

На правах рукописи

Минеев Виктор Анатольевич

**УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
НЕЦЕЛЕВОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт МВД России»

| | |
|-------------------------------|--|
| Научный руководитель | кандидат юридических наук, доцент Лапунина Наталия Николаевна |
| Официальные оппоненты: | Егорова Наталья Александровна доктор юридических наук, доцент, ФГКОУ ВПО «Волгоградская академия МВД России», профессор |
| | Вестов Фёдор Александрович кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», профессор |
| Ведущая организация | ФГКОУ ВПО «Академия управления МВД России» |

Защита диссертации состоится 19 апреля 2012 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ___ » марта 2012 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В последние годы количество бюджетных правонарушений возросло многократно и приобрело угрожающие масштабы. В средствах массовой информации всё чаще появляются сообщения из разных регионов Российской Федерации о выявленных фактах преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Недостаточная эффективность уголовного судопроизводства в борьбе с «растаскиванием» бюджетных средств и низкий уровень правового самосознания чиновников подрывают устои и авторитет государства.

Неконтролируемое расходование средств, выделяемых из бюджетов и резервных фондов всех уровней, и отсутствие эффективной уголовно-правовой защиты бюджетной сферы государства может повлечь недолжное исполнение национальных проектов, федеральных целевых программ и, как следствие, техногенные катастрофы и недополученную государством прибыль. Высок риск несоблюдения сроков строительства олимпийских объектов в Сочи и подготовки к Чемпионату Мира по футболу 2018 года.

Вследствие повышенного общественного внимания к этой проблеме Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» глава 30 Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 года (далее УК РФ) была дополнена двумя новыми статьями, закрепившими ответственность за «Нецелевое расходование бюджетных средств» (ст. 285¹) и «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов» (ст. 285²).

Ранее нецелевое расходование бюджетных средств квалифицировалось по статье 285 УК РФ как «Злоупотребление должностным положением» и каралось более суровой санкцией, в виду чего многие исследователи до сих пор расценивают введение специальных составов преступления,

предусмотренных ст. ст. 285¹, 285² УК РФ, как неоправданное и чрезмерное проявление гуманности по отношению к должностным лицам - распорядителям бюджетных средств. Представляется, тем не менее, что закрепление указанных специальных норм в российском уголовном законодательстве стало реакцией на многочисленные бюджетные нарушения, но этих мер оказалось явно недостаточно.

Согласно данным официальной статистики, в 2004 г. по ст. 285¹ и ст. 285² УК РФ было зарегистрировано соответственно 37 и 7 преступлений; в 2005 – 82 и 25; в 2006 – 150 и 31; в 2007 – 156 и 75; в 2008 – 197 и 94; в 2009 – 117 и 101; в 2010 – 157 и 104¹; в 2011 – 101 и 43². Таким образом, за период с 2003 по 2011 гг. наблюдается динамика роста рассматриваемых преступлений более чем в шесть раз, за исключением показателей 2007, 2010 и 2011 гг. Снижение же количества зарегистрированных преступлений в отдельные периоды вряд ли объективно отражает фактическое состояние соответствующего вида преступности, а скорее обусловлено уменьшением эффективности выявления и расследования нецелевого расходования бюджетных средств, что, в свою очередь, вызвано производимыми именно в эти годы существенными организационно-штатными преобразованиями в подразделениях по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями и прокуратуре.

За последние годы значительно обновилась нормативно-правовая база в области бюджетных правоотношений. Вступили в силу Федеральный закон от 7 марта 2011 г. №26-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ» и Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. №420-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и

¹ См.: Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2010. – С. 517; Статистика 2010 год. Сводный отчет по России за январь-декабрь 2010 года. – М.: ГИАЦ МВД России. – С. 51.

² См.: Сводный отчет о результатах деятельности подразделений БЭП и НП за 12 месяцев 2011 года: ДЭБ МВД России // Сведения о преступлениях экономической направленности, выявленных подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями ОВД за 2011 год. Форма 5-БЭП р.1; Сведения о преступлениях экономической направленности, выявленных налоговыми подразделениями ОВД за 2011 год. Форма 5-БЭП р.2.

отдельные законодательные акты РФ», которые внесли изменения в ст. ст. 285¹ и 285² УК РФ. С 7 мая 2009 г. начал действовать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», предусматривающий ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств глав муниципальных образований. Принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. №68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» с поправками о воссоздании дорожных фондов.

