

УДК 343.9; 347.73

DOI [10.17150/1996-7756.2014.8\(4\).104-113](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2014.8(4).104-113)

## НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ И УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева, А.А. Христюк

*Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, Российская Федерация*

### **Информация о статье**

Дата поступления

10 сентября 2014 г.

Дата принятия в печать

13 октября 2014 г.

Дата онлайн-размещения

29 декабря 2014 г.

### **Ключевые слова**

Бюджет; бюджетные средства; нецелевое расходование бюджетных средств; государственный целевой кредит; преступления против государственной власти; должностные преступления; коррупция; экономика

### **Финансирование**

Государственное задание № 2014/52 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части проекта № 597 «Разработка методологии финансового обеспечения социально значимых расходов» (номер госрегистрации в ФГАНУ ЦИТИС 01201458899)

**Аннотация.** В статье анализируется современное состояние и динамика нецелевого расходования бюджетных средств в России с момента его криминализации в декабре 2003 г. по настоящее время. Исследованы данные официальной статистики Министерства внутренних дел Российской Федерации за период с 2004 по 2013 г. Выявлено снижение в последние годы как регистрации, так и раскрываемости преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, что, по мнению авторов статьи, указывает на его высокую латентность. Обращается внимание на неравномерное распространение случаев совершения данного преступления на территории России. Рассматриваются проблемы применения мер уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств. В частности, детально проанализированы элементы состава преступления нецелевого расходования бюджетных средств и проблемы его правового оформления. Указывается на неопределенность используемых в уголовном законе терминов «бюджетные средства», «расходование бюджетных средств», «государственный целевой кредит», что в конечном итоге может повлечь нарушение принципа законности. Обращается внимание на коллизии уголовного и бюджетного законодательства Российской Федерации, что препятствует надлежащей квалификации деяния как нецелевого использования бюджетных средств. Сформулированы рекомендации по использованию финансово-правовых конструкций в механизме квалификации данного преступления. Исследована судебная практика привлечения к ответственности по ст. 285.1 УК РФ, что позволило выявить основные группы субъектов нецелевого расходования бюджетных средств. Сделан вывод о необходимости совершенствования уголовного закона в данной сфере, что является неотъемлемым элементом превентивного механизма.

## INAPPROPRIATE BUDGET EXPENDITURES: CRIMINOLOGICAL AND CRIMINAL LAW CHARACTERISTICS

Arbatskaya, Yulia V., Vasiljeva, Natalia V., Hristjuk, Anna A.

*Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, Russian Federation*

### **Article info**

Received

2014 September 10

Accepted

2014 October 13

Available online

2014 December 29

### **Key words**

Budget; budget funds; inappropriate budget expenditures; government purpose credit; crimes against government, public officials; official crimes; corruption; economy

### **Financing**

The work was financially supported by the state task on performing state works on scientific activities No. 2014/52 in the framework of the basic part of the project «Development of methodology for financial support of socially significant costs» No. 597 (state registration number in FSRI CITIS 01201458899)

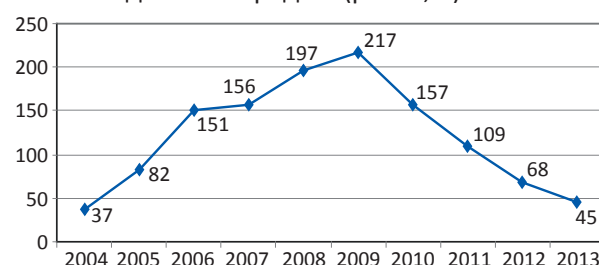
**Abstract.** The article analyses the current state and dynamics of inappropriate budget expenditures in Russia from the moment of its criminalization in December 2003 up to the present time. Official statistics data of 2004–2013 of the Ministry of internal affairs of the Russian Federation was researched in the article. The decrease in crime registration and crime detection over recent years was revealed provided for in clause 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation, which according to the article authors shows high latency for such crime as inappropriate budget expenditures. The article points out the uneven extension of this crime commitment within the territory of Russian Federation. The paper researches application of criminal responsibility measures for the inappropriate budget expenditures. The vital elements of this crime and its legal registration issues is thoroughly analyzed. The authors note the indefiniteness of the terms «budgetary funds», «budget expenditures», «government purpose credit» used in criminal law, which can lead to violation of the principle of legal order. The article points out collisions of criminal and budget legislation of Russian Federation, which prevents proper qualification of an act of inappropriate budget expenditures. Recommendations on the use of financial and legal structures in the mechanism of the qualification of the crime are stated in the article. Judicial practice of prosecution according to clause 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation was studied, which helped to reveal major subject groups of inappropriate budget expenditures. It was concluded that improvement of criminal law in this area is necessary, which is an inherent element of the preventive mechanism.

