

Д. К. Ксенофонтова, З. И. Корякина

Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. На основе анализа теоретических и нормативных источников в статье рассматривается уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств. Акцентируется внимание на составной разбор уголовно-наказуемого деяния, предусмотренного ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) и вытекающих при этом актуальных вопросов, требующих изучения. Констатируется, что при уголовно-правовом регулировании нецелевого расходования бюджетных средств законодатель не учел некоторые обстоятельства, которые могут быть связаны с данным деянием, но остаются в силу нормативного пробела вне правового охвата его квалификации. С учетом изложенного в статье приводятся проблемные аспекты, в отношении которых сформированы выводы и предлагаются изменения в действующее уголовное законодательство.

Ключевые слова: нецелевое расходование, государственное управление, бюджетные средства, должностное лицо, преступление, уголовная ответственность, уголовный закон, административная ответственность, состав преступления, ущерб.

D. K. Ksenofontova, Z. I. Koryakina

Criminal legal characteristic of non-purpose expenditure of budgetary funds

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. Based on the analysis of theoretical and regulatory sources, the article discusses the criminal law characteristics of inappropriate spending of budget funds. Attention is focused on the composite analysis of the criminal offense provided for by Art. 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Criminal Code of the Russian Federation) and the relevant issues that require investigation.

It is stated that in the criminal law regulation of misappropriation of budgetary funds, the legislator did not take into account some circumstances that may be related to this act, but remain due to a regulatory gap outside the legal scope in its qualifications. Based on the foregoing, the article presents the problematic aspects, taking into account which the author's arguments are formed and changes to the current criminal law are proposed.

Keywords: misappropriation, public administration, budgetary funds, official, crime, criminal liability, criminal law, administrative responsibility, corpus delicti, damage.

КСЕНОФОНТОВА Дария Кузьминична – магистрант 1 курса кафедры конституционного и муниципального права, Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: dariya.varlamova.95@gmail.com

КСЕНОФОНТОВА Дария Кузьминична – 1st year Master's student, Department of Constitutional and Municipal Affairs, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

КОРЯКИНА Зинаида Ивановна – к.ю.н., доцент кафедры уголовного права и процесса, Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: z_koryakina@mail.ru

КОРЯКИНА Зинаида Ивановна – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Department of Criminal Law and Procedure, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

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 [1].

В этой связи особую актуальность приобретают общественные отношения, обеспечивающие деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере бюджетных правоотношений, а именно в процессе соблюдения порядка осуществления должностным лицом полномочий по расходованию бюджетных средств.

Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» уголовный закон дополнен статьей 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств».

Под нецелевым расходованием бюджетных средств в Уголовном кодексе Российской Федерации понимается 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.

Понятие нецелевого расходования бюджетных средств непосредственно связано с принципом адресности и целевого характера бюджетных средств, закреплённых в статье 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В этой связи следует отметить, что квалификация данного деяния осуществляется с использованием бланкетного законодательства.

Чтобы рассмотреть уголовно-правовую характеристику установленного уголовным законом преступного деяния, необходим анализ его составного содержания, являющегося в соответствии со ст. 18 УК РФ основанием для привлечения к уголовной ответственности.

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.

Объективная сторона выражается в действии – расходовании бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения этих бюджетных средств, совершенного в крупном размере.

Следует отметить, что при раскрытии объективных признаков данного состава преступления используется термин «расходование». Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в свою очередь, при описании употребляют термин «использование». В научных источниках по этому вопросу учеными высказываются различные мнения. Одни утверждают, что по отношению к уголовному законодательству норма Бюджетного кодекса Российской Федерации является образующей и выдвигают предложения о приведении Уголовного кодекса Российской Федерации в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации [2, с. 21]. Другие склоняются к мнению, что термины «расходование» и «использование» являются синонимами [3, с. 19-20]. Терминологические разногласия между Уголовным кодексом Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации могут вызвать определенные затруднения при квалификации. Так, бюджетному законодательству не корреспондирует терминология законодательства уголовного. А именно Бюджетный кодекс Российской Федерации не употребляет термин «смета доходов и расходов», что, несомненно, является преградой для правильного определения деяния, поскольку документный оборот при получении и расходовании бюджетных средств не ограничивается только этим видом.

Согласно статье 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации субъектом преступления является должностное лицо получателя бюджетных средств, обладающее правом подписи соответствующих расходных документов. Некоторые исследователи считают необходимым исключить из текста ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации указание на субъект

преступления, как это сделано в аналогичном составе правонарушения, закреплённом в ст. 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации [4, с. 8]. Основная часть спорных вопросов связана с бланкетным толкованием субъекта преступления, когда бюджетное законодательство не даёт четкого указания на его признаки. Такое противоречие в приведённом законодательстве позволяет охватить всех лиц, ответственных за нецелевое расходование бюджетных средств с отличием лишь в видах их юридической ответственности. В этой связи существует необходимость в уточнении субъектного состава всех видов аналогичных правонарушений в соответствии с уголовным законом (для обеспечения единого толкования).

