- НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ -

Дата поступления рукописи в редакцию: 22.04.2026 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2026-4-58-62
Дата принятия рукописи в печать: 03.05.2026 г.

КРОХИНА Юлия Александровна,
доктор юридических наук профессор,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова,
e-mail: mail@law-books.ru

НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация. *Принцип целевого расходования бюджетных средств закреплён в числе ключевых начал бюджетной системы Российской Федерации и отражает фундаментальное требование обеспечения законности в финансовой деятельности органов публичной власти. В современных социально экономических условиях российского государства особую актуальность приобретает создание эффективного правового механизма охраны правомерного расходования бюджетных средств с одновременным соблюдением конституционного принципа законности.*

Отсутствие единообразной терминологии между бюджетным, административным и уголовным правом, а также неоднозначность правоприменительной практики приводит к фактическому расхождению юридической квалификации нецелевого использования бюджетных средств в зависимости от привлекающего органа. Проведенный анализ судебной практики показал, что правоохранительные и контролирующие органы применяют расширительный подход толкования нецелевого использования бюджетных средств, аналогичный используемому КоАП РФ. Тем самым распространяется уголовную ответственность на лиц, не являющихся получателями бюджетных средств по смыслу ст. 6 БК РФ.

Аргументировано предложение о необходимости системной доработки законодательства и гармонизации понятийного аппарата с опорой на положения Бюджетного кодекса как специального закона в данной сфере.

Ключевые слова*: бюджетные средства, использование бюджетных средств, расходы бюджета, целевое использование бюджетных средств, нецелевое использование бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств.*

KROKHINA Yulia Aleksandrovna,
Doctor of Law, Professor,
Department of Civil Law Disciplines,
Plekhanov Russian University of Economics

MISAPPROPRIATION OF BUDGET FUNDS: ISSUES OF LEGISLATIVE SUPPORT AND LAW ENFORCEMENT

Annotation. *The principle of targeted spending of budget funds is enshrined among the key principles of the budgetary system of the Russian Federation and reflects the fundamental requirement to ensure legality in the financial activities of public authorities. In the current socio-economic conditions of the Russian Federation, the creation of an effective legal mechanism to protect the lawful spending of budget funds while simultaneously upholding the constitutional principle of legality is particularly urgent.*

The lack of uniform terminology between budgetary, administrative, and criminal law, as well as the ambiguity of law enforcement practices, leads to a de facto divergence in the legal classification of misappropriation of budget funds depending on the authorizing body. An analysis of judicial practice has shown that law enforcement and regulatory agencies apply a broad approach to inter-

preting the misappropriation of budget funds, similar to that used in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. This extends criminal liability to individuals who are not recipients of budget funds within the meaning of Article 6 of the Budget Code of the Russian Federation.

The proposal is substantiated regarding the need for a systematic revision of legislation and the harmonization of conceptual frameworks, drawing on the provisions of the Budget Code as a special law in this area.

Key words: *budget funds, use of budget funds, budget expenditures, targeted use of budget funds, misuse of budget funds, budget administrator, budget recipient.*

Принцип целевого расходования бюджетных средств обязывает использовать финансовые ресурсы, выделенные из бюджетов всех уровней, исключительно в соответствии с их назначением, определённым при утверждении нормативного правового акта о бюджете соответствующего публично-правового образования. Его юридическое содержание закреплено в ряде правовых актов, во главе которых — Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ). БК РФ также устанавливает меры юридической ответственности за нарушение правил целевого расходования бюджетных средств, обеспечивая тем самым эффективность его реализации.

Статья 38 БК РФ вводит два взаимосвязанных начала: адресность и целевой характер использования бюджетных средств, определяя их как доведение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до конкретных получателей с обязательным указанием целей их расходования.

Конкретизация понятия нецелевого использования содержится в статье 306.4 БК РФ, которая квалифицирует соответствующее поведение как направление средств бюджета и оплату денежных обязательств по целям, не соответствующим полностью или частично тем, которые установлены законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным правовым актом, на основании которого были выделены средства.

Из формулировки нормы вытекает, что несоответствие может быть не только полным, но и частичным, а перечень оснований для установления цели финансирования включает не только сам закон о бюджете, но также производные и подзаконные документы, в том числе договоры и соглашения [5]. Последнее обстоятельство свидетельствует о наличии ограниченного, но всё же присутствующего элемента условной диспозитивности при определении целевого характера средств: условия таких соглашений предусмотрены законодателем, однако их конкретное содержание формируется в рамках индивидуального регулирования. При этом статья 78 БК РФ детально регулирует условия заключения, расторжения и исполнения подобных соглашений.

