

С.Л. Нудель*

**ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ (ИСПОЛЬЗОВАНИЕ)
БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Ключевые слова: бюджетные средства, средства государственных внебюджетных фондов, нецелевое использование, юридическая ответственность, преступление.

Nudel S.L. The problem of the responsibility for the mismanagement of (use) of budgetary funds

In this article the author gives a comprehensive criminal legal characteristics of misuse of budget funds and funds of public non-budgetary funds (art. 285¹ and 285² of the Criminal code of the Russian Federation). In this case, the research is being conducted on the basis of the norms of the criminal law as well as on the basis of the norms contained in the normative-legal acts of the other branches of the law (financial and administrative law). Also in current editions of the mentioned articles of the Criminal code of the Russian Federation identified a number of problems and, as a consequence, in order to optimize the criminal legislation proposed and validated specific change in the legal norms. However, the criminal responsibility for these crimes is considered as an element of the system of legal responsibility. The analysis can help to solve some questions that arise in law-enforcement practice in connection with the qualifications of misuse of budgetary funds and the funds of the state extra-budgetary funds.

I. Государственное регулирование финансовой сферы, несмотря на переход к рыночным отношениям, остается на сегодняшний день одним из важнейших элементов государственного управления. Государство реализует свои функции посредством совокупности экономических отношений по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства и его территориальных подразделений (в первую очередь средств, составляющих бюджетную систему Российской Федерации¹), а также предприятий, организаций и учреждений.

Особо важна роль государственных финансов при регулировании социальной сферы. Так, в целях реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь созданы государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации²; Фонд социа-

© Нудель С.Л., 2012.

* Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России. [slnudel@gmail.com]

¹ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ст. 6.

² См.: Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1992. № 5. Ст. 180.

льного страхования Российской Федерации³; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования⁴ и территориальные фонды обязательного медицинского страхования⁵.

В общем, бюджетное финансирование всегда имеет определенное назначение: в основном – для финансового обеспечения задач и функций государства в сферах социально-экономической, культурно-образовательной, политической и других сферах жизнедеятельности общества. Соответственно, важность именно целевого использования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов обусловлена высокой ролью, местом и значением бюджетного финансирования в системе общественных отношений, которое является одним из главных методов управления социально-экономическими процессами государства⁶.

Таким образом, исходя из продолжающегося усиления позиций государства в социально-экономической сфере, осуществление контроля за целевым использованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов приобретает особо важное значение и требует наличия нормативно-правовой базы, отвечающей современным требованиям, эффективных механизмов правового регулирования для защиты от правонарушений⁷.

II. Существующий механизм правового регулирования бюджетной сферы в качестве защитных элементов предусматривает как процессуальные элементы – систему финансового контроля⁸, так и материальные – систему юридической от-

³ См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1994. № 8. Ст. 599.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собрание законодательства РФ, 1998. № 32. Ст. 3902.

⁵ См.: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 49. Ст. 6422.

⁶ *Косевич В.П.* Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 3.

⁷ *Грачева Е.Ю.* Правовые основы государственного финансового контроля. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 5–6.

⁸ О системе финансового контроля см.: Бюджетный кодекс РФ. Раздел 9. Государственный и муниципальный финансовый контроль; Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1996. № 31. Ст. 3696; Указ Президента РФ от 3 марта 1998 г. № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» // Собрание законодательства РФ, 1998. № 10. Ст. 1159; Приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» (вместе с «Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19 февраля 2009 г. № 13404) // Росс. газета, 2009. № 36.

ветственности, включающую, с учетом характера и степени общественной опасности⁹, финансовую, административную и уголовную ответственность.

Общие основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в т.ч. за нецелевое использование бюджетных средств, совершенно обоснованно установлены в Бюджетном кодексе РФ¹⁰. Так, согласно ст. 289 «Нецелевое использование бюджетных средств» за совершение деяния, выразившегося в направлении и использовании данных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, может наступить ответственность в виде: наложения штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, изъятия в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, уголовного наказания, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ), при наличии состава преступления.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ регулирует и отношения, связанные с бюджетами государственных внебюджетных фондов, общие основания ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации в части ответственности за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов в нем не установлены.

Так, согласно ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹¹ ответственность за нецелевое расходование денежных средств Пенсионного фонда Российской Федерации определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации. А в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»¹² нецелевое расходование денежных средств бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования влечет за собой ответственность должностных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Необходимо отметить, что аналогичного «общего основания ответственности» применительно к нецелевому использованию (расходованию) денежных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования в законодательстве не содержится.

⁹ Подробнее об общественной опасности см.: *Кузнецова Н.Ф.* Значение общественной опасности деяний для их криминализации и декриминализации // Государство и право, 2010. № 6.

¹⁰ См.: Преамбулу к Бюджетному кодексу РФ.

