Научная статья
УДК 343.37
DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-62-67

С. 62–67

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Кристина Александровна Краснова[1], **Жанар Аманжановна Кегембаева**[2]

[1] *Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук, Москва, Россия*
krasnova_vnii@mail.ru

[2] *Казахский Национальный университет им. аль-Фараби, г. Алматы, Казахстан*
kegembaeva@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются нормы об ответственности в бюджетной сфере на примере двух государств-членов ЕАЭС — Российской Федерации и Республики Казахстан. Авторы проводят сравнительно-правовой анализ норм об ответственности за нарушения в бюджетной сфере обеих стран, охватывая ст. 285.1 и ст. 285.2 УК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ, а также ст. 234–1 КоАП РК. Особое внимание в работе уделено анализу диспозиций указанных норм и выявлению критериев разграничения уголовно наказуемого деяния от административного правонарушения. Исследование выявляет различия в подходах к криминализации бюджетных правонарушений, сочетании уголовных и административных мер, а также анализирует тенденции к декриминализации экономических составов в Республике Казахстан. Установлено, что соответствующие деяния криминализированы только в российском уголовном законе, при этом меры уголовной ответственности сочетаются с мерами административной и бюджетной ответственности.

Авторы обосновывают, что отсутствие аналогичных российским уголовных составов в законодательстве Республики Казахстан компенсируется развитой системой финансового мониторинга и бюджетного принуждения. В статье подчеркивается, что гармонизация понятийного аппарата и подходов к квалификации ущерба от нецелевого расходования средств бюджетов всех уровней является необходимым условием для обеспечения прозрачности распределения государственных ресурсов.

Ключевые слова: экономическая безопасность, бюджетная безопасность, бюджетная сфера, бюджетное финансирование, финансовые преступления, бюджетная система государства, национальная экономика

Для цитирования: Краснова К. А., Кегембаева Ж. А. Совершенствование уголовно-правовых мер обеспечения бюджетной безопасности // Правопорядок: история, теория, практика. 2026. № 3 (50). С. 62–67. DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-62-67

Research article

IMPROVING CRIMINAL-LEGAL MEASURES TO ENSURE BUDGET SECURITY

Kristina A. Krasnova[1], **Zhanar A. Kegembaeva**[2]

[1] *Center for Security Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*
krasnova_vnii@mail.ru

[2] *Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan*
kegembaeva@mail.ru

Abstract. This article examines liability provisions in the budgetary sphere using the example of two EAEU member states — the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. The authors conduct a comparative legal analysis of liability provisions for violations in the budgetary sphere in both countries, covering Articles 285.1 and 285.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, Article 15.14 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, and Article 234–1 of the Code of Administrative Offenses of the Republic of Kazakhstan. Particular attention is paid to analyzing the dispositions of these provisions and identifying criteria for distinguishing criminal offenses from administrative offenses. The study reveals differences in approaches to the criminalization of budget offenses, the combination of criminal and administrative measures, and analyzes trends toward decriminalization of economic offenses in the Republic of Kazakhstan. It has been established

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.

that the relevant acts are criminalized only in Russian criminal law, with criminal liability measures combined with administrative and budgetary liability measures. The authors argue that the absence of criminal offenses similar to those in Russia in Kazakhstan's legislation is compensated for by a well-developed system of financial monitoring and budget enforcement. The article emphasizes that harmonizing the conceptual framework and approaches to classifying damages from the misappropriation of budget funds at all levels is a necessary condition for ensuring transparency in the allocation of public resources.

Keywords: economic security, budget security, budgetary sphere, budget financing, financial crimes, state budget system, national economy

For citation: Krasnova KA, Kegembaeva ZhA. Improving Criminal-legal Measures to Ensure Budget Security. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2026;(3):62-67. (In Russ.). DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-62-67

Введение

Изучение правовых основ обеспечения бюджетной безопасности в обеих странах следует начать с научной разработанности темы, актуальность которой возросла в последние годы в связи с резонансными фактами злоупотреблений при строительстве оборонительных сооружений в приграничных территориях России. Масштаб хищений бюджетных средств, выделяемых на обеспечение обороноспособности страны, сохраняет устойчивую тенденцию к росту. Назрела потребность пересмотра мер государственного реагирования на многочисленные злоупотребления в бюджетной сфере, которые, как правило, квалифицируются правоохранительными органами и судами как мошенничество, хотя объектом посягательства выступают не отношения собственности как таковые, заключающиеся в реализации правомочий владения, пользования и распоряжения разнообразным имуществом, а бюджетные отношения, обладающие определенной спецификой, поскольку бюджетная система выступает в качестве инструмента «финансового обеспечения государственных функций, необходимых для обеспечения экономической безопасности» [1].