Для обеспечения национальной, в том числе экономической, безопасности Российской Федерации возникает необходимость в сосредоточении ресурсов на таких приоритетных направлениях устойчивого развития, как повышение качества жизни российских граждан, экономический рост, наука, технологии, образование, здравоохранение и культура [18]. В связи с этим особую актуальность приобретают общественные отношения, обеспечивающие деятельность власти и управления в сфере бюджетных отношений, а именно законный порядок осуществления должностным лицом полномочий по расходованию бюджетных средств.

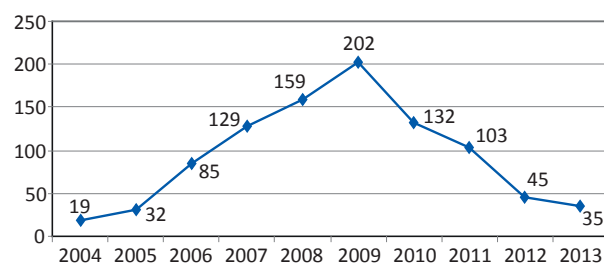
До введения в Уголовный кодекс Российской Федерации ст. 285.1 [19] квалификация деяний, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, в зависимости от обстоятельств дела осуществлялась по статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за преступления против собственности либо должностные преступления. В юридической практике ряда зарубежных стран такие преступления именуются беловоротничковыми [21–23; 25]. Между тем ученые и практики уже давно обращали внимание на необходимость введения в уголовное законодательство специальных норм об ответственности за указанное преступление, для того чтобы более эффективно защитить интересы государства, общества и граждан в финансовой сфере и поставить надежный заслон посягательствам на бюджетные средства. В этой связи криминализация в УК РФ нецелевого расходования указанных средств явилась логичным и последовательным правовым решением в сложившейся экономической ситуации. Уже более десяти лет правоохранительными и судебными органами применяется ст. 285.1 УК РФ. Несмотря на небольшой удельный вес рассматриваемого преступления в общей структуре российской преступности (менее одной сотой процента ежегодно), его общественная опасность очевидна, ведь оно наносит экономический ущерб государству, а также причиняет фактически неопределимый вред авторитету государственной власти и моральный и экономический вред обществу (например, недофинансирование государственных проектов и целевых программ, сдерживание развития здравоохранения и образования, науки и культуры в целом).

В настоящее время идет интенсивный процесс формирования практики применения норм об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, требующий практических знаний по реализации установлений, закрепленных не только в уголовном, но и в бюджетном и административном законодательстве России.

Анализ данных официальной статистики МВД России свидетельствует об интенсивном росте рассматриваемого преступления с момента его криминализации в декабре 2003 г. до 2009 г. включительно. Однако с 2010 г. наблюдается снижение как регистрации, так и, соответственно, раскрываемости нецелевого расходования бюджетных средств (рис. 1, 2).



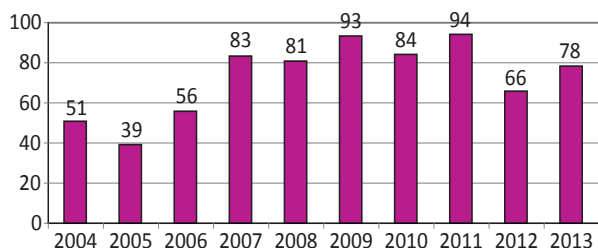
**Рис. 1. Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», в России в период с 2004 по 2013 г.**



**Рис. 2. Количество расследованных преступлений, предусмотренных ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», в России в период с 2004 по 2013 г.**

Стоит отметить достаточно высокую раскрываемость нецелевого расходования бюджетных средств, что объясняется спецификой данного преступления: регистрируются, как правило, те преступления, которые были не просто выявлены, но по которым уже на ранних стадиях предварительного следствия известны механизмы их совершения и лицо (лица), их совершившее. Наименьший удельный вес расследованных преступлений наблюдался в 2004 и 2005 гг. (51 и

39 % соответственно), наибольший показатель зафиксирован в 2009 и 2011 гг. (93 и 94 % соответственно) (рис. 3).