О последствиях криминализации сферы общественно опасных деяний в части, касающейся нецелевого расходования бюджетных средств, можно судить только теперь, когда наработана, хоть и незначительная, следственная и судебная практика. Прежние теоретические наработки по указанной теме не охватили в полной мере все аспекты проблемы.

Требуется выработка общесоциальных и специальных криминологических мер в рамках системы мер уголовно-правового воздействия на преступность в бюджетной сфере.

Степень научной разработанности проблемы. Проблему нецелевого расходования бюджетных средств рассматривали в разное время такие специалисты в области российского уголовного права и криминологии, как Ю.Л. Анисимов, Б.В. Волженкин, Л.Д. Гаухман, Ю.Н. Демидов, В.Д. Ларичев, Н.А. Лопашенко, С.В. Максимов, А.В. Наумов, А.И. Рарог, М.В. Талан, А.А. Чекалин, А.И. Чучаев и др.

В последние годы проблемы нецелевого расходования бюджетных средств затронуты в диссертационных исследованиях таких авторов, как Р.Р. Фазылов «Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов» (Москва, 2004); Д.А. Бойков «Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты» (Москва, 2005); А.Г. Карпов «Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: уголовно-правовой и

криминологический анализ» (Нижний Новгород, 2007); А.Я. Казаков «Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов в условиях проведения бюджетной реформы» (Москва, 2010); А.В. Офицерова «Нецелевое расходование бюджетных средств: проблемы законодательной регламентации, пенализации и квалификации» (Саратов, 2010).

Однако названные работы написаны либо в других экономических условиях развития государства, либо во время действия других законов. Прежде всего, не рассмотрены вопросы нецелевого расходования бюджетных средств с учётом изменившегося законодательства. Реформировано бюджетное законодательство, в рамках гуманизации уголовного законодательства сократилось применение наказания в виде лишения свободы и значительно увеличились суммы штрафов за экономические преступления одновременно с ужесточением уголовной ответственности за коррупционные преступления.

До сих пор не выработан действенный подход к расширению пределов уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств за счёт иных лиц, которые могут быть признаны субъектами состава рассматриваемого преступления.

Таким образом, выбранная нами для исследования тема в настоящее время является весьма актуальной.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения в сфере уголовно-правовой охраны бюджетных средств от нецелевого их расходования.

Предмет диссертационного исследования – обусловленные объектом исследования нормы отечественного уголовного и позитивного законодательства, а также уголовного законодательства стран Содружества Независимых Государств и Китайской Народной Республики, материалы правоприменительной практики и данные официальной статистики.

Целью настоящего диссертационного исследования является формирование теоретической модели уголовно-правовой охраны бюджетных средств от нецелевого их расходования и разработка на этой основе предложений по совершенствованию уголовного законодательства и правоприменительной практики в соответствующей части.

В соответствии с поставленной целью в диссертации определены следующие **задачи исследования**:

- выявить общие и частные подходы к конструированию уголовно-правовых норм о нецелевом расходовании (использовании) бюджетных средств в зарубежном законодательстве;
- раскрыть особенности криминологической характеристики преступности в бюджетной сфере;
- предложить систему мер уголовно-правового воздействия на преступность в бюджетной сфере;
- установить признаки и соотношение общей и специальной норм уголовного права и сформулировать определение последней;
- определить степень общественной опасности и выявить криминологические особенности преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ, в ряду преступлений против основ государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления;
- выявить особенности и недостатки объективных и субъективных признаков преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ;
- разработать научно обоснованные рекомендации по квалификации нецелевого расходования средств;
- предложить меры по совершенствованию наказания за нецелевое расходование бюджетных средств, в частности, за счёт включения в санкцию нормы дополнительного вида наказания;

- сформулировать предложения по совершенствованию уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств.

Методологической основой диссертационного исследования являются метод материалистической диалектики, общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, системно-структурный подход и др.) и частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и др.) методы познания.

