Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств

Гусева Татьяна Николаевна
адъюнкт, кафедра уголовного права, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, gtn.86@mail.ru

Настоящая статья освещает итоги исследования уголовно-правовой природы преступления, квалифицируемого по ст. 285[1] УК РФ. В её рамках рассмотрению подвергнуты соотношение бюджетно-правовой и уголовно-правовой трактовок нецелевого использования бюджетных средств, формальная конструкция состава, а также признаки объекта, предмета и объективной стороны инкриминируемого деяния. Специальный акцент сделан на проблемных аспектах привлечения к ответственности по данной норме руководителей коммерческих структур, выступающих получателями государственных субсидий. Целью работы является также анализ существующих правовых механизмов и выработка предложений по совершенствованию законодательства в области защиты бюджетных средств от их нецелевого расходования должностными лицами. Примечательно, что законодатель избрал формальную конструкцию состава: последствия общественно опасного поведения лежат за рамками обязательных элементов объективной стороны, а акцент перенесен на саму процедуру распоряжения бюджетными ресурсами.
Ключевые слова: 285[1] УК РФ, бюджетное преступление, бюджетные средства, механизм совершения преступлений, субъекты преступления, злоупотребление должностными полномочиями, бюджетный кодекс РФ.

Введение

Современный этап развития бюджетно-правового регулирования характеризуется усложнением механизмов финансовой поддержки — субсидий, субвенций, дотаций, целевых трансфертов, — а также повсеместной цифровизацией документооборота, что в совокупности порождает новые угрозы для публичных финансовых интересов. На протяжении последних двух десятилетий ст. 285[1] УК РФ выступает одним из ключевых правовых барьеров на пути нецелевого использования казенных средств, сочетая в себе признаки как должностного, так и бюджетного деликта.

Анализ судебной статистики за пятилетний период не обнаруживает резких колебаний в количестве зарегистрированных фактов подобных посягательств, что позволяет говорить об относительной стабильности показателей. Вместе с тем круг потенциальных нарушителей заметно сужен уже на стадии определения субъекта: далеко не всякое должностное лицо наделено реальными полномочиями по управлению бюджетными потоками. Существенную роль играет и высокая латентность этих деяний, поскольку их вредоносный эффект рассредоточен во времени и пространстве, затрагивая права неопределенного множества граждан на улучшение социальных и экономических условий жизни. Подобная специфика объективно сдерживает выявляемость преступной активности по ст. 285[1] УК РФ, однако нисколько не снижает градус общественной опасности таких деяний: напротив, крупные и особо крупные размеры расходуемых не по назначению сумм наносят ощутимый урон как региональным, так и общегосударственным экономическим интересам.

Основной раздел

Объект преступного посягательства по праву считается фундаментальной категорией уголовного права, неизменно привлекавшей внимание исследователей на всех этапах развития науки. Несмотря на отсутствие в законе прямого перечня объектов для должностных преступлений, Б.В. Волженкин справедливо акцентировал, что именно четкое уяснение объекта служит ключом к верной квалификации содеянного и позволяет разграничивать смежные составы [1]. Иерархическое деление объектов (по вертикали и горизонтали) предопределяет логику построения Особенной части УК РФ, а потому корректная идентификация охраняемых благ имеет не только теоретическое, но и сугубо прикладное значение: она сигнализирует о том, какие именно социальные ценности государство берет под уголовно-правовую защиту, и какая мера ответственности грозит за их нарушение.

Корректное определение объекта преступного посягательства имеет ключевое методологическое значение, поскольку иерархическая градация объектов (по вертикали и горизонтали) служит фундаментом для систематизации Особенной части Уголовного кодекса. Дискуссионные вопросы, связанные с объектом, выходят далеко за рамки сугубо теоретических изысканий: их разрешение позволяет уяснить, какие именно социальные ценности и публичные интересы находятся под защитой уголовно-правовой отрасли. Закрепление тех или иных общественных отношений в качестве объектов уголовно-правовой охраны влечёт за собой обязательное применение мер государственного принуждения к лицам, посягающим на эти блага, что придаёт данной категории не только доктринальную, но и ярко выраженную практическую нагрузку [2].

Анализируемый состав преступления, предусмотренный ст. 285[1] УК РФ, хотя и является относительно новеллой в уголовном законодательстве России, тем не менее уже успел стать предметом пристального внимания со стороны многих видных учёных, обращавшихся к исследованию его объекта. Классический подход к такому анализу строится на последовательном движении от общего объекта через родовой и видовой к непосредственному – подобная поэтапная схема, по единодушному признанию большинства специалистов, выступает наиболее эффективным инструментом познания. Она не только обеспечивает логически выверенное размещение конкретных составов в соответствующих разделах и главах Ко-

декса, но и служит надёжным средством для обнаружения системных погрешностей, противоречий и пробелов, допущенных законодателем при конструировании Особенной части УК РФ.