**Рис. 3. Удельный вес расследованных преступлений, предусмотренных ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», в России в период с 2004 по 2013 г., %**

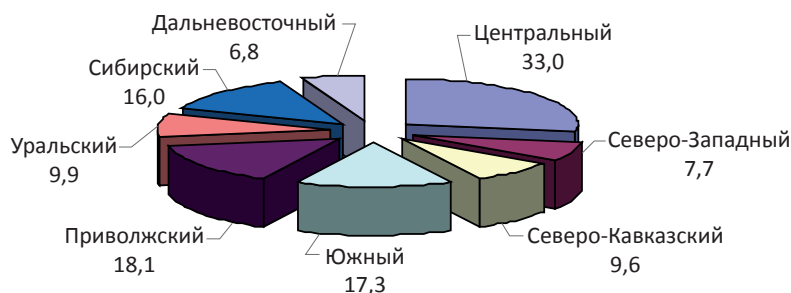
При этом обращает на себя внимание неравномерное распространение случаев совершения данного преступления по территории России (табл.). Так, наиболее часто оно совершается в Центральном федеральном округе России (треть от всех совершенных преступлений в России), а именно в таком субъекте Федерации, как Московская область. Наименее распространено нецелевое расходование бюджетных средств, согласно официальным данным, в Дальневосточном федеральном округе

России — в среднем чуть более шести преступлений ежегодно (рис. 4).

Думается, что при оценке статистических данных важно учитывать то обстоятельство, что статистическая картина нецелевого расходования бюджетных средств далека от его реальных масштабов. Известно, что спецификой должностных коррупционных преступлений, к которым, безусловно, относится и рассматриваемое, является в высшей степени латентный характер. Официальные данные весьма условно отражают размеры данного явления. Но так или иначе наблюдается разрастание преступности в бюджетной сфере по всей территории Российской Федерации. Именно высокая латентность — обстоятельство, способствующее формированию мнения о возможности безнаказанного совершения преступлений и правонарушений, которое является питательной средой для совершения новых преступлений [24]. Многие коррупционеры среди чиновников, вовремя не выявленные правоохранительными органами, в дальнейшем вновь совершают преступления, вовлекая в них новых лиц [27]. Решимость совершить первичное преступление во многом обуславливается наблюдаемыми примерами безнаказанных преступлений [20; 26].

**Регистрация случаев нецелевого расходования бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) по федеральным округам России**

№	Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	В среднем ежегодно за десять лет
1	Центральный	3	19	30	49	51	61	44	38	19	16	33,0
2	Северо-Западный	2	3	6	11	18	12	9	6	7	3	7,7
3	Северо-Кавказский	15	—	—	—	9	12	9	6	9	7	9,6
4	Южный	0	18	35	30	31	28	19	10	0	2	17,3
5	Приволжский	0	9	23	22	31	28	27	23	13	5	18,1
6	Уральский	1	0	25	13	12	17	13	9	7	2	9,9
7	Сибирский	5	20	27	18	25	21	20	9	10	5	16,0
8	Дальневосточный	1	4	5	10	11	11	12	8	2	4	6,8



**Рис. 4. Среднее количество регламентированных ст. 285.1 УК РФ преступлений, регистрируемых ежегодно по федеральным округам России в период с 2004 по 2013 г.**

Обращаясь к уголовно-правовой характеристике нецелевого расходования бюджетных средств, отметим, что ст. 285.1 УК РФ установлено, что 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 крупном размере, наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. р. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо в особо крупном размере, наказывается штрафом в размере от 200 тыс. до 500 тыс. р. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие деятельность власти и управления в сфере бюджетных отношений, а именно законный порядок осуществления должностным лицом полномочий по расходованию бюджетных средств. Настоящая статья не указывает на неэффективность или нерациональность расходования средств. Условием ответственности является именно нарушение соответствия между условиями получения бюджетных средств и целями их расходования.

Предметом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, являются бюджетные средства. Вместе с тем уголовное законодательство Российской Федерации не раскрывает данное понятие. Нет определения бюджетных средств и в бюджетном законодательстве России. Неопределенность данного термина в законодательстве порождает неоднозначные толкования в научной литературе и при правоприменении.

Так, одни авторы ограничиваются использованием термина «бюджетные средства», не раскрывая его содержания [2; 8].

В других источниках приводятся слишком общие, неопределенные формулировки: «Бюджетные средства (бюджетные ассигнования) — средства бюджетов различных уровней, за исключением средств государственных внебюджетных фондов» [9].

Д.Л. Комягин определяет бюджетные средства как средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета [10]. Соглашаясь в целом с данной концепцией, полагаем, что бюджетные средства представляют собой денежные средства, поступающие в распоряжение публично-правовых образований в форме доходов и из источников финансирования дефицита бюджета, направляемые на обеспечение задач и функций государства (муниципальных образований). То есть это средства бюджетов разных уровней (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты), направляемые на развитие экономики, финансирование социально-культурных мероприятий, оборону страны, содержание органов государственной власти и местного самоуправления и пр.

Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей (ст. 38 Бюджетного кодекса РФ [3]).

