

Е.И. Глазкова

## СУБЪЕКТ НЕЦЕЛЕВОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Анализируются проблемные вопросы правового регулирования субъектного состава преступления за нецелевое расходование бюджетных средств.

**Ключевые слова:** бюджетные средства, нецелевое расходование бюджетных средств, субъект нецелевого расходования бюджетных средств.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджетными средствами обеспечивается проведение государством социально-экономической политики, реализация государственных программ, деятельность в области обороны и безопасности страны, выполнение других мероприятий. Задачей государственных органов является осуществление максимально эффективного, прозрачного и строго целевого расходования бюджетных средств для достижения общественно значимых результатов.

Тем не менее в последнее время бюджетные средства все чаще используются не по назначению. Так, согласно отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году, количество нарушений при использовании бюджетных средств выросло на 87 %, их объем достиг 965,8 млрд руб. При этом Счетная палата РФ выявила случаи нецелевого использования бюджетных средств в 2016 году на 1,1 млрд руб. [1]. Такая практика нецелевого расходования бюджетных средств ставит под угрозу деятельность всего государства. В связи с этим важным механизмом воздействия на строго целевое расходование бюджетных средств выступает уголовно-правовое регулирование исследуемых общественно опасных деяний. Уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств посвящена ст. 285.1. Уголовного кодекса Российской Федерации, где установлена ответственность за 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, или совершенное группой лиц по предварительному сговору либо в особо крупном размере [2]. Таким образом, субъект рассматриваемого состава преступления специальный – должностное лицо получателя бюджетных средств.

В примечании к ст. 285 УК РФ раскрывается понятие должностного лица, в том числе применительно к нецелевому расходованию бюджетных

средств, – это лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» разъясняется содержание функций представителя власти, а также организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций. К представителям власти относятся лица, указанные в примечании к ст. 318 УК РФ, а также лица, осуществляющие функции органов законодательной, исполнительной или судебной власти. Под организационно-распорядительными функциями понимаются полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом, а также полномочия по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия [3]. Полномочия же должностного лица по распоряжению, управлению денежными средствами рассматриваются как административно-хозяйственные функции. Пленум разъясняет, что как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей).

Представляется, что должностное лицо должно быть наделено административно-хозяйственными функциями, обладать полномочиями по распоряже-

нию и управлению денежными средствами в силу занимаемой должности, а не в связи с осуществлением производственных функций, в противном случае лицо не будет обладать признаками должностного лица. Например, водитель казенного учреждения, осуществляющий перевозку материальных ценностей, преподаватель кафедры в образовательной организации, осуществляющий хранение материальных ценностей, не наделены административно-хозяйственными функциями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, в отличие, предположим, от главного бухгалтера организации. Так, в Постановлении Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 9 марта 2017 года по делу № 1-3/2017 суд указал, что гражданка П., являясь главным бухгалтером, обладала организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах Федерального государственного учреждения Министерства обороны Российской Федерации, отвечала за ведение бухгалтерского учета денежных, материальных средств, осуществляла контроль за движением материальных ценностей, за рациональным, экономным использованием денежных, материальных средств и за сохранность государственной собственности. Таким образом, гражданка П., будучи должностным лицом, желая в полном объеме освоить денежные средства, поступившие на счет учреждения в целях недопущения их возврата в доход государства, перечислила на счета индивидуального предпринимателя, общества с ограниченной ответственностью не по целевому назначению денежные средства федерального бюджета, чем совершила преступление, предусмотренное ст. 285.1 УК РФ [4].

Таким образом, необходимо заключить, что принимать решение о расходовании денежных средств в силу ст. 285.1 УК РФ может лицо, осуществляющее именно административно-хозяйственные функции. Однако, согласно указанной статье Уголовного кодекса, помимо полномочий по расходованию бюджетных средств должностное лицо в обязательном порядке должно обладать статусом получателя бюджетных средств.

В Уголовном кодексе РФ не разъяснено, кто относится к получателям бюджетных средств, поэтому необходимо обратиться к бюджетному законодательству. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, получателем бюджетных средств признается:

- орган государственной власти;
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- орган местного самоуправления, орган местной администрации;
- находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-

правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ [5].

Таким образом, законодатель закрепил исчерпывающий перечень лиц, которые могут являться субъектом преступления за нецелевое расходование бюджетных средств.