Теоретической основой исследования стали труды ведущих ученых в области уголовного, бюджетного, административного права, философии, экономики, социологии и других наук. В работе использованы работы Б.В. Волженкина, Л.Д. Гаухмана, П.Ф. Гришанина, Ю.Н. Демидова, А.И. Долговой, Н.А. Егоровой, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, Н.А. Лопашенко, С.В. Максимова, Г.М. Миньковского, А.В. Наумова, Б.Т. Разгильдиева, А.И. Рарога, Н.С. Таганцева, Н.И. Химичевой и др.

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, международно-правовые акты, действующее уголовное, бюджетное, административное и финансовое законодательство, другие законодательные и ведомственные нормативные акты Российской Федерации, уголовно-правовые акты стран - участниц Содружества Независимых Государств и Китайской Народной Республики.

Эмпирическая база исследования включает:

- материалы 154 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 285¹ и 285² УК РФ, рассмотренных судами Курской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Саратовской, Свердловской, Челябинской областей, Ненецкого автономного округа, Республик Ингушетия и Марий Эл, Приморского и Забайкальского края, г. Москвы за период с 2004 по 2011 гг.;

- статистические сведения, массивы данных информационно-правовых систем в отношении лиц, привлечённых к уголовной ответственности по ст. ст. 285¹ и 285² УК РФ за период с 2004 по 2011 г.;

- результаты опроса 183 сотрудников правоохранительных органов (Следственного комитета РФ¹, Департамента экономической безопасности МВД России, подразделений по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями) г. Москвы и Саратова, Московской и Саратовской областей.

Автор в своей практической деятельности принимал непосредственное участие в выявлении и раскрытии ряда уголовных дел, приведённых в работе в качестве примеров.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что нами была сформирована теоретическая модель уголовно-правовой охраны бюджетных средств от нецелевого их расходования и на этой основе разработаны предложения по совершенствованию уголовного законодательства и правоприменительной практики в соответствующей части.

Новизна работы определяется также конкретными научными результатами проведенного исследования, которые содержатся в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Система мер уголовно-правового воздействия на преступность в бюджетной сфере должна включать следующий комплекс мер:

- меры предупреждения преступлений: правовая пропаганда законодательства о бюджетной и уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств; официальное предостережение потенциальных правонарушителей в форме прокурорского реагирования и иных правовых инструментов; побуждение правонарушителя к деятельному раскаянию;

¹ С 7 сентября 2007г. – следователи Следственного комитета при прокуратуре РФ; с 15 января 2011г. – следователи Следственного комитета РФ.

- меры пресечения преступлений: привлечение к уголовной ответственности за приготовление или покушение на нецелевое расходование бюджетных средств; привлечение к уголовной ответственности с обязательным применением в качестве дополнительного наказания лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью сроком вплоть до пожизненного;

- меры реализации ответственности правонарушителей: своевременное выявление, регистрация преступлений, возбуждение уголовных дел и раскрытие преступлений подразделением ОВД, на которое следует возложить функцию противодействия преступлениям данного вида; чёткое межведомственное взаимодействие между Росфиннадзором, Счётной палатой РФ и правоохранительными органами; обеспечение возмещения вреда, причинённого нецелевым расходованием бюджетных средств посредством штрафа, сопоставимого с размером экономического ущерба; профессиональная квалификация следователями Следственного комитета РФ нецелевого расходования бюджетных средств и отграничение уголовно-наказуемых деяний от административных проступков на основании постановлений Пленума Верховного Суда РФ и уголовного законодательства; отправление правосудия с учётом принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ на основании имеющейся практики рассмотрения дел о нецелевом расходование бюджетных средств.

2. В целях повышения эффективности противодействия преступлениям, предусмотренным ст. ст. 285¹, 285² УК РФ, российскому законодателю целесообразно воспользоваться следующим опытом и достижениями зарубежного законодательства: а) установить повышенную ответственность за квалифицированные виды нецелевого расходования бюджетных средств (УК Украины, УК КНР); б) расширить круг субъектов преступления за счёт лиц, выполняющих управленческие функции в иных организациях (УК Республики Беларусь).

3. Специальная уголовно-правовая норма – это норма, которая обладает всеми элементами состава преступления, предусмотренного общей нормой, но содержит конкретизацию признака(-ов) любого элемента этого состава, влекущую либо усиление, либо смягчение наказания.