Применительно к анализируемому составу преступления необходимо конкретизировать следующее. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств касается такой стороны бюджетной деятельности, как выплаты из бюджета. При этом все средства, выплачиваемые из бюджета, делятся на две группы. Первая группа — расходы бюджетов, под кото-



рыми понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ). Вторая группа — выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета, к которым относятся, например, погашение государственных (муниципальных) ценных бумаг; погашение кредитов кредитных организаций; предоставление и погашение бюджетных кредитов (ст. 93.2, 94–96 БК РФ). Таким образом, следует поддержать точку зрения А.В. Офицеровой, которая под предметом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, понимает расходы бюджета и средства, являющиеся источниками финансирования дефицита бюджета [14].

Подобное толкование предмета преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, по мнению ряда авторов, вызывает сложности в квалификации преступлений, связанных с нецелевым использованием выданных органами государственной власти бюджетных кредитов [2]. Дело в том, что согласно ч. 2 ст. 176 УК РФ уголовно наказуемым является незаконное получение государственного целевого кредита, а равно его использование не по прямому назначению. Понятие государственного целевого кредита не раскрывается не только уголовным, но и другими отраслями российского законодательства. Вместе с тем «государственный кредит» является одной из основополагающих финансово-правовых категорий и объектом исследования представителей науки финансового права. При этом, как правило, категорию «государственный кредит» рассматривают в двух аспектах:

- как отношения, когда государство с целью покрытия бюджетного дефицита привлекает денежные средства третьих лиц на условиях возвратности, срочности, платности, в том числе посредством выпуска государственных ценных бумаг, заключения кредитных договоров с банками;
- как отношения по предоставлению государством денежных средств третьим лицам на условиях возвратности, срочности, платности из бюджета, к которым относят бюджетный кредит и инвестиционный налоговый кредит.

В настоящее время законодательство Российской Федерации допускает лишь одну правовую форму предоставления от имени государства денежных средств третьим лицам на

определенную цель — бюджетный кредит. Следовательно, возникает вопрос, по какой статье следует квалифицировать использование не по прямому назначению бюджетного кредита — по ч. 2 ст. 176 или по ст. 285.1 УК РФ?

Вместе с тем думается, что применение в настоящее время ч. 2 ст. 176 УК РФ нарушает принцип законности, одним из слагаемых которого является запрет применения уголовного закона по аналогии (ч. 2 ст. 3 УК РФ). Поскольку ввиду многоаспектности категории «государственный целевой кредит», отсутствия определенности в том, что в рамках уголовного закона под ним понимается, решение о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 176 УК РФ будет приниматься исходя из общих начал и смысла законодательства, что является не чем иным, как аналогией права [16, с. 472].

Объективная сторона рассматриваемого преступления представлена действием — расходованием бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения.

Диспозиция ч. 1 ст. 285.1 УК РФ на момент ее введения (8 декабря 2003 г.) в полной мере соответствовала положениям ст. 289 БК РФ, предусматривающей состав бюджетного правонарушения «Нецелевое использование бюджетных средств». Это представлялось вполне логичным, т.е. за нецелевое использование бюджетных средств до 1,5 млн р. наказание назначалось в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, а свыше 1,5 млн р. — влекло за собой применение уголовной ответственности. В настоящее время редакция норм БК РФ существенно изменилась. Согласно ст. 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Диспозиция ч. 1 ст. 285.1 УК РФ в целом не коррелирует с нормами действующей редакции БК РФ. Не вполне соответствует бюджетному законодательству Российской Федерации используемая УК РФ терминология (в частности, бюд-

жетное законодательство не использует термин «смета доходов и расходов»). Это приводит к дополнительным трудностям в квалификации деяния как нецелевого использования бюджетных средств.

Некое толкование категории «нецелевое использование бюджетных средств» давалось в Инструкции о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. № 2788 [6], исходя из положений которой можно выделить следующие виды нецелевого использования бюджетных средств:

- использование бюджетных средств на цели, не предусмотренные бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств;
- использование бюджетных средств на цели, не предусмотренные в бюджетных сметах;
- использование бюджетных средств на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение бюджетных кредитов;
- использование бюджетных средств, полученных в виде субсидий и субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления;
- иные виды нецелевого использования бюджетных средств.

В целом в научной литературе, как правило, отмечается, что нецелевым использованием бюджетных средств является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Вопрос о том, можно ли квалифицировать случаи, когда цель достигнута, но деятельность по ее достижению сопровождалась неправомерными действиями, как нецелевое использование бюджетных средств, в литературе однозначного разрешения не получил. Так, А.И. Землин считает, что подобные случаи не могут свидетельствовать о нецелевом характере использования бюджетных средств [5], а А.А. Кумыков полагает, что под использованием бюджетных средств не по целевому назначению можно понимать и такое их использование, которое сопровождается неправомерными действиями или событиями, при этом к таким неправомерным действиям он относит, например, осуществление расходов бюджета на неконкурсной основе, неравномерность испол-

нения различных расходных статей бюджета, обладающих формально одинаковой степенью защищенности [12].