В юридической литературе некоторыми учеными, например Р.Ф. Фазыловым и А.В. Офицеровой, высказывается мнение, что уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств должны подвергаться должностные лица не только получателей бюджетных средств, но и главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, в связи с чем необходимо внести соответствующие изменения в ст. 285.1 УК РФ [6, с. 10; 7, с. 131].

Представляется невозможным согласиться с данной позицией. Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств согласно ст. 158 БК РФ составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета. Фактически главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств не обладает полномочиями по использованию и расходованию бюджетных средств. Он может, к примеру, не обеспечить своевременное и полное освоение средств, результативность использования бюджетных средств. Но полномочий по изменению целевого назначения бюджетных ассигнований, а также расходованию и использованию бюджетных средств главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не обладают. Такой же точки зрения придерживается Министерство финансов Российской Федерации, которое в своем письме № 02-10-11/27990 от 10 июня 2014 года указало, что главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, исходя из полномочий, предусмотренных ст. 158 БК РФ, могут допустить только нарушение процедур, установленных в целях реализации указанных полномочий, в ходе же реализации должностными лицами полномочий главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств нецелевое использование бюджетных средств не допускается [8].

Необходимо отметить, что, согласно БК РФ, бюджетные средства могут выделяться не только получателям бюджетных средств. Так, согласно ст. 69 БК РФ, бюджетные ассигнования могут выделяться, в том числе, на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и унитарными предприятиями; на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Кроме того, согласно ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учрежде-

ниях», финансовое обеспечение основной деятельности автономного учреждения осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников [9]. Согласно ч. 6 ст. 92 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетные ассигнования федерального бюджета могут выделяться также на финансовую поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций [10].

Пример нецелевого использования субсидии бюджетным учреждением приводит Счетная палата РФ в своем заключении, где указывает, что ФБУ «Морская спасательная служба Росморречфлота» допущено нецелевое использование субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на сумму 22,8 млн руб. Данное учреждение приобрело за счет субсидии скоростной катер и судно-носитель нефтесборного оборудования, являющиеся объектами недвижимого имущества [11]. Представляется, что в данном случае, учитывая размер нецелевого использования бюджетных средств, виновные лица должны нести уголовную ответственность по соответствующей статье Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, фактически бюджетные средства могут получать любые коммерческие организации и физические лица, которым предоставлены бюджетные инвестиции, либо субсидии, а также ряд некоммерческих организаций, в случаях, установленных федеральным законодательством. Тем не менее получателями бюджетных средств в силу ст. 6 БК РФ указанные субъекты не являются, к уголовной ответственности по ст. 285.1 УК РФ привлечены быть не могут. Данная позиция подтверждается Минфином России в письмах от 29.12.2014 № 02-04-11/68124, от 28.09.2012 № 02-13-11/3990, где указано, что правовые основания для отнесения коммерческих организаций, бюджетных учреждений к получателям бюджетных средств отсутствуют [12, 13].

Наибольшую сложность вопрос субъектного состава за нецелевое расходование бюджетных средств вызывает в правоприменительной практике. Анализ судебной практики привлечения к уголовной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за нецелевое использование бюджетных средств показывает, что применение ст. 285.1 происходит редко, что обусловлено возможностью привлечения к ответственности по данной статье только получателей бюджетных средств. Карачаевский городской суд Карачаево-Черкесской

Республики от 07.08.2014 по делу № 1-6/2014 в оправдательном приговоре указал, что исходя из норм БК РФ и материалов дела «следует, что Мэр Администрации Карачаевского городского округа не может быть привлечен к ответственности по статье 285.1 УК РФ, поскольку: Администрация КГО не является получателем бюджетных средств, в том числе бюджетной субсидии; Мэр Администрации КГО субсидию, полученную из вышестоящего бюджета, не расходовал, поскольку не является получателем бюджетных средств, непосредственно расходующим субсидию на цели, для которой она выделена» [14].

В результате такого недостаточного правового регулирования перечня субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности по ст. 285.1 УК РФ, следственные органы, суды затрачивают временные и материальные ресурсы на рассмотрение подобных дел, впоследствии переqualифицируют составы преступлений либо освобождают должностных лиц от ответственности. Лицо же, которое оправдано по предъявленному обвинению за отсутствием состава преступления, имеет право на реабилитацию и взыскание компенсации морального вреда, что влечет дополнительные расходы со стороны государства. В частности, согласно Апелляционному определению Брянского областного суда от 20.01.2015 по делу № 33-278/2015, судом установлено, что истец был необоснованно привлечен в качестве подозреваемого в совершении преступлений по ч. 1 ст. 285.1., ч. 2 ст. 286 УК РФ, ему было предъявлено обвинение в совершении должностных преступлений, которых он не совершал, в результате чего истец претерпел нравственные и физические страдания, требование о взыскании с Министерства финансов РФ компенсации морального вреда удовлетворено частично [15].