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом. Виновное лицо осознаёт, что расходует бюджетные средства на цели, не соответствующие условиям их получения, и желает совершения этих действий. Если нецелевое расходование средств осуществляется в целях предотвращения наступления более существенного вреда, действия виновного следует рассматривать с учетом правил статьи 39 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Часть вторая статьи 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает два квалифицирующих признака: «совершение нецелевого расходования группой лиц по предварительному сговору» и «в особо крупном размере».

В примечании к статье 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации установлено, что особо крупным размером является семь миллионов пятьсот тысяч рублей. С учетом того, что данная сумма представляется необоснованно высокой, в юридической литературе встречаются предложения по уменьшению установленных в примечании к статье 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации сумм ущерба – как крупного, так и особо крупного [5]. В дополнение следует отметить, что нецелевое использование бюджетных средств в меньшем размере является основанием для привлечения виновных лиц к административной ответственности. При этом санкция ст. 15.14 КоАП РФ предусматривает наказание для должностных лиц в виде административного штрафа в размере всего от 20 до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет. Такой размер наказания вряд ли соответствует общественной опасности совершенного деяния и не достигает цели правосоставительного воздействия, в связи с чем не может способствовать эффективной профилактике совершения правонарушений в бюджетной сфере. В этой связи необходимо уменьшить сумму особо крупного размера предусмотренную статьей 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации до разумных пределов.

В рассматриваемой статье УК РФ не представляется возможным привлечение к ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств организованную группу. Так, в среде коррупционных преступлений одним из распространенных явлений для облегчения совершения преступления является создание организованной группы с устойчивой иерархией, заранее определенным планом по распределению ролей и действенным механизмом реализации противоправного умысла. К слову сказать, даже в таком смежном по объекту преступлении как ст. 286.1. УК РФ «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа» предусмотрен такой квалифицирующий признак как совершение деяния «организованной группой». Соответственно необходимо дополнить ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации указанным квалифицирующим признаком, поскольку он необходим в целях дифференциации уголовной ответственности по рассматриваемому составу преступления.

Следующим аспектом, требующим отдельного внимания, является то, что законодатель не учел социальные и общегосударственного значения последствия, которые могут возникнуть в силу нецелевого расходования бюджетных средств и подпадают под такое уголовно-правовое значение как «тяжкие последствия». Так, в результате нецелевого расходования бюджетных средств могут остаться без причитающегося финансирования мероприятия социального плана (оздоровление, обучение, реабилитация, обеспечение жильем и т.д.), в том числе важные для жизнеобеспечения, что может привести не только к материальным видам ущерба (крупного и особо крупного), но и причинению вреда жизни и здоровью людей, подрыву деятельности органов государственной и муниципальной власти, их учреждений.

Таким образом, в криминализации нецелевого расходования бюджетных средств, следует учесть все обусловленные этим деянием обстоятельства, поскольку благополучие и обеспечение интересов государства, общества и граждан зависят от надлежащего функционирования бюджетной сферы.

Литература

1. Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
2. Упоров И.В., Эфрикян Р.А., Бушков Д.В., Кумыков А.А. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и проблемы ее законодательного регулирования: монография. – М.: НИИ ИЭП, 2016.
3. 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.
4. Офицерова А. В. Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010.
5. Шашкова Е.М. Ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств по Уголовному кодексу Российской Федерации // Законность. – 2010. – № 8.

References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2015 №683 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii» // SPS «Konsul'tant Plus» [Elektronnyi resurs].
2. Uporov I.V., Efrikian R.A., Bushkov D.V., Kumykov A.A. Ugolovnaia otvetstvennost' za netselevoe raskhodovanie biudzhetsykh sredstv i problemy ee zakonodatel'nogo regulirovaniia: monografiia. – M.: NII IEP, 2016.
3. Sarkisians V.G. K voprosu o sovershenstvovanii ugolovno-pravovykh norm, napravlennykh na bor'bu s netselevym raskhodovaniem biudzhetsykh sredstv i sredstv gosudarstvennykh vnebiudzhetsykh fondov / V.G. Sarkisians // Rossiiskii sledovatel', 2007.
4. Ofitserova A. V. Netselevoe raskhodovanie biudzhetsykh sredstv: problemy zakonodatel'noi reglamentatsii, penalizatsii i kvalifikatsii: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. – Saratov, 2010.
5. Shashkova E.M. Otvetstvennost' za netselevoe raskhodovanie biudzhetsykh sredstv po Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii // Zakonnost'. – 2010. – № 8.