Расходование бюджетных средств — это процедура, технически осуществляемая путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере санкционированного денежного обязательства в пользу физических и юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права. Расходование бюджетных средств представляет собой процесс, состоящий из ряда этапов: 1) принятие получателем бюджетных средств бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов и иных договоров; 2) подтверждение денежных обязательств путем составления платежного документа, необходимого для совершения расходов и платежей; 3) санкционирование оплаты денежного обязательства и его оплата (ст. 219 БК РФ). Данное обстоятельство следует иметь в виду при решении вопроса о моменте окончания рассматриваемого преступления. По конструкции объективной стороны состав преступления формальный. Преступление считается оконченным с момента списания денежных средств с лицевого счета бюджетного учреждения.

Уголовная ответственность наступает лишь за нецелевое расходование бюджетных средств в крупном размере, в противном случае содеянное образует административное правонарушение. Крупным размером признается сумма бюджетных средств, превышающая 1,5 млн р.

Сложности в правоприменительной деятельности возникают и при определении субъекта анализируемого преступления. Статьей 285.1 УК РФ установлено, что таковым является должностное лицо получателя бюджетных средств.

Специалисты по уголовному праву нередко при определении круга получателей бюджетных средств перечисляют лиц, отнесенных к таковым приказом Минфина Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. № 35н (с 1 января 2005 г. утратил силу) [15]: бюджетные учреждения, находящиеся в ведении главных распорядителей или распорядителей средств бюджета, а также иных прямых получателей средств бюджета, имеющих право на получение бюджетных ассигнований, бюджеты субъектов Российской Федерации, юридические лица, получившие из бюджета субсидии, субвенции, бюджетные

кредиты. Относят к числу получателей бюджетных средств государственные и муниципальные унитарные предприятия [17]. В отдельных источниках к получателям бюджетных средств отнесены даже должностные лица [8].

Полагаем, что такой подход к определению круга субъектов преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, является неоправданно широким. Необходимо четко разграничивать понятия «получатель бюджетных средств» и «лицо, получающее денежные выплаты за счет средств бюджета».

Бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрено, что получатели бюджетных средств являются непосредственными участниками бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ), к ним относятся органы государственной власти (государственные органы), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, органы местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенные учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ). При этом все обозначенные государственные и муниципальные органы в рамках бюджетного процесса наделяются полномочиями казенного учреждения (п. 11 ст. 161 БК РФ).

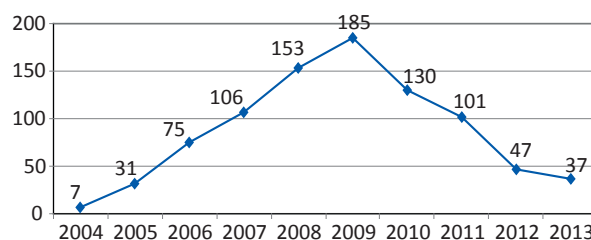
Таким образом, все остальные лица, за исключением казенных учреждений и приравненных к ним субъектов, получателями бюджетных средств не являются и не могут нести ответственность по ст. 285.1 УК РФ. Указанных лиц следует отнести к «лицам, получающим денежные выплаты за счет средств бюджета».

Как справедливо указывает М.М. Винокурова, получатель субсидии, фактически получая средства из бюджета, получателем бюджетных средств не является, поэтому применение мер ответственности к нему затруднительно [4].

Более того, отношения между бюджетом в лице соответствующих органов и юридическими и физическими лицами по поводу предоставления из бюджета субсидий и бюджетных кредитов имеют в большей мере гражданско-правовую природу, и, следовательно, нарушение условий о целевом использовании обозначенных средств (при отсутствии признаков

мошенничества) влечет применение мер гражданско-правовой ответственности, что находит подтверждение и в судебной практике [13].

Таким образом, представляется, что субъект рассматриваемого преступления специальный — должностное лицо организации — получателя бюджетных средств, обладающее специальными полномочиями по расходованию бюджетных средств и принимающее соответствующее решение. Это может быть руководитель организации или ее подразделения либо лицо, исполняющее его обязанности, имеющее право первой подписи, а также главный бухгалтер. Все иные лица могут быть лишь соучастниками преступления. Анализ судебной практики показывает, что среди осужденных за данное преступление треть являются начальниками структурных подразделений органов и учреждений (отделов, управлений), 20 % — руководителями организаций, 15 % — главами администраций, 10 % — их заместителями, 22 % — иными должностными лицами. Как правило, все осужденные имели большой опыт работы в бюджетных организациях. Общее количество выявленных и привлеченных к уголовной ответственности за данное преступление должностных лиц проиллюстрировано на рис. 5.