Исследуемый нами состав преступления размещён законодателем в разделе X Уголовного кодекса, объединяющем посягательства против государственной власти. В качестве родового объекта данной группы деяний выступают общественные отношения, призванные обеспечивать штатное, бесперебойное функционирование и институциональную устойчивость органов государственной власти, а также их отдельных структурных звеньев. Как обоснованно отмечают А.Г. Кибальник и И.Г. Соломоненко, родовой объект рассматриваемого раздела представляет собой сложный, многослойный комплекс публично-правовых интересов, который охватывает все аспекты полноценной и результативной деятельности государственно-властного механизма в современном обществе.

В этот комплекс, по мнению авторов, входят: охрана конституционного строя как незыблемой основы государственности, обеспечение безопасности стратегических интересов страны, соблюдение установленного регламента прохождения службы в органах государственной власти и муниципального самоуправления, добросовестное и беспристрастное отправление правосудия, а также надлежащее выполнение управленческих функций, исключающее причинение вреда интересам как социума в целом, так и государства. Таким образом, родовой объект аккумулирует в себе всю палитру публичных благ, защита которых возлагается на уголовно-правовые средства, и именно через его призму раскрывается социальная сущность преступлений, включённых в данный раздел.

Общие предпосылки привлечения лица к уголовной ответственности закреплены в ст. 19 УК РФ, которая в качестве универсального критерия называет вменяемое физическое лицо, достигшее установленного законом возраста. Однако для ряда преступных деяний одной лишь констатации этих базовых условий оказывается недостаточно — законодатель предъявляет к субъекту дополнительные требования, прямо оговорённые в диспозициях соответствующих норм. Именно наличие таких факультативных (в сравнении с общими) признаков позволяет вести речь о специальном субъекте, что составляет сущностную особенность целой группы посягательств, связанных с осуществлением государственно-властных полномочий, обеспечением интересов государственной службы и муниципальной службы. Подобная конструкция не случайна: она призвана сузить круг потенциальных нарушителей до тех лиц, которые в силу своего служебного положения обладают реальной возможностью причинить вред охраняемым общественным отношениям, а значит, и ответственность для них должна наступать по особым, более строгим правилам, учитывающим характер выполняемых ими функций.

В случаях, когда в совершении преступного деяния наряду с непосредственным исполнителем участвуют и другие лица — в качестве организаторов, подстрекателей или пособников, — уголовный закон предписывает устанавливать признаки специального субъекта исключительно применительно к самому исполнителю. Иные соучастники, не обладающие такими признаками, подлежат ответственности по соответствующей статье как общие субъекты, если их действия охватывались умыслом исполнителя. Что же касается субъектной характеристики нецелевого расходования бюджетных средств, то здесь в доктрине уголовного права наблюдается значительный разброс позиций: единого подхода к определению круга лиц, которые могут нести ответственность по ст. 285[1] УК РФ, до сих пор не сложилось, и дискуссии по этому поводу не утихают среди специалистов уже длительное время.

В научной литературе высказывается позиция, согласно которой круг субъектов анализируемого преступления должен ограничиваться исключительно должностными лицами, наделёнными реальной возможностью распоряжаться бюджетными средствами, поступившими в их подчинение. В частности, Д.А. Бойков в своих работах обоснованно относит к числу таких субъектов руководителя организации, его заместителей, главного бухгалтера, а также начальников финансовых подразделений — словом, всех тех, кто уполномочен принимать властные решения о целевом направлении денежных потоков из бюджета. Именно эти лица, по мнению автора, обладают необходимым объёмом распорядительных полномочий и, следовательно, должны нести уголовную ответственность за их ненадлежащую реализацию [3].

В доктрине уголовного права сложился целый спектр суждений относительно круга возможных субъектов нецелевого расходования бюджетных средств, причём эти позиции подчас существенно расходятся. Так, Ю.И. Ляпунов настаивает на том, что перечень субъектов не следует ограничивать лишь руководящим составом организации — к ответственности могут привлекаться также экономисты, бухгалтеры и даже завхозы, поскольку все они в той или иной мере вовлечены в процесс движения бюджетных средств. Б.В. Волженкин занимает сходную, но более широкую позицию, включая в число субъектов не только должностных лиц тех структур, в ведение которых поступают бюджетные ассигнования, но и всех тех, кто непосредственно подписывает расходные документы, — бухгалтеров, финансистов, завхозов, а также командиров воинских подразделений, распоряжающихся казёнными средствами в рамках своей компетенции [1].