Совокупность указанных обстоятельств и нормативных положений говорит о недостаточном правовом регулировании субъектного состава преступления за нецелевое расходование бюджетных средств, необходимости совершенствования действующего уголовного законодательства по рассматриваемому вопросу. Представляется необходимым внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающие уголовную ответственность не только получателей бюджетных средств, но и всех остальных участников бюджетного процесса, физических и юридических лиц, которым выделяются бюджетные ассигнования и которые обладают полномочиями по их расходованию. Это позволит повысить уровень ответственности должностных лиц за нецелевое расходование бюджетных средств, обеспечит эффективную реализацию принципа справедливости и равенства граждан перед законом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Объем нарушений при использовании бюджетных средств вырос до триллиона рублей: Счетная палата Российской Федерации* [Электронный ресурс]. 21.06.2017. URL: <https://lenta.ru/news/2017/06/21/audit/> (дата обращения 07.11.2017).
2. *Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ* // Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. *О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий*: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 окт. 2009 г. № 19 // Рос. газ. 2009. № 207.
4. *Решение по уголовному делу*. Октябрьский районный суд г. Ростова-на-Дону [Электронный ресурс]. 2017. URL: [https://oktyabrsky--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=447194752&delo\\_id=1540006&new=0&text\\_number=1](https://oktyabrsky--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=447194752&delo_id=1540006&new=0&text_number=1) (дата обращения 07.11.2017).
5. *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ* // Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
6. *Фазылов Р.Ф.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 179 с.
7. *Офицерова А.В.* Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 246 с.
8. *Письмо* Министерства финансов Российской Федерации № 02-10-11/27990 от 10 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
9. *Об автономных учреждениях*: Федеральный закон Российской Федерации // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 45. Ст. 4626.
10. *О некоммерческих организациях*: Федеральный закон Российской Федерации // Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
11. *Подведомственное учреждение Росморречфлота допустило нецелевое использование субсидии на выполнение задания на сумму 22,8 млн руб.:* Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. 18.07.2017. URL: <http://audit.gov.ru/activities/control/30766/> (дата обращения 07.11.2017).
12. *Письмо* Министерства финансов Российской Федерации от 29 дек. 2014 г. № 02-04-11/68124 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
13. *Письмо* Министерства финансов Российской Федерации от 28 сент. 2012 г. № 02-13-11/3990 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
14. *Решение по уголовному делу*. Карачаевский городской суд Карачаево-Черкесской Республики [Электронный ресурс]. 2014. URL: [https://karachaevskygor--kchr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=1385422&delo\\_id=1540006&new=0&text\\_number=1&case\\_id=72569](https://karachaevskygor--kchr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1385422&delo_id=1540006&new=0&text_number=1&case_id=72569) (дата обращения 07.11.2017).
15. *Решение по уголовному делу*. Брянский областной суд [Электронный ресурс]. 2015. URL: [https://oblsudbrj.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=944595&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1&case\\_id=133080](https://oblsudbrj.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=944595&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=133080) (дата обращения 07.11.2017).

## THE SUBJECT OF THE DIVERSION OF PUBLIC FUNDS

*Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*, 2017, no. 10, pp. 139–143. DOI: 10.17223/23088451/10/24

Evgenia I. Glazkova, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: [evg.pashuk@yandex.ru](mailto:evg.pashuk@yandex.ru)

**Keywords:** public funds, diversion of public funds, subject of diversion of public funds.

The article analyses the problematic issues of the legal regulation of the subject matter of the crime for the diversion of public funds. The notion of an official with respect to the diversion of public funds is defined. The law-enforcement practice concerning who can act as the subject of the crime under Art. 285.1 of the RF Criminal Code is studied. Based on the analysis of the provisions of the current legislation and court practice, a number of shortcomings in the legal regulation of the subject of crimes for the diversion of public funds are identified and ways to eliminate them are proposed.