**Рис. 5. Количество лиц, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 285.1 УК РФ, в России в период с 2004 по 2013 г.**

Поскольку комментируемая статья в качестве субъекта преступления называет только должностное лицо организации — получателя бюджетных средств, можно предположить, что нецелевое использование бюджетных средств, совершенное должностным лицом главного распорядителя или распорядителя бюджетных средств, не подпадает под действие ст. 285.1 УК РФ и должно квалифицироваться как превышение должностных полномочий по ст. 286 УК РФ [7, с. 38–41].

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом. Виновный сознает,

что расходует выделенные бюджетные средства на цели, не соответствующие условиям их получения, и желает совершения этих действий. Мотивы не имеют значения для квалификации деяния.

Часть 2 ст. 285.1 УК РФ предусматривает более строгую ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо в особо крупном размере (в соответствии с примечанием к ст. 285.1 УК РФ это сумма, превышающая 7,5 млн р.).

Необходимо отметить, что в юридической литературе неоднократно высказывались обоснованные сомнения в оправданности и целесообразности специальной регламентации нецелевого расходования бюджетных средств. Действительно, если нецелевое расходование бюджетных средств не повлекло за собой последствий, указанных в ст. 285 УК РФ (существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства), либо виновные в этом деянии должностные лица не руководствовались корыстной или иной личной заинтересованностью, к таким лицам вполне достаточным было бы применение мер дисциплинарной ответственности либо административного наказания. В иных случаях могла применяться ст. 285 УК РФ.

Таким образом, положения ст. 285.1 УК РФ нуждаются в совершенствовании, без чего эффективная реализация функций, возложенных на уголовный закон (кара и предупреждение), будет невозможна. Трудно не признать тот факт, что среди весомых причин, содействующих преступности, находятся неэффективные и криминогенные нормы права. Нередко правовая норма становится криминогенной по причине

непродуманности ее законодателем [8]. Правоприменитель нередко допускает ошибки в квалификации совершенного преступления, что служит основанием для обжалования или пересмотра дела. Данная ситуация вызвана не только недостатками работы правоохранительных органов, но и несовершенством действующих законодательных актов [11]. Наряду с этим причиной, содействующей преступности, являются постоянные изменения действующего законодательства [1], причем не только уголовного, но и иных отраслей права. Реформирование только бюджетного законодательства Российской Федерации без соответствующих изменений в уголовном законе приводит к невозможности применения ряда положений последнего.

Таким образом, борьба с преступной (в том числе и коррупционной) деятельностью должностных лиц должна осуществляться посредством комплекса мер политического, экономического, социального и организационного характера, ведущую роль среди которых должны занимать уголовно-правовые меры. Привлечение к уголовной ответственности — одна из наиболее эффективных мер борьбы с коррупционной преступностью, а неопределенность законодательных дефиниций существенно снижает действенность уголовно-правовых средств.

Подводя итог, можем отметить, что достижение приоритетов устойчивого развития, обозначенных Стратегией национальной безопасности, возможно лишь при наличии эффективно работающей системы бюджетного финансирования, неотъемлемым элементом которой является превентивный механизм, который, в свою очередь, требует совершенствования уголовного закона в части установления ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев В.А. Уголовно-правовая политика в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности / В.А. Авдеев, О.А. Авдеева // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. — Хабаровск : Юрист, 2013. — С. 8–12.
2. Аснис А.Я. Об уголовной ответственности за нецелевое расходование и использование бюджетных средств / А.Я. Аснис // Адвокат. — 2009. — № 4. — С. 3–8.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.08.1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
4. Винокурова М.М. Финансово-правовая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации / М.М. Винокурова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 174 с.
5. Землин А.И. К вопросу об ответственности казенных учреждений и их должностных лиц за нарушения бюджетного законодательства / А.И. Землин // Финансовое право. — 2012. — № 6. — С. 13–19.
6. Инструкция о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации : утв. приказом М-ва финансов Рос. Федерации от 26.04.2001 г. № 2788 // Российская газета. — 2001. — 21 июля.