Исходя из высокой значимости соблюдения принципа целевого использования бюджетных средств для стабильности и эффективности государственного управления [1], за его нарушение предусмотрены также меры административной и уголовной ответственности. Статья 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) квалифицирует нецелевое использование бюджетных средств как административное правонарушение. Параллельно, статья 285.1 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) устанавливает уголовную ответственность за аналогичное деяние, совершённое в особо крупном размере или с иными квалифицирующими признаками.

Анализ судебной практики показывает, что правоприменительные органы к нецелевому расходованию относят такие действия, как:

- использование средств по контракту без соответствия цели закупки или без подтверждающих первичных документов;
- расходование средств за пределами утверждённой сметы;
- нарушение правил применения кодов бюджетной классификации;
- оплата расходов, на которые не выделялись лимиты;
- оплата расходов, предусмотренных иными бюджетами или внебюджетными источниками;
- перераспределение средств по статьям бюджетной классификации без санкции главного распорядителя бюджетных средств;
- оплата расходов, прямо не предусмотренных соглашением о предоставлении субсидии;
- направление бюджетных средств на цели, не связанные с основной деятельностью учреждения;
- использование субсидий на задачи, выходящие за рамки выполнения государственного или муниципального задания, в том числе на оплату труда сотрудников, не участвующих в этом задании [6].

Как видим, квалифицирующие признаки объективной стороны рассматриваемого правонарушения охватывают не только очевидные случаи явного расходования вне утверждённых

направлений, но и неочевидные отклонения, связанные с нарушением бюджетной процедуры, документооборота и внутреннего регулирования.

Терминологические расхождения между отраслями права, регулирующими ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, являются важнейшей проблемой правоприменения [3]. В частности, различие в употреблении понятий «бюджетные средства» и «средства, полученные из бюджета» ведёт к отличиям в составе субъектов ответственности, что особенно проявляется при сравнении норм БК РФ, КоАП РФ и УК РФ.

Бюджетный кодекс (в частности, статья 306.4) строго связывает правонарушение в виде нецелевого использования бюджетных средств с участниками бюджетного процесса, что предполагает, что именно эти субъекты могут быть адресатами бюджетных санкций. К ним, в соответствии со статьёй 6 БК РФ, относятся органы государственной власти, органы управления внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также казённые учреждения, действующие от имени публично-правовых образований.

КоАП РФ, напротив, использует как термин «бюджетные средства», так и «средства, полученные из бюджета», что позволяет существенно расширить перечень возможных субъектов административной ответственности. В частности, под действие статьи 15.14 КоАП РФ могут подпадать и автономные, бюджетные учреждения, и иные юридические лица, не обладающие статусом участников бюджетного процесса [7]. Такое расширительное толкование обусловлено отсутствием в законодательстве точного определения понятия «средства, полученные из бюджета», однако на практике под ним подразумеваются, в том числе, субсидии, гранты, средства целевых программ, предоставляемые не только учреждениям, но и физическим и юридическим лицам.

Уголовный кодекс РФ, с другой стороны, воспроизводит терминологию БК РФ и ссылается исключительно на должностных лиц получателей бюджетных средств (ПБС). Тем самым он ограничивает круг субъектов преступления положениями статьи 6 БК РФ, исключая, к примеру, работников автономных учреждений. Однако, как показывает практика, следственные органы и суды нередко идут по пути расширительного толкования, фактически приравнивая состав статьи 285.1 УК РФ к составу статьи 15.14 КоАП РФ [2].

На этот аспект обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации, который в определении от 20.12.2016 № 2776-О указал, что статья 285.1 УК РФ должна применяться исключительно к должностным лицам получателей бюджетных средств, то есть к тем субъектам, которые прямо перечислены в статье 6 БК РФ. В решении подчёркивается, что диспозиция статьи 285.1 УК РФ корреспондирует положениям статьи 306.4 БК РФ, и не содержит элементов правовой неопределённости [8].

Несмотря на такую позицию Конституционного Суда, на практике органы финансового контроля и следственные органы продолжают применять статью 285.1 УК РФ в отношении лиц, не входящих в перечень субъектов бюджетного процесса [4]. Таким образом, складывается ситуация, при которой де-факто трактование нормы идёт вразрез с её де-юре содержанием, что порождает значительные правовые риски, включая возможность необоснованного уголовного преследования.

Практика разрешения споров, касающихся нецелевого использования бюджетных средств, демонстрирует, как судебная система фактически формирует критерии допустимого расходования в условиях правовой неопределённости. Принцип целевого назначения средств приобретает реальное содержательное наполнение именно в судебных решениях, поскольку законодательство зачастую оставляет слишком широкий простор для толкования.