¹¹ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2001. № 51. Ст. 4832.

¹² Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства РФ, 1999. № 29. Ст. 3686.

Соответственно, Бюджетный кодекс РФ мог бы быть дополнен положениями, устанавливающими и единые общие основания ответственности за нецелевое использование (расходование) средств государственных внебюджетных фондов путем изменения названия ст. 289 «Нецелевое использование бюджетных средств» на «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов» и соответственно ее содержания.

III. Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов установлена непосредственно в ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях¹³, согласно которой за использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, и за использование средств государственных внебюджетных фондов получателем средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, если такие деяния не содержат уголовно наказуемого деяния.

Определение «нецелевого использования бюджетных средств» в названии и диспозиции ст. 15.14 КоАП РФ совершенно обоснованно заимствовано в ст. 289 Бюджетного кодекса РФ.

IV. К преступлениям, посягающим на финансовые правоотношения, обеспечивающие расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, можно отнести ст. 285¹ УК РФ – Нецелевое расходование бюджетных средств; ст. 285² УК РФ – Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

Таблица 1

Сведения о количестве выявленных преступлений

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ст. 285 ¹	37	82	150	156	197	217	157
ст. 285 ²	7	25	31	75	94	101	104

Особое внимание в данной работе должно быть уделено преступлениям, т.к. в Постановлении от 25 апреля 2001 г. № 6-П¹⁴ Конституционный Суд РФ указал, что государство вправе устанавливать уголовную ответственность за общественно

¹³ Подробнее см.: *Нудель С.Л.* Проблемы привлечения к административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов // *Административное право и процесс*, 2009. № 2.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2001 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 265 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.А. Шевякова» // *Собрание законодательства РФ*, 2001. № 23. Ст. 2408.

опасные деяния, которые в силу своей распространенности причиняют существенный вред и не могут быть предотвращены с помощью иных правовых средств.

При этом безусловно можно согласиться с мнением, что «проблему смежных составов преступлений и административных правонарушений следует рассматривать и с точки зрения современной уголовной политики. Одним из принципов данной политики России, вставшей на путь формирования правового демократического государства, является экономия уголовной репрессии. Руководствуясь этим принципом, законодатель предусматривает за нарушения многочисленных правил меры административной ответственности. Механизм уголовного закона включается только в тех случаях, когда нарушения таких правил угрожают общественной безопасности, причиняют существенный вред общественным отношениям»¹⁵.

Рассматриваемые преступления законодатель отнес к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления – соответственно в качестве их видового объекта можно назвать совокупность общественных отношений, «обеспечивающих соответствующую закону деятельность властного публичного аппарата – органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, а также органов управления в Вооруженных Силах, других войсках и иных воинских формированиях РФ»¹⁶. Непосредственным объектом данных преступлений являются финансовые отношения¹⁷, обеспечивающие установленный порядок расходования бюджетных средств. В качестве факультативного объекта указанных составов преступлений могут выступать имущественные права и интересы граждан, организаций и государства, а также социальные права граждан¹⁸.

Нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285¹ УК РФ) – объективная сторона выражается в расходовании 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, совершенном в крупном размере.

¹⁵ Шергин А.П., Шергина К.Ф. Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России, 2010. № 4 (12).

¹⁶ См.: Уголовное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. М.: Юрид. фирма КОНТРАКТ: ИНФРА-М, 2008. С. 597.

¹⁷ К финансовым отношениям ... относятся денежные отношения, возникающие на стадии распределения общественного продукта, принимающие форму финансовых ресурсов и связанные с собиранием, распределением и использованием государственных фондов денежных средств. См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронеж. госунивер-та, 1997. С. 24.

¹⁸ Изосимов С.В. Комментарий к ст. 285² УК РФ / Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (отв. ред. А.А. Чекалин; под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006.

К бюджетным средствам относятся денежные средства, предназначенные для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, а именно средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов).

То есть для квалификации преступления необходимо установить факт расходования бюджетных средств их получателем на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным:

- утвержденным бюджетом (т.е. основным финансовым планом соответствующей территории, который ежегодно утверждается в форме закона (федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации) или в форме решения представительного органа местного самоуправления);
- бюджетной росписью (т.е. документом о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающим распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемом в соответствии с бюджетной классификацией РФ (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ));
- уведомлением о бюджетных ассигнованиях (т.е. документом, в форме которого орган, исполняющий бюджет, доводит показатели бюджетной росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств (ст. 220 Бюджетного кодекса РФ));
- сметой доходов и расходов (т.е. планом доходов и расходов бюджетного учреждения (ст. 221 Бюджетного кодекса РФ));
- либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств (таким может быть соглашение о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, бюджетная смета, нормативный акт органа исполнительной власти либо органа местного самоуправления).