Исходя из данного определения, специальная норма (ст. 285¹ УК), содержащая более мягкую санкцию, чем санкция общей по отношению к ней нормы (ст. 285 УК), обоснованно занимает своё место в главе 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

4. Уголовно-правовая норма должна содержать названия только тех документов, которые являются основанием для получения бюджетных средств, исчерпывающий перечень которых определён в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ). Словосочетание «иных документов» подлежит исключению из диспозиции ст. 285¹ УК РФ, а в ст. 6 БК РФ необходимо внести исчерпывающий перечень документов, являющихся основанием для получения бюджетных средств их получателем.

5. Преступления, предусмотренные ст. 285¹ и 285² УК РФ, различаются только предметом преступления. В целях единообразного применения указанных норм, а также экономии уголовной репрессии предлагаем: а) объединить закрепленные в них два состава преступления в одной уголовно-правовой норме и назвать это преступление: «Нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов» (ст. 285¹); б) статью 285² из УК РФ исключить.

6. В целях достижения эффективности назначаемого наказания за нецелевое расходование бюджетных средств и должностные преступления в целом, а также их предупреждения следует назначать наказание в виде лишения права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью как на определённый срок, так и пожизненно. В связи с этим необходимо предусмотреть в УК РФ наказание в виде лишения

права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельностью пожизненно.

7. Для устранения неоправданно привилегированного статуса нормы об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств необходимо уменьшить установленные применительно к ним в ст. 285¹ УК РФ крупный размер до 500 000 рублей, а особо крупный размер до 1 500 000 рублей.

8. Ст. 285¹ УК РФ следует изложить в следующей редакции:

«Статья 285¹. Нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов

1. Расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов, являющимся основанием для получения бюджетных средств, а равно расходование средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, уполномоченными на их получение лицами, совершённые в крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей 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 двадцати лет

2. Те же деяния, совершенные:

- а) группой лиц по предварительному сговору,
- б) в особо крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трёх лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью пожизненно, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью пожизненно.

Примечания. 1. Крупным размером в статье 285¹ настоящего Кодекса признаётся сумма бюджетных средств, превышающая пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – один миллион пятьсот тысяч рублей.

2. Уполномоченными лицами в настоящей статье, помимо должностных лиц, указанных в примечании к ст. 285 УК РФ, признаются лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, указанные в примечании к ст. 201 УК РФ».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что концептуальные положения, содержащиеся в диссертации, вносят определенный вклад в науку уголовного права и криминологии в части развития теории противодействия преступлениям в бюджетной сфере, а также могут послужить основой для дальнейших научных исследований по уголовно-правовым и криминологическим проблемам нецелевого расходования бюджетных средств.

Практическая значимость диссертации выражается в том, что содержащиеся в ней положения, выводы и рекомендации могут использоваться в правотворческой деятельности при совершенствовании соответствующих норм уголовного законодательства; в практической деятельности при применении норм об ответственности за преступления в бюджетной сфере; в учебном процессе при преподавании дисциплин «Уголовное право. Часть Особенная», «Криминология», а также дисциплин специализации, охватывающих проблематику должностных (служебных)

преступлений; в организации и проведении курсов повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов.

Апробация результатов исследования. Работа подготовлена и обсуждена на кафедре уголовного права и криминологии Саратовского юридического института МВД России.

Основные положения диссертации докладывались автором на научно-практической конференции «Выявление признаков налоговых преступлений» (Саратовский юридический институт МВД России, 9 июня 2008 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Правонарушения и юридическая ответственность» (Тольяттинский государственный университет, 3-4 декабря 2009 г.), научно-практической конференции молодых ученых «Организационно-правовые меры противодействия преступности», посвященной 85-летию СЮИ МВД России (СЮИ МВД России, 2011 г.), а также на межвузовском семинаре «Проблемы безопасности личности в современной России» (Саратовский юридический институт МВД России, 10 сентября 2009 г.).

Результаты исследования внедрены в практическую деятельность подразделения Департамента экономической безопасности МВД России, а именно Оперативно-розыскного бюро № 4 МВД России, и ранее использовались в учебном процессе Саратовского юридического института МВД России, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Основные положения диссертации нашли своё отражение в шести публикациях, две из которых – в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ. Общий объем опубликованных работ составляет 2,4 п.л.