Вместе с тем существует и прямо противоположная точка зрения, представленная, в частности, Р.Р. Фазыловым, который подвергает сомнению саму возможность признания бухгалтера субъектом данного преступления. Аргументирует он это тем, что главный бухгалтер, согласно официальному толкованию примечания к ст. 285 УК РФ, не относится к должностным лицам в строгом смысле этого понятия, поскольку не наделён самостоятельными организационно-распорядительными либо административно-хозяйственными функциями, а выполняет учётно-контрольные операции, не имеющие властно-распорядительного характера [4]. Таким образом, дискуссия о субъектном составе анализируемого состава остаётся открытой, и разрешение этого спора напрямую зависит от того, какой из подходов — широкий или узкий — будет признан приоритетным при толковании признаков специального субъекта в правоприменительной практике.

Вместе с тем, обращение к официальным разъяснениям высшей судебной инстанции позволяет внести в этот спор определённую ясность. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24, посвящённом вопросам судебной практики по делам о взяточничестве и иных коррупционных проявлениях, фактически подтверждается, что главный бухгалтер может признаваться субъектом должностного преступления. Данный подход нашёл своё отражение и в последующих правоприменительных актах, а также получил поддержку со стороны значительной части юридического сообщества, которое, опираясь на реалии судебной практики, высказывается за признание главных бухгалтеров должностными лицами в тех случаях, когда они осуществляют свои функции в государственных или муниципальных структурах.

Профессор А.Н. Козыркин, разделяя эту позицию, акцентирует внимание на институциональном контексте: по его мнению, определяющее значение имеет не столько должностная инструкция, сколько само место работы — государственные органы, органы местного самоуправления, Вооружённые Силы. Именно нахождение в этих структурах, по мысли учёного, наделяет главного бухгалтера особым статусом, поскольку все действия, совершаемые им в рамках служебной деятельности, — будь то превышение или злоупотребление полномочиями, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взяток за оказание услуг или выдачу неправомерных документов, а равно халатное отношение к обязанностям, — подлежат оценке именно сквозь призму уголовно-правовых норм, регулирующих ответственность должностных лиц. Иными словами, А.Н. Козыркин настаивает на том, что функциональная нагрузка главного бухгалтера в бюджетных учреждениях по своему содержанию сближает его с должностными лицами, а потому и меры ответственности к нему должны применяться соответствующие.

Анализ материалов судебной практики по данному вопросу позволяет прийти к выводу, что главные бухгалтеры, вне зависимости от организационно-правовой формы учреждения, в котором они осуществляют свою трудовую деятельность, объективно являются лицами, в ведении которых находятся денежные средства, а следовательно, они выполняют управленческие функции, перечисленные в примечании к ст. 201 УК РФ. Это сближает их с должностными лицами, реализующими организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия, предусмотренные примечанием к ст. 285 УК РФ. Представляется маловероятным, что одни и те же по своей сути функции по осуществлению административно-хозяйственной деятельности, выполняемые главным бухгалтером как в коммерческих структурах, так и в государственных органах, получали бы на практике диаметрально противоположную правовую оценку, поскольку суть этих операций — контроль за движением

средств и документальное оформление финансовых операций — остаётся единой, независимо от формы собственности организации. Подобный функциональный подход к определению статуса главного бухгалтера представляется не только логичным, но и отвечающим потребностям единообразного правоприменения, что особенно важно в условиях многообразия организационных форм и смешанного финансирования бюджетной сферы.

Независимо от организационной структуры и формы собственности учреждения, главный бухгалтер осуществляет всесторонний контроль над порядком оборота, движения, учёта и документального оформления материальных ценностей, что по своему содержанию полностью охватывается понятием административно-хозяйственного ведения. Исходя из этого, можно утверждать, что любой бухгалтер, вне зависимости от конкретного места своей работы, выступает в качестве лица, несущего ответственность за те административные и уголовно-правовые нарушения, которые могут быть допущены им при исполнении служебных обязанностей. Примечательно, что такая ответственность вытекает не из формального статуса, а из фактического объёма полномочий, которым бухгалтер реально обладает, — ведь именно ему вверены ресурсы, и именно он санкционирует операции с ними, а значит, любые отклонения от установленного регламента в этой сфере должны расцениваться как его личное процессуальное и материально-правовое упущение, влекущее применение соответствующих мер юридической ответственности.