Следовательно, состав преступления образует нецелевое расходование (использование) именно бюджетных средств, т.е. средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. При этом для квалификации данного состава правонарушения необходимо установить также и соответствие признаков деяния ст. 289 Бюджетного кодекса РФ.

Целевое (или нецелевое) использование бюджетных средств всегда определяется в соотношении с целью выделения таких средств. Цель, в свою очередь, выводится из кода бюджетной (экономической) классификации, по которой доведены те или иные лимиты ассигнований и объемы финансирования.

Так, согласно ст. 158 Бюджетного кодекса РФ целевое назначение, размер и направление использования средств определяются в сметах расходов и реестрах на перечисление бюджетных средств в разрезе функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации главным распорядителем средств федерального бюджета, осуществляющим функции по управлению деятельностью подведомственных ему учреждений. Каждая из статей расходов, являющихся структурным подразделением сметы, имеет предметно-целевое назначение, определяемое экономической классификацией расходов

бюджетов. Из требований сметно-бюджетной дисциплины вытекает правило, согласно которому целевое назначение статей расходов не подлежит произвольному изменению. Фактически бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться только денежными средствами, поступающими по определенной статье экономической классификации бюджетов и только в пределах данной статьи. По общему правилу, перераспределение средств между статьями также не допускается. Права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы определяются Федеральным казначейством РФ совместно с соответствующим главным распорядителем бюджетных средств. Если получатель средств неправильно классифицирует произведенные расходы и, следовательно, неправильно отражает их за счет какой-либо статьи бюджетной классификации, такая ошибка приведет к нарушению законодательства в виде нецелевого использования бюджетных средств¹⁹.

Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285² УК РФ) – объективная сторона выражается в расходовании средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов²⁰, совершенном в крупном размере.

К средствам государственных внебюджетных фондов относятся средства бюджетов государственных внебюджетных фондов и средства бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов (ст. 144 Бюджетного кодекса РФ). То есть для квалификации преступления необходимо установить факт расходования средств указанных фондов получателем средств на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством, регулирующим их деятельность.

Так, согласно ст. 147 Бюджетного кодекса РФ, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

¹⁹ Крохина Ю.А. Некоторые проблемы судебной практики привлечения к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Вестник Арбитражного суда города Москвы, 2006. № 3.

²⁰ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 373-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // Собрание законодательства РФ, 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7051; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 372-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // Собрание законодательства РФ, 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7050; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 370-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // Собрание законодательства РФ, 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7048.

Под расходованием средств государственных внебюджетных фондов следует понимать процедуру финансирования конкретных мероприятий путем направления в банк необходимого платежного документа и списания средств со счета. Под нецелевым расходованием указанных средств следует рассматривать использование средств в нарушение установленного законом или нормативным актом порядка финансирования, несоблюдение правовых оснований проведения финансовых операций²¹.

При этом в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» денежные средства бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования расходуются на цели, устанавливаемые федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования и о бюджетах фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и на плановый период: ст. 8 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»²²; ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; ст. 26 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и др.

Следовательно, состав преступления образует нецелевое расходование (использование) именно средств государственных внебюджетных фондов. Целевое (или нецелевое) расходование указанных средств всегда определяется в соотношении с целями выделения таких средств, которые закреплены законодательно.

Также можно сделать вывод о том, что и законодатель, и правоприменители применяют правовые понятия «нецелевое использование» и «нецелевое расходование» как синонимы, что безусловно является нарушением принципа законности (ч. 2 ст. 3 УК РФ). Таким образом, в целях унификации системы юридической ответственности необходимо использовать единое понятие «нецелевое использование» при законодательном закреплении финансовой, административной и уголовной ответственности. С учетом изложенного, а также учитывая бланкетность признаков составов, следует внести изменения в ст. 285¹, 285² УК РФ, заменив понятие «нецелевое расходование» на «нецелевое использование».

Рассматриваемые составы преступлений по своей конструкции являются материальными. То есть для наступления уголовной ответственности требуется установление наступления вредных последствий. Преступным является факт нецелевого расходования (использования) бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов в крупном или особо крупном размере. При этом необходимо отметить, что данные преступления могут являться продолжаемыми.

²¹ См.: Комментарий к Уголовному кодексу РФ / под ред. С.В. Дьякова и Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2008. С. 708.

²² См.: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Собрание законодательства РФ, 1998. № 31. Ст. 3803.

Соответственно крупный размер (крупным размером согласно примечанию к ст. 285¹ УК РФ признается сумма бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов, превышающая 1 500 000 рублей) является обязательным признаком объективной стороны рассматриваемых составов преступлений. Вместе с тем нельзя не отметить, что законодатель, распространяя содержащиеся в примечании к ст. 285¹ УК РФ предписания на случаи нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов, в тексте примечания упоминает лишь о сумме бюджетных средств. Таким образом, необходимо в примечании к ст. 285¹ слова «бюджетных средств» заменить на слова «бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов».