Структура диссертации отвечает поставленным целям и задачам, выполнена в соответствии с предъявляемыми требованиями. Работа состоит из введения, трёх глав, объединяющих в себе 8 параграфов, заключения, библиографии и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, обозначается степень её разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи диссертационного исследования, раскрываются методологические основы выполненной работы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Социальная обусловленность уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств» – состоит из двух параграфов.

В **первом параграфе «Исторический и общеправовой аспекты криминализации правонарушений в бюджетной сфере»** – освещаются исторические и общеправовые вопросы, в частности, вопросы бюджетного законодательства Российской Федерации для понимания сути исследуемого предмета. Освещаются предпосылки и причины появления нормы о нецелевом расходовании бюджетных средств в УК РФ.

Автор полагает, что общеправовые методы контроля бюджета имеют решающее значение в системе мер, направленных на недопущение расходования бюджетных средств. В связи с этим подлежит изменению не только УК РФ, но иные нормативные акты.

На основании судебной практики, мнений исследователей и публичных выступлений государственных деятелей можем сделать следующие выводы:

1. Появление уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств в УК РФ не является следствием гуманизации состава «Злоупотребление должностными полномочиями», а обусловлено вниманием к проблеме сохранности бюджетных средств. Хотя, называть законодательную инициативу удачной рано, так как норма требует существенной доработки.

2. Преступления в бюджетной сфере следует относить к преступлениям коррупционной направленности. Таким образом, ст. 285¹ УК РФ не реализовала свой потенциал и говорить о декриминализации этого состава по нашему мнению, преждевременно.

Второй параграф – «Криминологические аспекты преступлений, посягающих на бюджетную сферу Российской Федерации» – предлагает необходимую для полноты исследования криминологическую характеристику преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ.

Основываясь на мнении теоретиков и изложенных фактах, автором сделан вывод, что состав преступления, предусмотренный ст. 285¹ УК РФ, преимущественно относится к коррупционным преступлениям, посягающим на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления.

На основании сведений ГИАЦ МВД России проведён сравнительный анализ количественных показателей о преступлениях, выявленных по ст. 285¹ УК РФ с 2003 по 2010 г.

В частности, приведены сведения по преступлениям, выявленным в сфере расходования средств таких национальных проектов, как «Здоровье», «Образование», «Агропромышленный комплекс», «Жильё» в рамках федеральных округов. Анализ статистических данных подтвердил особую общественную опасность нецелевого расходования бюджетных средств в масштабах государства и значимость противодействия этому негативному явлению.

Затронуты вопросы эффективности правоохранительных органов на уровне доследственной проверки материалов в отношении нецелевого расходования бюджетных средств. Обозначен вклад разных подразделений правоохранительных органов (УНП, УБЭП) в области пресечения, предупреждения и раскрытия рассматриваемых преступлений.

При изучении личности преступника нашим исследованием подтверждается необходимость расширения круга лиц, подпадающих под действие нормы, не за счёт работников государственных структур, а за счёт

лиц коммерческих организаций, ответственность которых не предусмотрена составом преступления ст. 285¹ УК РФ. Это связано с полномочиями по распределению бюджетных средств лицами коммерческих организаций, уполномоченных распоряжаться бюджетными средствами в установленном федеральным законом порядке. Если такое расширение случится, то личность преступника дополнится новыми характеристиками, схожими по своей сути с описанием субъекта преступления, предусмотренных составами ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», ст. 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ.

Изучение личности и характеристик должностных лиц также показало необходимость приведения в жизнь системы мер уголовно-правового воздействия.

Вторая глава – «Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств по зарубежному уголовному законодательству» – состоит из двух параграфов.

Первый параграф – «Зарубежный опыт регулирования отношений, возникающих при расходовании бюджетных средств» – посвящён анализу и исследованию иностранного опыта противодействия уголовно-правовым деяниям в бюджетной сфере. Также анализируются санкции иностранного законодательства (стран СНГ), которые устанавливают уголовную ответственность за совершение нецелевого расходования бюджетных средств.

Автор приходит к выводу, что изучение уголовного законодательства об ответственности за преступления, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств стран СНГ и иных иностранных государств, позволяет выявить два подхода к уголовно-правовой борьбе с преступлениями в бюджетной сфере.

В ряде стран рассматриваемые преступления криминализируются при помощи не специальных, а общих уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за мошенничество, превышение и злоупотребление должностным положением.