Так, в одном из дел суд признал нецелевым расходом выплату зарплаты и премий сотрудникам учреждения, финансируемого за счёт субсидии на выполнение муниципального задания. Нарушение заключалось в том, что работники не соответствовали квалификационным требованиям: у одного из них отсутствовало профильное образование (в частности, по специальности «физическая культура и спорт»), а у другого — профиль вовсе не соответствовал должности (вместо образования по направлению «спортивные сооружения» было среднее профессиональное образование повара). Также было установлено, что выплата стимулирующих надбавок и премий производилась без учёта установленных показателей эффективности, что стало ещё одним основанием для признания расходов нецелевыми [9].

Особую правовую коллизию представляет вопрос: имеет ли право лицо, исполняющее обязанности руководителя учреждения, самостоятельно назначить себе премию? Сложившееся судебная практика содержит противоположные позиции.

В одном случае, когда заместитель руководителя исполнял обязанности директора до назначения на вакантную должность и при этом самостоятельно подписывал приказы о премировании без согласования с учредителем, суд признал такое премирование неправомерным, а соответствующие расходы — нецелевыми. Основанием послужило то, что заместитель фактиче-

ски исполнял функции директора, а потому должен был согласовывать такие выплаты с органом-учредителем, как это предусмотрено общими правилами премирования руководителей бюджетных учреждений. Данный вывод был поддержан Верховным Судом РФ.

Однако в другом случае, когда заместитель временно исполнял обязанности руководителя без назначения на соответствующую должность, суд признал премирование допустимым, поскольку руководителем формально продолжало считаться само учреждение, а не орган-учредитель. В этом случае выплаты регулировались внутренними локальными актами учреждения, и суд не усмотрел нарушения порядка использования субсидии [10].

Суды также указывают, что даже в случае устранения нарушения (например, возврат ошибочно выплаченной премии или корректировка кассовых расходов), факт правонарушения не устраняется, и ответственность за нецелевое использование наступает. Само устранение ошибки не освобождает учреждение от санкций, так как это — лишь исполнение императивной обязанности, а не доказательство отсутствия вины [11].

Один из проблемных вопросов применения ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств — связь произведенных расходов с основной деятельностью учреждения. В качестве примера можно привести дело, в котором суд признал нецелевым расходование субсидии на оплату труда сотрудников общежития колледжа. Суд указал, что основная деятельность учреждения — образовательная, тогда как предоставление услуг по проживанию является дополнительной функцией, не предусмотренной государственным заданием. Хотя колледж ссылался на то, что общежитие не является источником дохода и входит в структуру учреждения, суд разъяснил, что его содержание должно финансироваться из иных источников — платы за проживание, средств регионального бюджета, внебюджетных поступлений [12].

Ошибочное представление со стороны руководства учреждений относительно приоритетных направлений своей основной деятельности часто становится причиной расходования бюджетных средств не по назначению. Это явление получило широкое распространение, особенно в ситуациях, связанных с финансированием работы столовых, общежитий, предоставлением служебного транспорта, приобретением различного рода оборудования [13] и т.п. Подобные ошибки нередко проистекают из-за недостаточной ясности в формулировках государственных заданий и стандартов, что вынуждает суды толковать намерения авторов этих документов.

Принцип целевого использования бюджетных средств представляет собой не только теоретически важное начало бюджетного законодательства, но и объект судебного толкования. Поскольку универсально охватить в законодательстве все возможные специфические случаи невозможно, именно суды играют определяющую роль в конкретизации этого принципа применительно к каждому индивидуальному случаю.

Рассмотренные судебные дела наглядно демонстрируют одну из ключевых проблем практической реализации принципа целевого расходования бюджетных средств — недостаточная конкретизация государственных заданий, двусмысленность формулировок нормативных правовых актов, а также расхождения между содержанием государственных программ и реальными условиями функционирования учреждений. Особенно отчетливо эта проблема проявляется в случаях, когда расходование средств связано с обеспечением вспомогательных или инфраструктурных функций учреждения.

Частично нивелировать выявленные проблемы возможно путем:

- гармонизации понятийного аппарата между отраслями законодательства;
- уточнения критериев отнесения расходов к целевым в нормативных актах и типовых заданиях;
- нормативной детализации спорных категорий (например, «работы, не связанные с выполнением задания», «содержание имущественной инфраструктуры учреждения», «непроизводственные расходы»);
- закрепления механизмов учета судебной практики при оценке правомерности расходов в актах финансового контроля.

Таким образом, в процессе использования бюджетных средств особую актуальность приобретает вопрос о выборе оптимальных, логичных и конструктивных законодательных решений, создании эффективных финансово-правовых норм (норм бюджетного законодательства) в части противодействия нарушениям и преступлениям в бюджетной сфере, обеспечивающих справедливость и единообразное применение. Решение поставленного вопроса обуславливает интегративное изучение перспектив унификации правовых предписаний различных отраслей права, вопросов межотраслевой дифференциации с одновременной синергией судебной доктрины.

Список литературы:

[1] Канунникова Н.Г. Специфика административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Безопасность бизнеса. 2020. N 4. С. 15 - 18.

