



УДК 342.9.086;351.03
МРНТИ 10.17.65

Б.С. Байсеитов

*Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Косшы, Республика Казахстан*

НЕЭФФЕКТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ПРЕВЕНТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация. В статье рассматривается возможность усовершенствования административно-правовой нормы за неэффективное планирование и использование бюджетных средств. Такой подход обусловлен необходимостью принятия дополнительных мер по обеспечению защиты государственного бюджета как один из постулатов обеспечения экономической безопасности страны. Автором проведен анализ действующего законодательства, регламентирующего принципы бюджетной системы Республики Казахстан, а также нормативных правовых актов, регулирующих правила разработки и утверждения бюджетных программ. По мнению автора, в целях соблюдения принципа гуманизма и пресечения необоснованного расходования бюджетных средств, необходимо трансформировать административную ответственность за неэффективное планирование и (или) использование бюджетных средств, поскольку отсутствие корыстной цели способствует исключению в действиях должностных лиц состава уголовного правонарушения, направленного на совершение растраты и присвоения.

Ключевые слова: государственные закупки; бюджетная система; планирование; аудиторская проверка; бюджетные средства; правонарушение; растрата.

Б.С. Байсеитов

*Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы
Құқық қорғау органдары академиясы, Қосшы қ., Қазақстан Республикасы*

БЮДЖЕТ ҚАРАЖАТЫН ТИІМСІЗ ЖОСПАРЛАУ ЖӘНЕ ПАЙДАЛАНУ: ӘКІМШІЛІК ЖАУАПТЫЛЫҚ МЕМЛЕКЕТТІК САТЫП АЛУ ЖҮЙЕСІНДЕГІ АЛДЫН АЛУ ТЕТІГІ РЕТІНДЕ

Аннотация. Мақалада бюджет қаражатын тиімсіз жоспарлағаны және пайдаланғаны үшін әкімшілік-құқықтық норманы енгізу мүмкіндігі қарастырылады. Бұл тәсіл елдің экономикалық қауіпсіздігін қамтамасыз ету постулаттарының бірі ретінде мемлекеттік бюджетті қорғауды қамтамасыз ету бойынша қосымша шаралар қабылдау қажеттілігіне байланысты. Автор Қазақстан Республикасының бюджет жүйесінің қағидаттарын регламенттейтін қолданыстағы заңнамаға, сондай-ақ бюджеттік бағдарламаларды әзірлеу және бекіту қағидаларын реттейтін нормативтік құқықтық актілерге талдау жүргізді. Автордың пікірінше, гуманизм қағидатын сақтау және бюджет қаражатын негізсіз жұмсаудың жолын кесу мақсатында бюджет қаражатын тиімсіз жоспарлағаны және (немесе) пайдаланғаны үшін әкімшілік жауаптылықты көздеу қажет, өйткені пайдакүнемдік мақсаттың болмауы лауазымды адамдардың іс-әрекеттерінде жымқыру мен иемденуге бағытталған қылмыстық құқық бұзушылық құрамын алып тастауға ықпал етеді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік сатып алу; бюджеттік жүйе; жоспарлау; аудиторлық тексеру; бюджет қаражаты; құқық бұзушылық; жымқыру.



B.S. Bayseitov

*The Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan,
Koshy, Republic of Kazakhstan*

INEFFICIENT PLANNING AND USE OF BUDGET FUNDS: ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A PREVENTIVE MECHANISM IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

Abstract. The article considers the possibility of introducing an administrative and legal norm for inefficient planning and use of budgetary funds. This approach is conditioned by the need to take additional measures to ensure the protection of the state budget as one of the postulates of ensuring the economic security of the country. The author analyzes the current legislation regulating the principles of the budget system of the Republic of Kazakhstan, as well as regulatory legal acts regulating the rules for the development and approval of budget programs. By the author's opinion, in order to comply with the principle of humanism and to prevent unjustified spending of budgetary funds, it is necessary to provide for administrative responsibility for ineffective planning and (or) use of budgetary funds, since the absence of a selfish goal contributes to the exclusion of a criminal offense in the actions of officials aimed at committing embezzlement and appropriation.

Keywords: public procurement; budget system; planning; audit; budget funds; offense; embezzlement.