Прочие государства выделяют специальные составы об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, размещая их в главах УК, посвященных должностным и коррупционным преступлениям.

Уголовно-правовые нормы о нецелевом расходовании бюджетных средств размещаются как в главах об экономических преступлениях, так и в главах про должностные преступления.

В большинстве государств состав преступления специальных норм за нецелевое расходование бюджетных средств сконструирован как формальный.

Учет данных положений в правоприменительной и правотворческой деятельности будет способствовать повышению эффективности уголовно-правовой охраны государственного бюджета и бюджетных средств страны.

Автор считает, что приведённая в российском уголовном законе формулировка понятия должностного лица не отвечает требованиям эффективности применительно к ст. 285¹ УК РФ и, как подтвердило исследование, уступает зарубежным аналогам.

Рассмотрение примеров уголовно-правовых норм по зарубежному законодательству в сфере нецелевого расходования бюджетных средств позволило нам сделать следующий основной вывод:

Специальная уголовно-правовая норма для противодействия бюджетной преступности эффективна только при условии внятного толкования субъекта преступления и наличии соразмерной тяжести совершённого деяния санкции.

Второй параграф – «Пределы ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств по зарубежному уголовному законодательству» – наглядно иллюстрирует, что при конструировании уголовно-правовой нормы стоит однозначно формулировать основные термины и не привязывать преступление к определённому размеру израсходованных денежных средств. В противном случае вообще стоит отказаться от использования специальной нормы для квалификации

нецелевого расходования бюджетных средств и рассматривать деяние в рамках состава преступления злоупотребления должностным положением.

Обосновывая необходимость уголовной ответственности за преступления, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств, законодатели большинства иностранных государств склонны к применению более жёстких по сравнению с УК РФ санкций в отношении субъекта преступления.

Рассмотрение пределов ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств по зарубежному законодательству нецелевого расходования бюджетных средств позволило нам сделать следующие основные выводы:

1. Почти все представленные в параграфе страны СНГ, имеющие в своих уголовных законах специальную норму для борьбы нецелевым расходованием бюджетных средств, содержат в её санкции следующие виды наказаний: лишение права занимать определённые должности, штраф, ограничение свободы, лишение свободы.

2. Самое мягкое наказание предусматривают УК Таджикистана и Узбекистана – до двух лет лишения свободы. Самое строгое наказание представлено в УК Украины – от трех до восьми лет лишения свободы, хотя по степени строгости не дотягивает до санкции УК КНР, где максимальное наказания может составить от трех лет до пожизненного тюремного заключения в зависимости от тяжести совершённого деяния.

3. Среди норм уголовного закона стран СНГ в сфере защиты бюджетной сферы имеются более совершенные по конструкции диспозиции и более соразмерные по санкции. По нашему мнению, это ст. 210 УК Украины.

Таким образом, в результате анализа санкций за преступления в бюджетной сфере иностранного уголовного законодательства установлено, что уголовная ответственность за преступления, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств, не нуждается в излишней гуманизации, так как носит противокоррупционный характер.

Третья глава – «Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств по уголовному законодательству Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – **«Объективные и субъективные признаки состава преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ»** – подробно рассматривается состав преступления, предусмотренный ст. 285¹ УК РФ. Особое внимание уделено особенностям состава преступления в связи с бланкетностью исследуемой нормы.

В частности, субъект и объективная сторона преступления представляются нам особенно важными для понимания того, какой должна быть норма в УК РФ. Так, для уяснения объективной стороны мы должны понимать, как расходуются средства, а для этого иметь исчерпывающий перечень документов, на основании которых эти расходы осуществляются и денежные средства списываются со счета.

Субъект преступления должен в полной мере подпадать под действие статьи, если он вправе распоряжаться бюджетными средствами, даже если он не является должностным лицом государственного и или муниципального уровня. Такая точка зрения подтверждается 81% опрошенных.

Проводится анализ научных основ квалификации преступлений, вопросам конкуренции уголовно-правовых норм и правилам квалификации при конкуренции общей и специальной норм, определению признаков специальной нормы. В результате анализа признаков общих и специальных норм действующего уголовного законодательства выявлены общие черты специальных норм и на их основе дано понятие специальной нормы. Это сделано в целях оценки правильности конструкции действующей специальной нормы, содержащейся в ст. 285¹ УК РФ, а также оценки санкции, которая мягче, чем санкция общей по отношению к ней нормы о злоупотреблении должностными полномочиями.