Говоря о субъекте рассматриваемых преступлений, следует отметить, что в данном вопросе имеются разногласия. Следует согласиться с мнением, что субъектами нецелевого использования бюджетных средств являются должностные лица органов (организаций), получателей бюджетных средств, т.е. органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, органа местной администрации, находящегося в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенного учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета. Субъектами же нецелевого использования средств государственных внебюджетных фондов являются должностные лица данных фондов, работающие как в центральном аппарате фонда, так и в его территориальных (отраслевых) отделениях (организациях, филиалах), и обладающие административно-хозяйственными полномочиями по распоряжению средствами фонда (руководители, их заместители, начальники финансовых служб, включая главных бухгалтеров)²³.

Вместе с тем нельзя в полной мере согласиться с позицией, что ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера²⁴. Действительно, такие лица могут нести административную или финансовую ответственность за совершение бюджетных правонарушений, но быть субъектами преступления, предусмотренного ст. 285² УК РФ, не могут согласно примечанию к ст. 285.

²³ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. С.В. Дьякова и Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2008. С. 708; Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование (постатейный) / под ред. Г.М. Резника. М.: Волтерс Клувер, 2005; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.А. Чекалин; под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В.М. Лебедев. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 761.

²⁴ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. СПб.: Питер, 2008. С. 610.

Анализируемые преступления совершаются с прямым умыслом, т.е. должностное лицо осознает нецелевой характер расходования бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов и желает этого. Мотивы, которыми руководствовалось должностное лицо (ложно понятые интересы государственного или муниципального органа (организации) либо фонда, карьеристские соображения, корысть, иные личные побуждения), на квалификацию его действий не влияют.

Квалифицирующими признаками рассматриваемых составов преступлений являются: совершение деяния группой лиц по предварительному сговору и в особо крупном размере (согласно примечанию к ст. 285¹ УК РФ признается сумма бюджетных средств, превышающая 7 500 000 рублей).

Следовательно, при привлечении к ответственности за нецелевое расходование (использование) бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов подлежат установлению два основных блока обстоятельств: во-первых, как в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов должно было осуществляться фактическое расходование денежных средств (в силу бланкетности рассматриваемой уголовно-правовой нормы) и, во-вторых, как оно осуществлялось в действительности и какие при этом допускались отступления от требований закона.

Необходимо отметить, что отдельные авторы, исходя из того, что «преступления, предусмотренные ст. 285¹, 285² УК РФ, посягают на один непосредственный объект», предлагают «объединить их в одной статье УК РФ»²⁵. С данной позицией согласиться нельзя, т.к., как уже отмечалось выше, указанные составы имеют различия в признаках предмета, объективной стороны, субъекта. К тому же принятие указанного предложения сделает невозможным в случае совершения лицом нецелевого расходования и бюджетных средств, и средств государственных внебюджетных фондов назначение наказания по совокупности преступлений (ст. 69 УК РФ).

V. Вместе с тем, анализируя представленные данные, следует согласиться с мнением, что проблема правовой охраны финансовой сферы заключается не столько в дефиците самих правовых норм, сколько в дефиците практики их применения²⁶, а также в несовершенстве законодательных конструкций отдельных правовых норм и их несогласованности с нормами иных отраслей права.

При этом система правовых категорий, направленная на обеспечение финансовой безопасности, т.е. состояние стабильности (устойчивости) и защищенности национальной финансовой системы от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее развитие экономики и достижение жизненно важных целей личности,

²⁵ См.: Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов в условиях проведения бюджетной реформы / Ю.С. Варанкина, А.Я. Казаков, В.Д. Ларичев. М.: Дело и Сервис, 2011. С. 26.

²⁶ Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Уголовно-правовая охрана финансовой сферы: новые виды преступлений и их квалификация. Научно-практическое пособие. М.: Учебно-консультационный центр ЮрИнфор, 1995. С. 8.

общества и государства²⁷, окажется действенной лишь в том случае, если она будет с опережением отражать существующую реальность, т.е. опережая оригинал, правовые нормы будут способствовать осуществлению одних общественных отношений, предотвращению или торможению развития других²⁸.

В заключение необходимо отметить, что лишь комплексный межотраслевой подход к нормативно-правовому регулированию общественных отношений, обеспечивающих финансовую безопасность, позволит создать условия для стабильности (устойчивости) и защищенности национальной финансовой системы от внутренних и внешних угроз, развития экономики и достижения жизненно важных целей личности, общества и государства.

²⁷ Подробнее см.: Нудель С.Л. Финансовая безопасность и основные направления ее обеспечения // Финансовое право, 2011. № 8.

²⁸ Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2008. С. 105.