DOI: 10.52425/25187252_2025_35_37

Введение. Сфера государственных закупок занимает одно из важных мест в системе государственного управления, планирования и эффективного расходования бюджетных средств, его деятельность напрямую влияет на нормальное функционирование государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора [1, 4 стр.].

Основополагающими принципами государственных закупок являются оптимальное и эффективное расходование денег, используемых при государственных закупках, оказание поддержки отечественным производителям товаров, а также отечественным поставщикам работ и услуг, и недопущение коррупционных проявлений¹.

Данные принципы остались неизменными и во вновь принятом Законе Республики Казахстан (далее – РК) от 1 июля 2024 года №106-VIII ЗРК «О государственных закупках», который начинает действовать с 1 января 2025 года.

Как известно, проведению государственных закупок предшествует планирование, разработка, рассмотрение и утверждение бюджета.

Указанные мероприятия и порядок их

проведения регламентируется нормами Бюджетного кодекса РК и сопутствующими нормативными правовыми актами Министерств национальной экономики и финансов.

Фундаментальными принципами бюджетной системы являются реалистичность, результативность, обоснованность, эффективность и ответственность.

Разъяснение каждого из указанных постулатов содержится в статье 4 Бюджетного кодекса. В соответствии с данной нормой принцип эффективности заключается в разработке и исполнении бюджета исходя из необходимости достижения наилучшего прямого и конечного результата с применением утвержденного объема бюджетных средств или достижения прямого и конечного результата с использованием меньшего объема бюджетных средств².

Согласно подпункта 9 пункта 8 Правил разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию, утвержденных приказом Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2014 года № 195 (далее – Правила № 195) в строке «Описание

¹ О государственных закупках: закон Республики Казахстан от 4 дек. 2015 г. № 434-V (утратил силу) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434#z4> (дата обращения: 09.03.2025).

² Бюджетный кодекс Республики Казахстан: от 4 дек. 2008 г. № 95-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (дата обращения: 09.03.2025).



(обоснование) бюджетной программы» проекта бюджетной программы раскрывается взаимосвязка планируемых бюджетных средств с целями, целевыми индикаторами, определенными в плане развития области, города республиканского значения, столицы, либо с полномочиями, определенными в положении о государственном органе; описание (обоснование) планируемых бюджетных средств бюджетной программы, а также причины отклонения от сумм текущего финансового года. Описание (обоснование) бюджетной программы может содержать способы и методы достижения цели бюджетной программы и должно быть предельно кратким, четким и конкретным³.

Наряду с этим, защита государственного бюджета от коррупционных проявлений возлагается на государственный аппарат и международными актами.

В соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции от 2004 года «каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных статьей 9»⁴.

Известный политический деятель Махатма Ганди однажды сказал: «Ваши убеждения становятся вашими мыслями, ваши мысли становятся вашими словами, ваши слова становятся вашими действиями, ваши

действия становятся вашими привычками, ваши привычки становятся вашими ценностями, ваши ценности становятся вашей судьбой» [2, 3 стр.].

На наш взгляд, новшество, предлагаемое в данной статье, послужит одним из решительных шагов к минимизации коррупции в системе государственных закупок. Дальнейшее совершенствование норм казахстанского законодательства станет привычкой, а честность и справедливость в системе распределения государственного бюджета станет ценностью.

Материалы и методы. Целью исследования является разработка административно-правовой нормы, определяющей ответственность должностного лица за неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств с призывом превентивного механизма и альтернативы применению норм уголовного законодательства.

В ходе исследования использованы общенаучные методы научного познания: анализ, синтез, обобщение, индукция и дедукция. Вместе с тем проанализированы нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы формирования бюджетных программ и распределения бюджетных средств, а также нормы Бюджетного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях.

Результаты. Анализ отчетов по аудиторским проверкам, проведенных Ревизионной комиссией по городу Астана, показал, что государственными учреждениями периодически допускаются нарушения требований действующего законодательства, регулирующего как планирование бюджета, так и расходование бюджетных средств по государственным закупкам.

Так, 17 февраля 2025 года Высшая аудиторская палата Республики Казахстан (далее – ВАП РК) опубликовала результаты аудита в сфере среднего образования. В

³ Об утверждении Правил разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию: приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 дек. 2014 г. № 195 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010176> (дата обращения: 09.03.2025).