[2] Клещенко Ю.Г. Возвращение уголовных дел о нецелевом расходовании бюджетных средств на дополнительное следствие // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. № 3. С. 88—93.

[3] Королева Я.Ю. Ответственность за нецелевое использование средств субсидии на госзадание: пример из судебной практики // Руководитель бюджетной организации. 2022. N 5. С. 48 - 57.

[4] Полтарыхин В. А. Юридико-лингвистический анализ понятия «нецелевое расходование бюджетных средств» (ст. 285.1 УК РФ) // Юрислингвистика. – 2024. – 31. – С. 34-39.

[5] Письмо Минфина России от 16.07.2025 N 02-05-10/69424.

[6] См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.07.2025 N Ф06-4290/2025 по делу N А55-2517/2024; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.03.2023 N Ф01-329/2023 по делу N А39-6503/2021; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18.02.2020 N Ф02-174/2020 по делу N А69-213/2019: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25.12.2025 N 77-3327/2025 (УИД 77RS0027-02-2022-011112-22; Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 20.08.2025 N 88а-20549/2025 (УИД 61RS0036-01-2024-002916-74).

[7] Письмо Минфина России от 22.05.2025 N 02-09-10/50334.

[8] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2016 N 2776-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сучкова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав пунктом «б» части второй статьи 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

[9] См.: Решение Ленинского районного суда г. Краснодара от 20 июля 2022 г. № 12-928/2022.

[10] См.: Решение Арбитражного суда Архангельской области от 6 июня 2022 по делу № А05-2180/2022.

[11] См.: Постановление АС Северо-Кавказского округа от 17.01.2024 по делу N А32-30210/2023; Решение Краснодарского краевого суда от 6 июля 2022 г. по делу № 21-1789/2022 .

[12] См.: Постановление 15-го ААС от 15.02.2024 по делу N А32-33960/2022.

[13] См.: Постановление АС ВСО от 14.02.2019 № Ф02-6422/2018 по делу № А58-4308/2017; Решение Павлово-Посадского городского суда Московской области от 4 июля 2022 г. по делу № 12-97/2022 .

References:

[1] Kanunnikova N.G. Specifics of administrative responsibility for misuse of budget funds//Business security. 2020. N 4. S. 15-18.

[2] Kleshchenko Yu.G. Return of criminal cases on misuse of budget funds for additional investigation//Education. Science. Scientific cadres. 2024. № 3. S. 88-93.

[3] Queen Y.Yu. Responsibility for the misuse of state grant funds: an example from judicial practice// Head of a budgetary organization. 2022. N 5. S. 48-57.

[4] Poltarykhin V. A. Legal and linguistic analysis of the concept of “misuse of budget funds” (Article 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation)//Jurislinguistics. – 2024. – 31. - S. 34-39.

[5] Letter of the Ministry of Finance of Russia dated 16.07.2025 N 02-05-10/69424.

[6] See, for example: Resolution of the Arbitration Court of the Volga Region of 22.07.2025 N F06-4290/2025 in case N A55-2517/2024; Resolution of the Arbitration Court of the Volga-Vyatka District of 07.03.2023 N F01-329/2023 in case N A39-6503/2021; Ruling of the Arbitration Court of the East Siberian District of 18.02.2020 N F02-174/2020 in case N A69-213/2019: Cassation ruling of the Second Cassation Court of General Jurisdiction of 25.12.2025 N 77-3327/2025 (UID 77RS0027-02-2022-011112-22; Cassation ruling of the Fourth Cassation Court of General Jurisdiction of 20.08.2025 N 88a -20549/2025 (UID 61RS0036-01-2024-002916-74).

[7] Letter of the Ministry of Finance of Russia dated 22.05.2025 N 02-09-10/50334.

[8] See: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 20.12.2016 N 2776-O “On refusal to accept for consideration the complaint of citizen Suchkov Alexander Alekseevich about violation of his constitutional rights by paragraph “b” of part two of Article 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.”

[9] See: Decision of the Leninsky District Court of Krasnodar dated July 20, 2022 No. 12-928/2022.

[10] See: Decision of the Arbitration Court of the Arkhangelsk Region dated June 6, 2022 in case No. A05-2180/2022.

[11] See: Resolution of the NP of the North Caucasus District of 17.01.2024 in case No. A32-30210/2023; The decision of the Krasnodar Regional Court of July 6, 2022 in case No. 21-1789/2022.

[12] See: Ruling of the 15th AAC of 15.02.2024 in case N A32-33960/2022.

[13] See: Resolution of the NPP VSO dated 14.02.2019 No. F02-6422/2018 in case No. A58-4308/2017; Decision of the Pavlovo-Posad City Court of the Moscow Region dated July 4, 2022 in case No. 12-97/2022.