Диспозиция статьи 285¹ УК РФ сопоставлена с аналогичными конструкциями из административного законодательства.

Автор работы проводит эмпирическое исследование судебной практики по 154 возбужденным по ст. 199, 285, 285¹, 285², 286 УК РФ в различных субъектах Российской Федерации. В расследовании отдельных уголовных дел автор принимал непосредственное личное участие. В результате установлено, что не эффективно сконструированная диспозиция не позволяет целиком охватить круг лиц, совершающих данное преступление.

Исследование юридического анализа состава «Нецелевого расходования бюджетных средств» позволил нам сделать следующие выводы:

1. Статья 285¹ УК РФ обоснованно занимает своё место в Особенной части УК РФ и не нуждается в изъятии и Уголовного кодекса РФ, а, следовательно, деяние не подлежит декриминализации.

2. Диспозиция и санкция ст. 285¹ УК РФ нуждаются в изменении и дополнении. Диспозицию ст. 285¹ УК РФ предлагаем изложить в следующей редакции:

«Статья 285¹. Нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов

1. Расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов, являющимся основанием для получения бюджетных средств, а равно расходование средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, уполномоченными на их получение лицами, совершённые в крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей 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 двадцати лет

2. Те же деяния, совершенные:

а) группой лиц по предварительному сговору,

б) в особо крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трёх лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью пожизненно, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью пожизненно.

3. Примечание к ст. 285¹ УК РФ изложить в следующей редакции:

«Крупным размером в статье 285¹ настоящего Кодекса признаётся сумма бюджетных средств, превышающая пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – один миллион пятьсот тысяч рублей».

Субъектом данного преступления, наряду с должностными лицами, указанными в Примечании ст. 285 УК РФ, могут быть иные лица, уполномоченные на получение бюджетных средств.

Преступления, предусмотренные ст. 285¹ и 285² УК РФ, отличаются только предметом преступления.

В целях более эффективного и единообразного применения указанных норм, а также экономии уголовной репрессии предлагаем:

объединить их в одну уголовно-правовую норму и назвать это преступление: ст. 285¹ «Нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов»;

ст. 285² исключить из УК РФ.

На наш взгляд, с точки зрения законодательной техники такой подход представляется более рациональным. Норма становится более сложной для восприятия, но вопрос квалификации общественно опасного деяния облегчается.

В связи с изложенным предлагается включить в диспозицию ст. 285¹ УК РФ указание на специальный субъект следующей фразой: «Расходование бюджетных средств... уполномоченными на их получение лицами...».

4. В связи с введением нового термина в диспозицию ст. 285¹ УК РФ и необходимостью его разъяснения в ч. 2 Примечания к указанной статье включить понятие уполномоченного лица следующего содержания:

«Уполномоченными лицами в настоящей статье признаются, помимо должностных лиц, указанных в Примечании к ст. 285 УК РФ, также и лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, указанные в Примечании ст. 201 УК РФ».

Второй параграф – «Разграничение нецелевого расходования бюджетных средств со смежными составами преступлений и иных правонарушений» – посвящен проблемам, возникающим на практике при квалификации противоправных деяний.

Возможность признания отдельных составов преступлений смежными не исключается, даже если они сконструированы по типу формального и материального, то есть при отсутствии идентичности обязательных признаков объективной стороны. Следует отметить, что смежные составы преступлений могут различаться как по характеру, так и по степени общественной опасности. Конкретизируется понятие должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой организации и критерии разграничения между ними.

Ведётся полемика по поводу более удобной терминологии в диспозиции нормы. Приводятся точки зрения различных исследователей и примеры из следственно-судебной практики. Из трёх рассмотренных терминов: «использование», «расходование» и «распоряжение», наиболее приемлемым признан применяемый ныне – «расходование». Термин «расходование» не

стоит изменять на какой-либо другой, так как он целиком соответствует заложенному статье́й смыслу, с чем согласно 71% опрошенных.