⁴ United Nations Convention against corruption // United Nations New York, 2004. – 56 p. [Electronic resource] – Access mode: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (Access date: 24.12.2024).



ходе проверки аудиторами установлено, что реформы в области образовательных стандартов проводятся не системно. Частые изменения в учебных планах привели к пересмотру уже выпущенных учебников и неэффективным расходам бюджета. За последние 5 лет экономические потери из-за пересмотра учебников превысили 16 млрд тенге. В целом государственным аудитором выявлено неэффективное планирование средств и ресурсов на сумму более 62 млрд тенге и неэффективное использование – 3,2 млрд тенге⁵.

На сегодняшний день Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП) предусмотрена ответственность за неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств (ст. 234-1).

Однако, практика проведения проверок аудиторскими органами свидетельствует об отсутствии соответствующей практикоориентированности данной нормы. Виновные должностные лица за подобные нарушения в большинстве случаев привлекаются лишь к дисциплинарной ответственности.

Такому подходу, на наш взгляд, способствуют сроки привлечения к административной ответственности. Объясняя эту позицию, необходимо отметить, что по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения лицо не подлежит привлечению к ответственности, тогда как для проведения аудиторских проверок по утвержденным бюджетным программам в целях выявления неэффективного планирования и (или) использования бюджетных средств требуется более длительный срок.

Кроме того, приведенный нами пример свидетельствует о дальнейшем необоснованном проведении государственных закупок для предоставления услуг печати учебников.

Полагаем, что подобная практика порождает системность несоблюдения

требований Бюджетного кодекса и Правил № 195 при планировании бюджета и расходовании бюджетных средств по бюджетным программам, тесно связанными с государственными закупками.

В сборнике VI Международной научно-практической конференции, приуроченной к празднованию 100-летнего юбилея У.С. Сеитова «Развитие современной юридической науки: теория и практика» нами опубликована научная статья, в которой предлагалось внедрить абсолютно новый термин «растрата бюджетных средств» в нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан 2003 года «О судебной практике по делам о хищениях».

На наш взгляд, под «растратой бюджетных средств» применительно к сфере государственных закупок, необходимо понимать незаконное и (или) необоснованное расходование бюджетных средств, выделяемых в сфере государственных закупок, субсидий и иных государственных выплат, лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения с нарушением действующего законодательства [3].

Необходимо отметить, что растрата и присвоение является сугубо корыстными преступлениями, т.е. мотивом совершения является желание получить материальную выгоду.

В свою очередь, неэффективное планирование и (или) необоснованное использование бюджетных средств характеризуется неосторожной формой вины, при которой должностное лицо предвидело возможность причинения государству материального ущерба, но легкомысленно рассчитывало на предотвращение либо не предвидело наступление такого последствия.

Опираясь на нынешнюю судебную следственную практику, надлежит

⁵ Результаты госаудита в сфере среднего образования рассмотрены в ВАП РК // Высшая аудиторская палата Республики Казахстан [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/press/news/details/939261> (дата обращения: 17.02.2025).



констатировать, что в случае недоказанности корыстной составляющей в действиях подозреваемых должностных лиц, уголовное преследование в отношении них по статье 189 УК РК, как правило, подлежит прекращению, а двухмесячный срок привлечения к административной ответственности служит своего рода преградой для корректного применения статьи 241-1 КоАП РК, тогда как в указанных нами примерах наглядно прослеживается необоснованное расходование бюджетных средств.

Следует обратить внимание, что на сегодняшний день, в ряде государств ближнего и дальнего зарубежья неэффективное и (или) необоснованное расходование бюджетных средств носит криминальный характер.

К примеру, статья 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств должностным лицом⁶.

В Азербайджанской Республике в уголовном законе содержится норма, согласно которой уголовная ответственность наступает за неиспользование по назначению средств государственного бюджета, целевых бюджетных фондов или внебюджетных государственных фондов (ст. 308-2 УК АР)⁷.

В Соединенных Штатах Америки защита бюджетных средств от преступных посягательств обеспечивается Руководством по уголовным делам (Criminal Resource Manual), согласно которому казначей либо любой другой государственный депозитарий совершит правонарушение, если не обеспечит сохранность всех депонированных у него бюджетных средств (18 § 650)⁸.