7. Ишигеев В.С. Квалификация должностных преступлений / В.С. Ишигеев, А.А. Христюк. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — 149 с.
8. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. — М. : Контракт, 2010. — 1032 с.
9. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. В.М. Лебедев. — М. : Юрайт, 2013. — 1069 с.
10. Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств / Д.Л. Комягин // Право и экономика. — 2000. — № 7. — С. 28–30.
11. Косевич В.П. Нецелевое использование бюджетных средств как объект межотраслевого правового регулирования / В.П. Косевич // Российский следователь. — 2007. — № 12. — С. 38–40.
12. Кумыков А.А. Содержание и признаки нецелевого использования бюджетных средств (уголовно-правовой аспект) / А.А. Кумыков // Общество и право. — 2009. — № 1. — С. 178–180.
13. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 г. № 23 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — № 8.
14. Офицера А.В. Нецелевое расходование бюджетных средств / А.В. Офицера // Законность. — 2010. — № 4. — С. 55–56.
15. Приказ Минфина Российской Федерации от 26.04.2001 г. № 35н (с 01.01.2005 г. утратил силу) // Российская газета. — 2001. — 21 июля.
16. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2004. — 832 с.
17. Саркисянц В.Г. К вопросу о совершенствовании уголовно-правовых норм, направленных на борьбу с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов / В.Г. Саркисянц // Российский следователь. — 2007. — С. 19–20.
18. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : утв. указом Президента Рос. Федерации от 12.05.2009 г. № 537 // Российская газета. — 2009. — 19 мая.
19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
20. Boutros A.S. «Carbon Copy» Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World / A.S. Boutros, T.M. Funk // The university of Chicago legal forum. — 2012. — P. 259–298.
21. Buell S.W. Chapter 37 Oxford Handbook of Criminal Law. «White collar» crimes [Electronic resource] / S.W. Buell. — Mode of access: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3348](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3348).
22. Funk T.M. White collar crime report / T.M. Funk // BNA, INC. — 2010. — Vol. 5, № 19. — P. 1–3.
23. Green S.P. Public perceptions of white collar crime culpability: bribery, perjury, and fraud / S.P. Green, M.B. Kugler // Law and contemporary problems. — 2012. — № 2. — P. 33–59.
24. Posadas A. Combating corruption under international law / A. Posadas // Duke journal of comparative & international law. — 2000. — № 10. — P. 345–414.
25. Richman D. Federal white collar sentencing in the United States: a work in progress / D. Richman // Law and contemporary problems. — 2013. — № 1. — P. 53–73.
26. The devil's in the intent: does 18 U.S.C. § 666 require proof of quid-pro-quo intent // Southwestern law review. — 2012. — Vol. 42. — P. 230–261.
27. Underkuffler L.S. Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law Duke Law School 2005 [Electronic resource] / L.S. Underkuffler. — Mode of access: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/1245](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1245).

## REFERENCES

1. Avdeev V.A., Avdeeva O.A. Criminal and legal policy in the sphere of corruption crimes' counteraction. *Aktual'nye problemy protivodeystviya korruptsiionnym prestupleniyam. Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Current issues on corruption crimes counteraction. Materials from all-Russian academic and research Conference]. Khabarovsk, Yurist Publ., 2013, pp. 8–12. (In Russian).
2. Asnis A.Ya. About criminal responsibility for inappropriate budget expenditures. *Advokat = Attorney*, 2009, no. 4, pp. 3–8. (In Russian).
3. Federal Law No. 162-FZ of the Russian Federation on amendments to the Criminal Code of the Russian Federation dated 8 December 2003. Federal Law «Budgetary code of Russian Federation» No. 145-FZ dated 31 August 1998. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*, 1998, no. 31, art. 3823. (In Russian).
4. Vinokurova M.M. *Finansovo-pravovaya podderzhka sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiyskoy Federatsii* [Financial and legal support of Small and Medium-Sized Business in the Russian Federation]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 174 p.
5. Zemlin A.I. On the question of the responsibility of state-owned institutions and their officials for violations of budget legislation. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2012, no. 6, pp. 13–19. (In Russian).
6. Instructions on the application of coercive measures by the Federal Treasury against violators of the budget legislation of the Russian Federation. *Rossiyskaya gazeta = Russian Gazette*, 2001, July 21. (In Russian).
7. Ishigeev V.S., Khristyuk A.A. *Kvalifikatsiya dolzhnostnykh prestupleniy* [Qualification of official crimes]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2011. 149 p.
8. Chuchaev A.I. (ed.). *Kommentariy k Ugolovnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy)* [Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow, Kontrakt Publ., 2010. 1032 p.