Р.Р. Фазылов выстраивает двойственную конструкцию в оценке роли главного бухгалтера. С одной стороны, он признаёт, что данное лицо призвано гарантировать безупречное соответствие всех хозяйственных операций требованиям федерального законодательства, реализует контрольно-надзорные функции за перемещением материальных ценностей и участвует в распределении поступивших денежных средств. С другой стороны, исследователь полагает, что обязанность по юридическому и документальному оформлению всех административно-хозяйственных процедур, подготовка отчётных данных и сведений, обязательных для всего персонала, а также текущий контроль над движением имущества — всё это, по его мнению, по своему содержанию сближается с деятельностью обычного вахтёра, следящего за входом и выходом посетителей, то есть сводится к сугубо техническому, механическому исполнительству, лишённому властно-распорядительного содержания [4]. Такое сопоставление, однако, вызывает обоснованные сомнения, поскольку оно нивелирует содержательную сложность учётно-финансовых операций и управленческий характер решений, принимаемых главным бухгалтером в процессе своей повседневной работы.

Специфика функциональной нагрузки главного бухгалтера заключается, прежде всего, в документальном визировании процесса передачи имущественных ценностей и денежных средств, и эту особенность, на наш взгляд, вполне обоснованно можно квалифицировать как элемент административно-хозяйственной деятельности. Данная позиция находит своё нормативное подтверждение в положениях Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», который закрепляет особый правовой статус главного бухгалтера. В частности, закон предписывает, что при возникновении разногласий между руководителем организации и главным бухгалтером относительно ведения учёта, данные первичных учётных документов принимаются главным бухгалтером, и именно он несёт единоличную ответственность как за сам составленный документ, так и за достоверность содержащейся в нём информации. Более того, отражение объекта бухгалтерского наблюдения в отчётности о денежных операциях, а также ответственность за правдивость сведений о финансовом положении, результатах деятельности и движении средств также возлагаются на главного бухгалтера в индивидуальном порядке.

Таким образом, Закон № 402-ФЗ прямо относит к обязанностям главного бухгалтера функции административно-хозяйственного характера, связанные с проведением финансовых операций, — и эта норма действует в отношении любого бухгалтера, независимо от того, работает ли он в государственном или коммерческом секторе. Законодательное закрепление подобных полномочий свидетельствует о том, что главный бухгалтер не является пассивным регистратором, а выступает активным участником управленческого процесса, наделённым правом принимать решения, влияющие на движение бюджетных средств, и нести за них персональную ответственность.

Бюджетный кодекс РФ определяет «нецелевое использование бюджетных средств» как направление ресурсов бюджетной системы и исполнение денежных обязательств в целях, которые полностью или в части не совпадают с теми, что зафиксированы в законе (решении) о бюджете, сводной росписи, бюджетной смете либо иных документах. В свою очередь, Уголовный кодекс даёт сходное по смыслу понятие, однако прибегает к иной редакционной конструкции — «расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения». При буквальном сопоставлении данных нормативных предписаний отчётливо проявляется терминологическая асимметрия, обусловленная использованием различных по своему юридическому наполнению категорий — «использование» и «расходование» применительно к бюджетным средствам. Это различие, на первый взгляд кажущееся сугубо лингвистическим, на самом деле порождает серьёзные доктринальные и правоприменительные вопросы, поскольку от его разрешения зависит, в каких именно случаях деяние подпадает под признаки бюджетного нарушения, а в каких — уже образует состав уголовного преступления. Такое терминологическое расхождение нуждается в глубоком осмыслении, чтобы избежать неединообразия в квалификации сходных по фактическим обстоятельствам действий.

Проблема терминологических расхождений между бюджетным и уголовным законодательством не осталась незамеченной и в работах других авторов. Так И.И. Кучеров и другие ученые в своих исследованиях также обращают внимание на несовпадение понятийных аппаратов двух отраслевых кодексов, подчёркивая, что это создаёт определённые сложности как для теоретического осмысления, так и для единообразной правоприменительной практики. В свою очередь, А.В. Минеев [5, с. 55] предлагает более унифицированный взгляд на данную проблему, утверждая, что в конечном счёте как «нецелевое использование», так и «нецелевое расходование» бюджетных средств по своей сути представляют собой одну и ту же противоправную операцию — неправомерное высвобождение денежных ресурсов из бюджета, то есть их вывод из-под установленного целевого контроля, независимо от того, каким именно термином обозначено это деяние в том или ином нормативном акте. Таким образом, по мнению Минеева, содержательное единство нарушений перевешивает формальные различия в словесных формулировках, что позволяет рассматривать оба понятия как взаимозаменяемые в контексте оценки общественной опасности содеянного.

