публично-правового образования. Исходя из конституционного принципа равенства всех форм собственности, государственная (муниципальная) собственность должна охраняться аналогичными с иными формами собственности способами. Кроме того, данные изменения позволят расширить субъектный состав лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, за счет лиц, выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в организациях частного сектора, которые также могут являться получателями целевых средств бюджета (по УК РФ они не относятся к должностным лицам).

Во-вторых, наблюдается расхождение терминологии, используемой в ст. 285¹ УК РФ и Бюджетном кодексе РФ. Для устранения юридических неточностей и сложностей в толковании рассматриваемого состава при изложении объективной стороны ст. 285¹ УК РФ следует придерживаться понятийного аппарата бюджетного законодательства. В частности, предлагается заменить слова «расходование бюджетных средств» на «использование бюджетных средств», а также вместо слов «должностным лицом получателя бюджетных средств» указать «должностным лицом получателя бюджетных средств или субъекта, которому предоставляются бюджетные средства». В обязательном порядке в перечень документов, которые перечислены в ст. 285¹ УК РФ и в которых указаны источники информации о целях расходования бюджетных средств, должно быть включено соглашение (договор) о предоставлении бюджетных средств. В общем и целом объективные стороны правонарушений, изложенных в ст. 285¹ УК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 306⁴ БК РФ, должны быть гармонизированы. За основу необходимо взять редакцию ст. 306⁴ БК РФ.

В-третьих, исследуемая уголовно-правовая норма нацелена на пресечение нецелевого использования бюджетных средств участниками бюджетного процесса, а именно получателями бюджетных средств. Однако определение данных категорий в Бюджетном кодексе РФ дает возможность причислить к ним лишь небольшой круг субъектов, которым предоставляются бюджетные средства на условиях целевого использования. Отсюда предложение — расширить перечень субъектов ответственности по ст. 285¹ УК РФ, а именно слова «должностным лицом получателя бюджетных средств» заменить словами «должностным лицом получателя бюджетных средств либо иным получателем средств бюджетов». Данная формулировка позволит привлекать к уголовной ответственности должностных лиц государственных

и муниципальных автономных и бюджетных учреждений, а также унитарных предприятий. Кроме того, необходимо откорректировать понятие должностного лица, применяемое в ст. 285¹ УК РФ. В текущей редакции оно не включает лиц, обладающих организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями в организациях частного сектора, а значит данные субъекты выпадают из зоны уголовной ответственности данной статьи. Между тем частные организации наравне с публичными часто получают целевое бюджетное финансирование.

В-четвертых, необходимо ввести уголовную ответственность за иные нарушения в области использования бюджетных средств, в частности грантов на научные исследования, а именно: нарушение при отборе заявок на получение бюджетных средств; нарушение условий получения бюджетных средств; недостижение результатов, которые были заявлены при получении бюджетных средств и профинансированы из бюджета.

Кроме того, на обсуждение научной общности ответственности стоит поставить вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности за указанные нарушения не только должностных, но и иных причастных к этому лиц, например, членов конкурсных комиссий по отбору проектов на грантовое финансирование, а также физических лиц — непосредственных получателей научных грантов. Полагаем, что сами ученые также должны нести уголовную ответственность за нарушение взятых научных обязательств, если данные действия они допустили умышленно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 256.
2. *Ступаченко Е.В.* О некоторых вопросах законодательного противодействия нецелевому использованию бюджетных средств // *Финансовое право*. 2019. № 1. С. 31–34.

REFERENCES

1. *Andreeva E.M.* Financial and legal bases of mutual delegation of powers of public authorities in the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2018. P. 256 (in Russ.).
2. *Stupachenko E.V.* On some issues of legislative counteraction to the misuse of budget funds // *Financial Law*. 2019. No. 1. P. 31–34 (in Russ.).

Сведения об авторах

АНДРЕЕВА Елена Михайловна —
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой финансового права
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета; 191023
г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич —
доктор юридических наук, профессор, главный
научный сотрудник Института государства и
права Российской академии наук; 119019
г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

ANDREEVA Elena M. —
Doctor of Law, associate Professor, Chief of
Financial Law Department, Saint-Petersburg state
University of Economics; 21 Sadovaya str., 191023
Saint-Petersburg, Russia

ZAPOLSKII Sergey V. —
Doctor of Law, Professor, chief researcher,
Institute of State and Law of the Russian Academy
of Sciences; 10 Znamenka str.,
119019 Moscow, Russia