Журнал правовых и экономических исследований, 2015, 3: 74–77
© А.Е. Скачкова, 2015

УДК 343.359

A.E. Skachkova

OFFICIALS CRIMINALLY LIABLE FOR IMPROPER USE OF BUDGETARY FUNDS

Anna Skachkova – Head of the Department of Saint-Petersburg Prosecutor's Office – the Director of Saint-Petersburg Interregional Center for public prosecutors' and civil servants' professional training, Senior Counselor of Justice, PhD in Law, Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: annaskachkova@yandex.ru**.

The law enforcement practice analysis demonstrates that investigation officers, prosecutors have been still facing problems of characterization of acts stipulated by art. 285.1 of the Russian Criminal Code. The problems arise from the necessity to have special knowledge in inter-federal budgetary legislation and legal instruments with the level of knowledge to be up to the budgetary system of the Russian Federation and from variant reading of applied science interpretations.

Taking into account the blanket character of art. 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation in relation of regulatory norms of budgetary law and protective norm of criminal law the author has given proof of the fact that both the head (chief financial officer) and the chief accountant of the budget holder might be subjects of criminal liability.

Keywords: *budget; criminal liability; improper use of budgetary funds; the subject of criminal liability; budgetary legislation of the Russian Federation; art. 285.1 of the Russian Criminal Code; budget holder.*

А.Е. Скачкова

ЛИЦА, НЕСУЩИЕ УГОЛОВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Анна Евгеньевна Скачкова – начальник отдела прокуратуры Санкт-Петербурга – директор Санкт-Петербургского межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих, старший советник юстиции, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: annaskachkova@yandex.ru**.

Анализ правоприменительной деятельности показывает, что следователи и прокуроры по-прежнему сталкиваются с проблемами при квалификации деяний по ст. 285.1 УК РФ, вызванными как необходимостью владения знаниями общефедерального бюджетного законодательства и правовых актов, соответствующих уровню бюджетной системы Российской Федерации, так и разночтениями в научно-практических толкованиях.

Принимая бланкетный характер диспозиции ст. 285.1 УК РФ, автор, сравнивая регулятивные нормы бюджетного законодательства и охранительные нормы УК РФ, обосновал, что субъектами уголовной ответственности могут выступать руководитель получателя бюджетных средств (финансовый директор) и главный бухгалтер (бухгалтер) получателя бюджетных средств.

Ключевые слова: *бюджет; уголовная ответственность; нецелевое использование бюджетных средств; субъект уголовной ответственности; бюджетное законодательство РФ; ст. 285.1 УК РФ; получатель бюджетных средств.*

В современной юридической и общественно-политической литературе учеными отмечается, что масштабное нецелевое использование бюджетных средств является реальной угрозой для национальной безопасности России [10].

Проблемы выявления преступлений, предусмотренных ст. 285.1 УК РФ, по нашему мнению, связаны с необходимостью владения знаниями общефедерального бюджетного законодательства и правовых актов, соответствующих уровню бюджетной системы Российской Федерации, а также разночтениями в научно-

практических толкованиях.

Уголовно-правовая охрана бюджетных средств (бюджетных правоотношений) неразрывно связана с надлежащим исполнением лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности и государственными (муниципальными) служащими возложенных на них должностных обязанностей экономического обеспечения прав, свобод и законных интересов человека, общества и государства (его публично-правовых образований) как защитой публичного интереса. Однако рассмотрение квалифицирующих признаков преступления недопустимо без определения родовой, видовой принадлежности [12. С. 114–115].

Определение объекта преступления, предусмотренного ст. 285. 1 УК РФ, строится согласно расположению в разделе X «Преступления против государственной власти» (родовой объект), главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (видовой объект). Иными словами, родовой объект преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, определяется в ракурсе интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. При всей дискуссионности этого вопроса в основе родового объекта исследуемого состава преступления лежит понятие государства как структуры взаимосвязанных элементов, отражающих формы и условия, механизмы и инструменты ее существования [3. С. 25–27; 5. С. 840; 7. С. 569; 13. С. 343; 14. С. 22].

Представляется верной позиция, что нецелевое расходование бюджетных средств, будучи частным случаем должностных преступлений, посягает на необходимый порядок функционирования государственного механизма. Видовым объектом следует считать надлежащую деятельность публичного аппарата управления. «Акцент при определении непосредственного объекта преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, должен быть сделан на предназначение бюджетной системы, в силу которого она признается особой ценностью, нуждающейся в уголовно-правовой защите» [3. С. 27].

Квалификация преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, диктует необходимость определения правового статуса субъекта преступления, его служебных (должностных) обязанностей в бюджетных правоотношениях и понимания «природы» бюджетных средств.

Представляется убедительным утверждение, что диспозиция ст. 285.1 УК РФ носит бланкетный характер. Бланкетной называется «диспозиция, которая непосредственно в самом уголовном законе не определяет признаки преступного деяния, а отсылает к другим законам или иным нормативным актам другой отрасли права (административного, гражданского и т.д.)» [8. С. 83]. Отмечая, что преступление и его признаки определяются уголовным законом, а существо, содержание признаков преступления раскрывается регулятивным законодательством, следует признать бесспорным, что квалификация деяния, как преступления, требует знаний регулятивного законодательства в рассматриваемом контексте, бюджетного и, соответственно, «бюджетных служебных обязанностей», как обязанностей должностных лиц получателя бюджетных средств по исполнению бюджета (бюджетной сметы).