В рамках настоящего исследования мы намеренно выводим за скобки сугубо терминологические споры и сосредотачиваемся на содержательной стороне противоправности, которая неразрывно связана с целевым предназначением бюджетных средств. Ключевым системообразующим признаком деяния выступает именно отклонение от предписанной цели (либо нарушение условий, конкретизирующих такую цель), — это объединяющее начало, присутствующее в обоих рассмотренных законодательных дефинициях, и одновременно тот критерий, который позволяет чётко отграничить уголовно наказуемое нецелевое расходование от иных видов финансовых нарушений, не обладающих достаточной степенью общественной опасности. В связи с этим логика дальнейшего изложения диктует необходимость перенести акцент на саму цель как на стержневой элемент, определяющий правомерность или неправомерность распоряжения бюджетными ассигнованиями.

Мы исходим из того, что определения, закреплённые в Бюджетном и Уголовном кодексах, по сути, описывают один и тот же процесс — использование казённых средств с нарушением их предназначения. Вместе с тем между ними существуют расхождения, которые для уголовно-правовой квалификации приобретают вполне конкретное и далеко не формальное значение. Особенно это касается позиции Бюджетного кодекса, где нецелевым использованием признаётся направление средств на цели, полностью либо частично не соответствующие тем, которые определены нормативными документами. Именно этот аспект — признание частичного нецелевого использования — заслуживает отдельного внимания, поскольку именно здесь проявляется разница в подходах двух кодексов, и именно здесь могут возникать коллизии при решении вопроса о наличии либо отсутствии состава преступления. Поэтому мы считаем необходимым детально проанализировать целевую составляющую как фундаментальную основу для разграничения законного и незаконного расходования бюджетных ресурсов.

В уголовно-правовой интерпретации, предлагаемой законодателем, под нецелевым расходованием бюджетных средств понимается их трата на цели, которые не соответствуют условиям, обусловливающим само право на получение данных ассигнований. При сопоставительном содержательном анализе двух дефиниций отчётливо видно, что бюджетно-правовое определение является более широким по объёму по сравнению с его уголовно-правовым аналогом. Бюджетный кодекс охватывает своим регулированием два возможных сценария противоправного поведения: во-первых, ситуацию, при которой выделенные ресурсы в полном объёме расходуются не по целевому назначению; во-вторых, случай, когда лишь часть полученных средств используется на предусмотренные цели, а оставшаяся часть направляется на иные, не утверждённые заранее направления.

В доктрине уголовного права по этому поводу не сформировалось консолидированной позиции. Часть исследователей склоняется к расширительному пониманию термина «нецелевое расходование средств», включая в него и ситуации, где констатируется лишь частичное несоответствие израсходованных сумм утверждённым целевым ориентирам. Другая группа учёных, напротив, настаивает на том, что само по себе недостижение хотя бы одной из заявленных целей при освоении предоставленных бюджетных средств должно расцениваться как их нецелевое использование, а значит, и как оконченное преступление, независимо от пропорции правильно и неправильно потраченных денег. Этот доктринальный спор напрямую влияет на правоприменительную практику, поскольку от его разрешения зависит, будет ли признаваться уголовно наказуемым деянием ситуация, когда часть средств израсходована законно, а часть — с нарушением целевого назначения, либо же требуется исключительно полное отклонение от целей.

С позиций юридической техники ст. 285[1] УК РФ сконструирована как норма с формальным составом, что означает: для квалификации деяния как оконченного преступления и привлечения виновного к уголовной ответственности не требуется наступления каких-либо общественно опасных последствий. Достаточно самого факта совершения действий по нецелевому расходованию бюджетных средств, причём преступный результат признаётся достигнутым в момент списания денежных средств со счёта получателя, вне зависимости от того, удалось ли в конечном счёте реализовать ту цель, ради которой эти средства выделялись, — например, были ли фактически приобретены или поставлены товары, выполнены работы или оказаны услуги [6].

Правоприменительная практика последовательно исходит из того, что объективная сторона рассматриваемого посягательства выражается в совершении конкретной платёжно-расчётной операции, оформляющей нецелевое расходование, и именно с момента осуществления такой операции состав преступления становится оконченным. При этом последующее восстановление средств, будь то добровольное или по требованию контролирующих органов, не имеет юридического значения для оценки уже состоявшегося факта нецелевого использования, поскольку не устраняет противоправность совершённого деяния. Что касается размера ущерба, учитываемого при квалификации, судебные инстанции включают в него исключительно ту долю бюджетных ассигнований, которая была израсходована с нарушением целевого назначения, не распространяя это правило на средства, использованные правомерно. Такой подход обеспечивает дифференцированную оценку каждого эпизода расходования и позволяет избежать необоснованного преувеличения объёма вменяемого ущерба за счёт включения законно израсходованных сумм.