## REFERENCES

1. Accounts Chamber of the Russian Federation. (2017) *Ob'em narusheniy pri ispol'zovanii byudzhethnykh sredstv vyros do trilliony rubley: Schetnaya palata Rossiyskoy Federatsii* [The volume of violations when using budgetary funds has grown to a trillion rubles]. 21st June. [Online] Available from: <https://lenta.ru/news/2017/06/21/audit/>. (Accessed: 07th November 2017).
2. Russian Federation. (1996) *Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* of 13 iyunya 1996 № 63-FZ [The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Ross'yskoy Federatsii*. 25. Art. 2954.
3. *Rossiyskaya gazeta*. (2009) *O sudebnoy praktike po delam o zloupotreblenii dolzhnostnymi polnomochiyami i o prevyshenii dolzhnostnykh polnomochiy*: postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF of 16 okt. 2009 g. № 19 [On judicial practice in cases of abuse of official authority: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 16 October 2009 No. 19]. 207.
4. Oktyabrsky District Court of Rostov-on-Don. (2017) *Reshenie po ugolovnomu delu* [Decision on the criminal case]. [Online] Available from: [https://oktyabrsky--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=447194752&delo\\_id=1540006&new=0&text\\_number=1](https://oktyabrsky--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=447194752&delo_id=1540006&new=0&text_number=1) (Accessed: 07th November 2017).
5. Russian Federation. (1998) *Byudzhethnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* of 31 iyulya 1998 № 145-FZ [Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 31. Art. 3823.

6. Fazylov, R.F. (2005) *Ugolovnaya otvetstvennost' za netselevoe raskhodovanie byudzhetykh sredstv i sredstv gosudarstvennykh vnebyudzhetykh fondov* [Criminal liability for diversion of public funds and funds of state extra-budgetary funds]. Law Cand. Diss. Kazan.
7. Ofitserova, A.V. (2010) *Netselevoe raskhodovanie byudzhetykh sredstv: problemy zakonodatel'noy reglamentatsii, penalizatsii i kvalifikatsii* [Diversion of public funds: problems of legislative regulation, penalisation and qualification]. Law Cand. Diss. Saratov.
8. Konsul'tantPlyus. (2014) *Pis'mo Ministerstva finansov Rossiyskoy Federatsii № 02-10-11/27990 ot 10 iyunya 2014 g.* [Letter of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 02-10-11/27990 of June 10, 2014]. Unpublished.
9. Russian Federation. (2006) *Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh* : feder. zakon Ros. Federatsii [On autonomous institutions: federal law of the Russian Federation]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 45. Art. 4626.
10. Russian Federation. (1996) *O nekommercheskikh organizatsiyakh*: feder. zakon Ros. Federatsii [On non-profit organisations: federal law of the Russian Federation]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 3. Art. 145.
11. Accounts Chamber of the Russian Federation. (2017) *Podvedomstvennoe uchrezhdenie Rosmorrechflota dopustilo netselevoe ispol'zovanie subsidii na vypolnenie goszadaniya na summu 22,8 mln rub.* [The subordinate institution of Rosmorrechflot admitted the misuse of the grant for the execution of the state assignment for the amount of 22.8 million rubles]. [Online] Available from: <http://audit.gov.ru/activities/control/30766/> (Accessed: 07th November 2017).
12. Konsul'tantPlyus. (2014) *Pis'mo Ministerstva finansov Rossiyskoy Federatsii ot 29 dek. 2014 g. № 02-04-11/68124* [Letter of the Ministry of Finance of the Russian Federation of 29 December. 2014, No. 02-04-11/68124]. Unpublished.
13. Konsul'tantPlyus. (2012) *Pis'mo Ministerstva finansov Rossiyskoy Federatsii ot 28 sent. 2012 g. № 02-13-11/3990* [Letter of the Ministry of Finance of the Russian Federation of 28 September. 2012 No. 02-13-11/3990]. Unpublished.
14. Karachayevsk City Court of the Karachay-Cherkess Republic. (2014) *Reshenie po ugovnomu delu* [Decision on the criminal case]. [Online] Available from: [https://karachayevskygor-kchr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=1385422&delo\\_id=1540006&new=0&text\\_number=1&case\\_id=72569](https://karachayevskygor-kchr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1385422&delo_id=1540006&new=0&text_number=1&case_id=72569). (Accessed: 07th November 2017).
15. Bryansk Regional Court. (2015) *Reshenie po ugovnomu delu* [Decision on the criminal case]. [Online] Available from: [https://oblsudbrj.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=944595&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1&case\\_id=133080](https://oblsudbrj.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=944595&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=133080). (Accessed: 07th November 2017).