Внедрение разработанного термина «растрата бюджетных средств» позволит расширить применение уголовной нормы, предусматривающей ответственность за растрату и присвоение, но при отсутствии преступного умысла у подозреваемого лица, направленного на хищение бюджетных

средств, применение такого понятия будет носить лишь репрессивный характер.

Отсутствие хотя бы одного из элементов субъективной стороны свидетельствует об отсутствии признаков состава правонарушения в целом.

Наглядные примеры нарушений, выявленных ВАП РК, подтверждают факты необоснованного расходования бюджетных средств, выделенных в рамках государственных закупок, охватываемого разработанным нами термином «растрата бюджетных средств», но отсутствие доказанности корыстной цели исключает в действиях подозреваемых лиц состав преступления, предусмотренного статьей 189 УК РК.

Вместе с тем, опираясь на опыт зарубежных государств, полагаем, что криминализация такого правонарушения будет носить излишне карательную тенденцию, а действующая административно-правовая норма подлежит соответствующей трансформации.

Закключение. В этой связи предлагается дополнить статью 234-1 КоАП РК в следующей редакции:

«Статья 234-1. Неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств, повлекшее необоснованное проведение процедуры государственных закупок, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, ...»

Примечание: срок привлечения к административной ответственности исчислять с момента обнаружения административного правонарушения».

Для надлежащего функционирования предложенной поправки необходимо аналогично дополнить статью 104-1 Бюджетного кодекса Республики в следующей редакции:

«Статья 104-1. Влечет установленную законами Республики Казахстан ответственность за неэффективное

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 28.12.2024 г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397073&pos=3912;-53#pos=3912;-53 (дата обращения: 24.12.2024).

⁷ Azərbaycan Respublikasının Cinayət məəcəli: 1999-cu il 30 dekabr tarixli 787-IQ nömrəli [Electronic resource] – Access mode: https://e-qanun.az/framework/46947#_Toc89058531 (Access date: 24.12.2024).

⁸ Criminal Resource Manual [Electronic resource] – Access mode: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-1661-protection-government-property-embezzlement-public-funds> (Access date: 24.12.2024).



планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств, повлекшее необоснованное проведение процедуры государственных закупок...».

Кроме того, неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств наносит материальный ущерб государству путем использования

его финансов с нарушением принципов бюджетной системы.

Предлагаемые поправки направлены на усиление ответственности должностных лиц в рамках планирования и использования бюджетных средств в сфере государственных закупок.

Список использованной литературы:

1. Тен, В.В. Актуальные вопросы совершенствования законодательства о государственных закупках: дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Тен. – Алматы, 2022. – 165 с.
2. Tillinghast, J. Big money thinks small: biases, blind spots, and smarter investing / J. Tillinghast. – New York: Columbia University Press, 2017. – 291 p.
3. Байсеитов, Б.С. Вопросы совершенствования уголовно-правового реагирования за хищение бюджетных средств в сфере государственных закупок в форме растраты: материалы VI междунар. научн.-практ. конф., приуроченной к празднованию 100-летнего юбилея У.С. Сеитова. – 2023. – С. 285-289.

References:

1. Ten, V.V. Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o gosudarstvennyh zakupkah: dis. ... dokt. jurid. nauk / V.V. Ten. – Almaty, 2022. – 165 s.
2. Tillinghast, J. Big money thinks small: biases, blind spots, and smarter investing / J. Tillinghast. – New York: Columbia University Press, 2017. – 291 p.
3. Bajseitov, B.S. Voprosy sovershenstvovaniya ugovovno-pravovogo reagirovaniya za hishhenie bjudzhetnyh sredstv v sfere gosudarstvennyh zakupok v forme rastraty: materialy VI mezhdunar. nauchn.-prakt. konf., priurochennoj k prazdnovaniju 100-letnego jubileja U.S. Seitova. – 2023. – S. 285-289.

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ МӘЛІМЕТТЕР / СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT AUTHORS

Баграм Салкенұлы Байсеитов – Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясының докторанты, ұлттық қауіпсіздік және әскери іс магистрі, e-mail: bagram.bayseitov@bk.ru.

Байсеитов Баграм Салькенович – докторант Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, магистр национальной безопасности и военного дела, e-mail: bagram.bayseitov@bk.ru.

Bayseitov Bagram Salkenovich – Doctoral student of the Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, Master of National Security and Military Affairs, e-mail: bagram.bayseitov@bk.ru.