9. Lebedev V.M. (ed.). *Kommentariy k Ugolovnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy)* [Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow, Yurayt Publ., 2013. 1069 p.
10. Komyagin D.L. Problems of determining the budget. *Pravo i ekonomika = Law and economy*, 2000, no. 7, pp. 28–30. (In Russian).
11. Kosevich V.P. Inappropriate budget expenditures as an object of cross-sectoral law regulation. *Rossiyskiy sledovatel' = Russian Investigator*, 2007, no. 12, pp. 38–40. (In Russian).
12. Kumykov A.A. Contents and features of inappropriate budget expenditures (Criminal law aspect). *Obshchestvo i pravo = Society and law*, 2009, no. 1, pp. 178–180. (In Russian).
13. Enactment of the Plenum of the Supreme Court of Arbitration of the Russian Federation No. 23 «On some issues of Budgetary code of Russian Federation norms application by the Court of arbitration» dated 22 June 2006. *Vestnik VAS RF = Vestnik Supreme Court of Arbitration of Russian Federation*, 2006, no. 8. (In Russian).
14. Ofitserova A.V. The subject of misuse of budget funds: problems of interpretation. *Zakonnost' = Legality*, 2010, no. 4, pp. 55–56. (In Russian).
15. Ministry of Finance of Russian Federation order No. 35n dated 26.04.2001. *Rossiyskaya gazeta = Russian Gazette*, 2001, July 21. (In Russian).
16. Nersesyants V.S. (ed.). *Problemy obshhey teorii prava i gosudarstva* [General law theory and State issues]. Moscow, Norma Publ., 2004. 832 p.
17. Sarkisyants V.G. To the improvement of criminal law measures aimed at inappropriate budget expenditures and state non-budgetary funds expenditures counteraction. *Rossiyskiy sledovatel' = Russian Investigator*, 2007, pp. 19–20. (In Russian).
18. Russian Federation national security strategy till 2020. *Rossiyskaya gazeta = Russian Gazette*, 2009, May 19. (In Russian).
19. The Criminal Code of the Russian Federation No 63-FZ dated 13 June 1996. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*, 1996, no. 25, art. 2954. (In Russian).
20. Boutros A.S., Funk T.M. «Carbon Copy» Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World. *The university of Chicago legal forum*, 2012, pp. 259–298.
21. Buell S.W. Chapter 37 *Oxford Handbook of Criminal Law*. «White collar» crimes. Available at: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3348](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3348).
22. Funk T.M. White collar crime report. *BNA, INC*, 2010, vol. 5, no. 19, pp. 1–3.
23. Green S.P., Kugler M.B. Public perceptions of white collar crime culpability: bribery, perjury, and fraud. *Law and contemporary problems*, 2012, no. 2, pp. 33–59.
24. Posadas A. Combating corruption under international law. *Duke journal of comparative & international law*, 2000, no. 10, pp. 345–414.
25. Richman D. Federal white collar sentencing in the United States: a work in progress. *Law and contemporary problems*, 2013, no. 1, pp. 53–73.
26. The devil's in the intent: does 18 U.S.C. § 666 require proof of quid-pro-quo intent. *Southwestern law review*, 2012, vol. 42, pp. 230–261.
27. Underkuffler L.S. *Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law* Duke Law School 2005. Available at: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/1245](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1245).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Арбатская Юлия Валерьевна — декан факультета гражданского и предпринимательского права Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: [julart@yandex.ru](mailto:julart@yandex.ru).

Васильева Наталья Викторовна — заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: [nativi@yandex.ru](mailto:nativi@yandex.ru).

Христюк Анна Александровна — доцент кафедры уголовного права и криминологии Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: [a\\_x\\_a@mail.ru](mailto:a_x_a@mail.ru).

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Арбатская Ю.В. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика / Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева, А.А. Христюк // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2014. — № 4. — С. 104–113. — DOI: 10.17150/1996-7756.2014.8(4).104-113.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Arbatskaya, Yulia V. — Dean of Civil and Entrepreneur Law Faculty of Baikal National University of Economics and Law, PhD in Law, Associate Professor, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [julart@yandex.ru](mailto:julart@yandex.ru).

Vasiljeva, Natalia V. — Chairholder, Chair of Entrepreneur and Financial Law of Baikal National University of Economics and Law, PhD in Law, Associate Professor, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [nativi@yandex.ru](mailto:nativi@yandex.ru).

Khristyuk, Anna A. — Associate Professor of Chair of Criminal Law and Criminology of Baikal National University of Economics and Law, PhD in Law, Associate Professor, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [a\\_x\\_a@mail.ru](mailto:a_x_a@mail.ru).

#### REFERENCE TO ARTICLE

Arbatskaya Yu.V., Vasiljeva N.V., Hristjuk A.A. Inappropriate budget expenditures: criminological and criminal law characteristics. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2014, no. 4, pp. 104–113. (In Russian). DOI: 10.17150/1996-7756.2014.8(4).104-113.