Законодатель определяет квалифицирующий признак рассматриваемого преступления через количественный параметр — сумму денежных средств, израсходованных не по целевому назначению. В соответствии с примечанием к ст. 285[1] УК РФ крупным размером признаётся сумма, превышающая 1,5 млн рублей, а особо крупным — свыше 7,5 млн рублей. В этом контексте принципиальное значение приобретает нормативное закрепление возможности частичного нецелевого расходования бюджетных средств, поскольку при определении размера для целей квалификации учитывается только та доля ассигнований, которая была потрачена с нарушением целевого предназначения, и не включаются суммы, израсходованные правомерно.

Такой подход соответствует принципу дифференциации ответственности и позволяет избежать чрезмерной криминализации действий, при которых существенная часть бюджетных средств использована по назначению, а нарушение носит ограниченный характер [7]. Кроме того, он обеспечивает справедливую соразмерность между фактическим объёмом противоправного расходования и строгостью применяемых уголовно-правовых мер, что особенно важно в условиях, когда суммарный объём финансирования может значительно превышать размер нецелевых трат, а включение в объём вменяемого ущерба всей полученной суммы привело бы к неоправданному ужесточению ответственности. Практика судов последовательно руководствуется именно этим правилом, аккумулируя в итоговом размере только те средства, которые реально вышли из-под целевого контроля, и тем самым избегая искажения действительной картины противоправного поведения.

Обязательным признаком составов преступлений, предусмотренных ст. 285[1] УК РФ, выступает размер расходованных не по целевому назначению средств — крупный либо особо крупный. Однако инфляционные процессы, а также постоянная трансформация структуры бюджетных расходов и пересмотр приоритетов государственного финансирования актуализируют вопрос о необходимости периодического пересмотра пороговых значений, зафиксированных в примечании к данной статье. Длительная фиксация абсолютных сумм, без учёта изменения покупательной способности рубля и макроэкономических реалий, может повлечь за собой избыточную криминализацию деяний, которые по своему характеру и фактическим последствиям не представляют высокой общественной опасности, поскольку сравнительно небольшие по современным меркам суммы формально попадают под признаки уголовно наказуемого деяния.

Пути преодоления данной проблемы видятся, с одной стороны, в законодательном закреплении механизма регулярной корректировки указанных сумм, например, с определённой периодичностью пересмотра их с учётом уровня инфляции или изменения экономических показателей. С другой стороны, более гибким решением могла бы стать привязка пороговых значений к иным объективным экономическим индикаторам, в частности, к кратности какой-либо базовой величины, которая отражала бы реальные экономические условия и автоматически пересчитывалась при изменении этих показателей. Такой подход позволил бы сохранить уголовно-правовую охрану бюджета на должном уровне, одновременно избегая необоснованного расширения сферы действия уголовного закона за счёт устаревших количественных критериев, которые уже перестали соответствовать фактической структуре бюджетных отношений и ценообразованию в экономике [8, с. 124].

Для устранения правовой неопределённости, сопутствующей установлению субъекта нецелевого расходования бюджетных средств, представляется обоснованным законодательно закрепить, что по ст. 285[1] УК РФ к ответственности могут привлекаться исключительно должностные лица, реально осуществляющие административно-хозяйственные функции и принимающие самостоятельные решения о расходовании бюджетных ассигнований; одновременно с этим полагаем необходимым исключить из диспозиции нормы указание на корыстную или личную заинтересованность в качестве обязательного мотива, поскольку такое требование необоснованно сужает пределы уголовно-правовой охраны и создаёт дополнительные барьеры в доказывании, тогда как само нецелевое расходование нередко совершается по иным побуждениям, не подпадающим под эти узкие категории, но при этом объективно нарушающим публичные финансовые интересы, — в связи с чем отказ от данной формулировки позволит правоприменителю сосредоточиться на объективных признаках деяния и повысит эффективность противодействия подобным нарушениям [9].

Для данного преступления характерен прямой умысел, при этом многообразие мотивов и целей не имеет квалифицирующего значения и не влияет на оценку содеянного. Единственным обстоятельством, способным служить основанием для исключения преступности деяния, выступает крайняя необходимость, предусмотренная ст. 39 УК РФ и соответствующими разъяснениями. В доктрине доминирует подход, согласно которому субъективная сторона нецелевого расходования бюджетных средств ограничивается исключительно прямым умыслом. Однако Р.Р. Фазылов обоснованно обращает внимание на то, что виновный далеко не всегда ставит своей целью наступление общественно опасных последствий — скажем, аварий-

ную ситуацию вследствие некачественного ремонта либо срыв государственных функций на муниципальном уровне. Тем не менее, обладая необходимыми компетенциями и властными полномочиями, такое лицо в силу своего статуса обязано прогнозировать возможные негативные последствия собственных действий. С учётом этого в анализируемых составах, по его мнению, не исключается ситуация, когда субъект сознательно допускает наступление вредных последствий либо относится к ним с безразличием, что свидетельствует о более широком психологическом содержании субъективной стороны, нежели традиционно признаваемый прямой умысел [10].