Рассматриваемое преступление совершается так называемыми специальными субъектами, специальными исполнителями преступного посягательства. Профессор Б.В. Волженкин, рассматривая особенность ст. 285. 1 УК РФ, отмечал, что «специальность заключается в том, что в данной норме конкретизированы действия субъекта преступления – должностного лица <…> и значительно сужен, по сравнению с общей нормой[1], круг лиц, способных совершить это преступление» [4].

Согласно ст. 6 БК РФ, получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган го-

[1] Речь идет перечне лиц, указанных в примечании к ст. 285.1 УК РФ.

сударственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено рассматриваемым Кодексом. Правовым статусом получателя бюджетных средств обладают публично-правовые образования (при межбюджетных отношениях), органы публичной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, а также казенное учреждение. Данный статус участника бюджетного процесса присущ не только исполнительной ветви власти, но и законодательной (представительной), судебной. При этом правовой статус участника бюджетного процесса динамичен и устанавливается согласно определенному бюджетному финансированию, существу бюджетных правоотношений.

Следовательно, по нормам Бюджетного кодекса РФ получатель бюджетных средств – это орган, организация, а не физические лица, занимающие определенные должности и выполняющие определенные должностные обязанности. Таким образом, представляется более понятной формулировка ст. 285.1 уголовного закона – «должностное лицо получателя бюджетных средств».

В этой связи немотивированным видится утверждение, что «субъект данного преступления <…> это обязательно должностное лицо <…> и сотрудник, занимающий соответствующую должность и работающий непосредственно в органе распорядителя бюджетных средств» [6]. Авторы этого комментария не только допустили возможным расширить перечень субъектов ответственности, отнеся к нему «сотрудников, занимающих соответствующую должность», в то время как уголовный закон определил субъекта ответственности как должностное лицо, но и изменили правовой статус участников бюджетного процесса с получателя бюджетных средств (ст. 6, 152, 162 БК РФ) на «распорядителя бюджетных средств» (ст. 6, 152, 158 БК РФ), имеющих различные функциональные обязанности.

Следует обратить внимание на то, что бюджетное законодательство Российской Федерации предусматривает придание правового статуса получателя относительно государственных (муниципальных) учреждений только казенным учреждениям (п. 1 ст. 123.22 ГК РФ). Иными словами, субъектом уголовной ответственности по ст. 285.1 УК РФ не являются должностные лица бюджетного, автономного учреждения, а также государственного (муниципального) унитарного предприятия, иные юридические и физические лица, получающие средства из бюджета [1].

Относительно бюджетных и автономных учреждений следует заметить, что эти типы государственных (муниципальных) учреждений обязательны к бюджетному финансированию (ст. 69.2 БК РФ), финансируются, в том числе, по лицевым счетам (что сохраняет «природу бюджетных средств»), однако они не наделены правовым статусом получателя бюджетных средств согласно ст. 6 БК РФ и, следовательно, до соответствующих изменений в бюджетное законодательство, в части средств, получаемых посредством лицевых счетов, несут ответственность по иным нормам, в том числе уголовного закона, и только за достижение результата бюджетного финансирования, что характерно для всех иных лиц, получающих средства из бюджета.

Таким образом, специальными исполнителями преступного посягательства, согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, являются должностные лица получателя бюджетных средств, правомочные на принятие решения по расходованию бюджетных средств: руководитель получателя бюджетных средств (финансовый директор) (ст. 162 БК РФ, п. 7 ст. 3 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ), главный бухгалтер (бухгалтер) получателя бюджетных средств (ч.ч. 3, 8

ст. 7, ст. ст. 9, 10 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ).

Исследование субъекта преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, показало, что преступление и его признаки определяются уголовным законом, а существо, содержание признаков преступления раскрывается соответствующим регулятивным законодательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Московского городского суда от 17.03.2015 г. по делу № 4у/7-6225/14, 4у/7-1341/15 «О передаче кассационной жалобы на судебные акты по делу о мошенничестве для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Беляев Н.В.* Некоторые вопросы применения бланкетных диспозиций УК и их классификация // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 31. М., 1979.

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

4. *Волженкин Б.В.* Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. 558 с.

5. *Келина С.Г.* Курс российского уголовного права. Особенная часть / под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М.: Спарк, 2001.

6. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: научно-практический (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2013.

7. *Леонтьев Б.М.* Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / под ред. К.И. Борзенкова, В.С. Комиссарова. М., 1997.

8. *Наумов А.В.* Российское уголовное право. Общая часть. 2-е изд. М., 1999.

9. *Пикуров Н.И.* Применение следователем уголовно-правовых норм с бланкетной диспозицией. Волгоград, 1985.

10. *Попов С.В.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств // Российский судья. 2006. № 11. С. 27–28.

11. *Соколов В.В.* Применение бланкетного способа изложения диспозиций норм уголовного права // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981.

12. Уголовное право России. Общая часть / под ред. И.Э. Звечаровского. М., 2004.

13. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. А.И. Рарога. М., 1996.

14. *Фазылов Р.Р.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2005.

15. *Яни П.* Бланкетные «экономические» статьи уголовного закона // Российская юстиция. 1995. № 11. С. 47.