Анализ вопросов разграничения преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ со смежными составами (ч. 2 ст. 176 и ст. 201, 285, 285¹ УК РФ) позволил нам сделать следующий вывод:

1. Несмотря на выявление дополнительного объекта нецелевого расходования бюджетных средств – интересы службы в коммерческих и иных организациях, представляется, что ст. 285¹ необходимо оставить в главе 30 «Преступления против интересов государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» УК РФ. Это следует из того, что общественные отношения в сфере распределения бюджетных средств, в том числе должностными лицами, более приоритетны, чем общественные отношения в сфере службы в коммерческих и иных организациях.

В третьем параграфе «Меры совершенствования законодательства об уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств» – обосновывается необходимость внесения изменений в санкцию ст. 285¹ УК РФ, способных ужесточить ответственность и сделать эффективней применение нормы в целом. Такие изменения призваны обеспечить соразмерность наказания тяжести совершённого преступления и исключить возможность ухода от заслуженной ответственности.

В основу концепции соразмерности наказания тяжести совершённого преступления положено увеличение максимального размера штрафа и снижение порога крупного размера, при котором возможно применить уголовную ответственность. Таковую меру поддерживают 78% опрошенных сотрудников правоохранительных органов.

Обосновываются изменения в УК РФ санкции в виде лишения права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельностью не на определённый срок, а пожизненно для лиц, совершивших преступление, предусмотренное ст. 285¹ УК РФ.

На основании изложенного автор полагает, что всегда необходимо применять наказание в виде лишения права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью, как на определённый срок, так и пожизненно.

Исследование пределов уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств по российскому и зарубежному законодательству позволило нам сделать следующие выводы:

1. Для повышения действенности назначаемого наказания за нецелевое расходование бюджетных средств и должностные преступления в целом, а также с целью их предупреждения следует применять наказание в виде лишения права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью как на определённый срок, так и пожизненно. В связи с этим необходимо предусмотреть в УК РФ наказание в виде лишения права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельностью пожизненно. Предлагаем внести изменения в ч. 2 ст. 47 УК РФ, изложив её в следующей редакции:

«2. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет или пожизненно в качестве дополнительного вида наказания».

2. В санкции ст. 285¹ УК РФ целесообразно включить этот вид наказания как дополнительный.

В **заключении** приводятся основные результаты диссертационного исследования и формулируются научные рекомендации по вопросам совершенствования действующего законодательства и квалификации нецелевого расходования средств.

Приложения содержат диаграммы, наглядно отражающие криминологические показатели нецелевого расходования бюджетных средств. Приведены сравнительные таблицы со статистическими данными.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

- *статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ для опубликования основных результатов диссертационного исследования:*

1. *Минеев В.А.* Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств: постановка проблемы // Российский следователь. – 2008. – №6. – С. 26-28 (0,38 п.л.);

2. *Минеев В.А.* Разграничение нецелевого использования бюджетных средств и нецелевого расходования бюджетных средств: административный и уголовно-правовой аспекты // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. - №3. – С. 55-57 (0,4 п.л.);

- *статьи в иных научных журналах и изданиях:*

3. *Минеев В.А.* Контроль и регулирование исполнения бюджетов как форма предотвращения и пресечения нецелевого расходования бюджетных средств // Право и современность: сб. науч.-практ. статей. – Саратов, 2009. – Вып. 4. – Ч. 1. – С. 258-264 (0,38 п.л.);

4. *Минеев В.А.* Неисполнение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд как форма нецелевого расходования бюджетных средств // Выявление признаков налоговых преступлений: материалы науч.-практ. конф. (9 июня 2008 г.). – Саратов: СЮИ МВД России, 2008. – С. 57-60 (0,27 п.л.);

5. *Минеев В.А.* Проблемные вопросы практического применения статей 285¹ и 285² УК РФ: сравнительный анализ // Правонарушения и юридическая ответственность: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Тольятти, 3–4 декабря 2009 г.) / отв. ред. Р.Л. Хачатуров. – Тольятти: Тольяттинский государственный университет, 2009. –

С. 208-212 (0,5 п.л.);

6. *Минеев В.А.* Административный и уголовно-правовой аспекты нецелевого распоряжения бюджетными средствами // Проблемы безопасности личности в современной России: сб. статей / под ред. Б.Т. Разгильдиева. – Саратов: Саратовский юрид. ин-т МВД России, 2010. – С. 170-177 (0,5 п.л.).