Результаты

Проведённый анализ позволяет констатировать, что институт ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, несмотря на свою относительную новизну, уже сформировал устойчивый массив доктринальных подходов и правоприменительных позиций. Вместе с тем сохраняется ряд системных проблем: от терминологической асимметрии между Бюджетным и Уголовным кодексами (категории «использование» и «расходование») до дискуссионного характера субъектного состава, где особую остроту приобретает вопрос о статусе главного бухгалтера, чьи административно-хозяйственные функции, вопреки мнению отдельных авторов, вполне могут быть приравнены к должностным полномочиям. Судебная практика, подтверждая формальную конструкцию состава, последовательно исходит из того, что преступление считается оконченным с момента списания средств, а размер нецелевого расходования определяется только суммой, фактически израсходованной с нарушением целевого назначения, что делает необходимым законодательное признание частичного нецелевого использования.

Кроме того, количественные пороги крупного и особо крупного размера, оставаясь неизменными длительное время, рискуют утратить связь с реальной экономической динамикой, что актуализирует потребность в их периодической индексации либо привязке к объективным экономическим индикаторам. Также требуют пересмотра отдельные элементы субъективной стороны: указание на корыстную или личную заинтересованность в качестве обязательного мотива не только усложняет доказывание, но и не охватывает всех случаев нецелевого расходования, где мотивация может носить иной характер, а потому данное требование видится избыточным и подлежащим исключению из диспозиции нормы.

В итоге, несмотря на наличие устоявшейся судебной практики и разъяснений высшей судебной инстанции, вопросы квалификации ст. 285[1] УК РФ, её отграничения от смежных составов (ст. 285, 286 УК РФ), а также высокая латентность таких посягательств свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования как законодательной техники, так и механизмов выявления и расследования данных преступлений. Представляется, что устранение выявленных пробелов и коллизий потребует комплексного подхода, включающего как уточнение нормативных дефиниций, так и систематизацию правоприменительной практики, что позволит повысить эффективность уголовно-правовой охраны публичных финансовых интересов и обеспечить единообразие подходов при привлечении виновных к ответственности.

Литература

◦ Волженкин Б.В. Модельный Уголовный кодекс и его влияние на формирование уголовного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств / Б.В. Волженкин // Новое уголовное законодательство стран СНГ и Балтии: Сб. науч. ст. / Под ред. Л.Л. Кругликова, Н.Ф. Кузнецовой. — М.: ЛексЭст, 2002. — С. 7-31.

◦ Ахмедханова, С. Т. Анализ уголовно-правовых признаков нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов / С. Т. Ахмедханова // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 12(216). – С. 201-204. – DOI 10.47643/1815-1329_2022_12_201. – EDN DQFSYS.

◦ Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Бойков Дмитрий Александрович. — М., 2005. — 150 с.

◦ Фазылов, Р. О юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств / Р. Фазылов // Закон и право. – 2007. – № 1. – С. 44-48. – EDN HYNCSF.

◦ Минеев, В. А. Разграничение нецелевого использования бюджетных средств и нецелевого расходования бюджетных средств: административный и уголовно-правовой аспекты / В. А. Минеев // Бизнес в законе. – 2008. – № 3. – С. 55-56. – EDN JWSLPT.

◦ Попов, С. В. О некоторых аспектах уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств и проблемных вопросах оперативных подразделений, связанных с выявлением и раскрытием преступлений данной категории / С. В. Попов // Актуальные проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности : Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 16 октября 2020 года / Редколлегия: А.А. Сафронов [и др.]. – Краснодар: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации", 2021. – С. 183-190. – EDN EGOYOL.

◦ Антонов А.Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. 182 с.

◦ Карагина, Д. О. Конструирование санкций за квалифицированные составы нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов / Д. О. Карагина // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 7(152). – С. 124-133. – DOI 10.17803/1994-1471.2023.152.7.124-133. – EDN WQMXQL.

◦ Егорова, И. М. К вопросу о квалификации нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов / И. М. Егорова, В. А. Цветкова // НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЁНЫХ : сборник статей XXIII Международной научно-практической конференции, Пенза, 12 мая 2023 года. – Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2023. – С. 215-218. – EDN SVYWIG.

◦ Козлова, Е. Л. Нецелевое расходование бюджетных средств: уголовно-правовая характеристика объективных признаков преступления / Е. Л. Козлова, Е. Д. Баринова // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2026. – № 1(83). – С. 18-24. – EDN IUXDNG.

Criminal law characteristics of misuse of budgetary funds

Guseva T.N.

Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

This article presents the findings of a study on the criminal-law nature of the offence qualified under Article 285[1] of the Criminal Code of the Russian Federation. It examines the relationship between the budgetary-law and criminal-law interpretations of the misuse of budgetary funds, the formal structure of the offence, as well as the attributes of the object, subject matter, and objective side of the incriminated act. Special emphasis is placed on the problematic aspects of prosecuting executives of commercial entities that act as recipients of state subsidies under this provision. The article also aims to analyse the existing legal mechanisms and to formulate proposals for improving legislation in the sphere of protecting budgetary funds from their improper use by public officials. Notably, the legislator has adopted a formal construction of the offence: the consequences of the socially dangerous conduct lie outside the mandatory elements of the objective side, with the focus shifted to the very procedure for disposing of budgetary resources.

Keywords**:** Article 285[1] of the Criminal Code of the Russian Federation, budget-related crime, budgetary funds, mechanism of crime commission, subjects of crime, abuse of official powers, Budget Code of the Russian Federation.

References

1. Volzhenkin B.V. *Model Criminal Code and Its Influence on the Formation of Criminal Legislation of the Member States of the Commonwealth of Independent States* / B.V. Volzhenkin // New Criminal Legislation of the CIS and Baltic States: Collection of Scientific Articles / Ed. by L.L. Kruglikov, N.F. Kuznetsova. – Moscow: LexEst, 2002. – P. 7-31.
2. Akhmedkhanova S.T. *Analysis of Criminal Law Elements of Misuse of Budgetary Funds and Funds of State Extra-budgetary Funds* / S.T. Akhmedkhanova // Agrarian and Land Law. – 2022. – No. 12(216). – P. 201-204. – DOI: 10.47643/1815-1329_2022_12_201. – EDN: DQFSYS.
3. Boykov D.A. *Misuse of Budgetary Funds: Criminological and Criminal Law Aspects*: dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.08 / Boykov Dmitry Aleksandrovich. – Moscow, 2005. – 150 p.
4. Fazylov R. *On Legal Liability for Inefficient Use of Budgetary Funds* / R. Fazylov // Law and Legislation. – 2007. – No. 1. – P. 44-48. – EDN: HYNCSF.
5. Mineev V.A. *Distinction between Misuse of Budgetary Funds and Misuse of Budgetary Funds: Administrative and Criminal Law Aspects* / V.A. Mineev // Business in Law. – 2008. – No. 3. – P. 55-56. – EDN: JWSLPT.
6. Popov S.V. *On Some Aspects of Criminal Liability for Misuse of Budgetary Funds and Problematic Issues of Operational Units Related to Detection and Investigation of Crimes of This Category* / S.V. Popov // Current Issues of Theory and Practice of Operational Investigative Activities: Proceedings of the IX All-Russian Scientific and Practical Conference, Krasnodar, October 16, 2020 / Editorial board: A.A. Safronov et al. – Krasnodar: Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2021. – P. 183-190. – EDN: EGOYOL.

7. Antonov A.D. *Theoretical Foundations of Criminalisation and Decriminalisation*: dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences. – Moscow, 2021. – 182 p.
8. Karagina D.O. *Construction of Sanctions for Qualified Types of Misuse of Budgetary Funds and Funds of State Extra-budgetary Funds* / D.O. Karagina // Current Problems of Russian Law. – 2023. – Vol. 18, No. 7(152). – P. 124-133. – DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.124-133. – EDN: WQMXQL.
9. Egorova I.M., Tsvetkova V.A. *On the Issue of Qualification of Misuse of Budgetary Funds and Funds of State Extra-budgetary Funds* / I.M. Egorova, V.A. Tsvetkova // Scientific Research of Young Scientists: Collection of Articles of the XXIII International Scientific and Practical Conference, Penza, May 12, 2023. – Penza: Nauka i Prosveshchenie (IP Gulyaev G.Yu.), 2023. – P. 215-218. – EDN: SVYWIG.
10. Kozlova E.L., Barinova E.D. *Misuse of Budgetary Funds: Criminal Law Characteristics of the Objective Elements of the Crime* / E.L. Kozlova, E.D. Barinova // Bulletin of the Kaliningrad Branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2026. – No. 1(83). – P. 18-24. – EDN: IUXDNG.