В то же самое время, по данным Министерства финансов Республики Казахстан (далее — РК), нарушения в бюджетной сфере РК связаны преимущественно с финансированием частных школ и агропромышленного комплекса. В частности, злоупотребления при государственном финансировании деятельности частных школ заключаются в извлечении выгоды за счет бюджета вместо достижения социальной цели, при попустительстве, а порой и при прямом участии должностных лиц органов государственной власти РК. Субсидирование АПК РК сопровождается созданием теневых схем, например, в случаях фиктивной продажи одного и того же крупного рогатого скота между получателями субсидий[2].

Первостепенный вопрос, который ставят перед собой исследователи, заключается в выяснении соотношения категорий «экономическая безопасность» и «бюджетная безопасность», тем более что в современной науке не сформировалось единообразного подхода к пониманию обеих категорий. Одни авторы (Н. Л. Курепина, Е. Е. Зеркаль) отождествляют экономическую безопасность с бюджетной безопасностью (в части средств обеспечения безопасности) [3]. Другие авторы (Г. Н. Чернышева, Ю. А. Савич) отождествляют бюджетную безопасность со способностью «бюджета к своевременному и надежному финансовому обеспечению потребностей государства в размерах, достаточных для поддержания необходимого уровня экономической и военной безопасности» [4, с. 130]. Третьи авторы (А. В. Орлов) определяют бюджетную безопасность как такое «состояние бюджетно-финансовой системы, при котором обеспечивается баланс расходов и доходов, оптимальный объем ликвидных активов и возможность использования резервов, должных при необходимости обеспечить устойчивость экономического роста, эффективного госуправления и защиты экономических интересов» [5, с. 299–300], подчеркивая, что «бюджетная безопасность играет важную роль в системе финансовой безопасности страны, входящей в состав национальной безопасности» [5, с. 301]. Последний подход видится нам наиболее комплексным, поскольку несмотря на возросшие с 2022 г. расходы на оборону страны, бюджетные средства в России идут не только на финансирование государственного оборонного заказа [6], но и на обеспечение функционирования единой системы публичной власти и реализации социальных программ и национальных проектов [7].

Кроме того, исследование правового аспекта обеспечения бюджетной безопасности во многом актуализируется в связи с цифровизацией государственного управления, в том числе бюджетных процедур, как в РФ, так и РК [8]. Так, с конца 2025 г. бюджетное финансирование РК было переведено на цифровую платформу Orta-bilim.e-qazyna, обеспечивающую прозрачность и автоматизацию всех этапов бюджетного процесса. В РФ функционирует ГИИС «Электронный бюджет» (budget.gov.ru).

[2] Официальный информационный ресурс Премьер-министра Республики Казахстан: Хищение бюджетных средств в частных школах и нецелевое использование в АПК — Правительством подведены предварительные итоги аудиторской проверки. URL: https://primeminister.kz/ru/news/xishhenie-biudzetnyx-sredstv-v-castnyx-skolax-i-necelevoe-ispolzovanie-v-apk-pravitelstvom-podvedeny-predvaritelnye-itogi-auditorskoi-proverki-30996) дата обращения: 17.04.2026).

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.

Материалы и методы исследования

Предметом настоящего исследования являются нормы ст. 285.1 и ст. 285.2 УК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ, ст. 234-1 КоАП РК. В исследовании использованы следующие материалы: нормативные правовые акты, уголовные и бюджетные кодексы сравниваемых стран, а также официальные документы и отчеты национальных профильных министерств и ведомств, данные официальной статистики.

Основная часть

Бюджетные системы обеих стран отличаются сложностью и многоуровневостью механизма распределения финансовых ресурсов и разграничение бюджетных полномочий между уровнями публичной власти. Так, бюджетная система РК может быть представлена как «совокупность взаимосвязанных бюджетов, которые формируются на различных уровнях государственного и муниципального управления»: республиканский бюджет; областные бюджеты; местные бюджеты (городские, районные); бюджеты государственных внебюджетных фондов [9, с. 82]. В РК бюджетный процесс «регламентируется нормами Бюджетного кодекса РК и сопутствующими нормативными правовыми актами Министерств национальной экономики и финансов» и включает в себя следующие этапы: «планирование, разработка, рассмотрение и утверждение бюджета» [10, с. 38].

Согласно ст. 10 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ[3] к бюджетам бюджетной системы РФ относятся: «федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ; бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты. Бюджетные процедуры в РФ можно разделить на четыре этапа: составление проектов бюджетов; рассмотрение проектов и утверждение бюджетов; исполнение бюджетов; составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение» [11].

Одной из задач обеспечения экономической безопасности в силу пп. 32 п. 67 Стратегии национальной безопасности РФ выступает «повышение эффективности использования бюджетных средств и управления принадлежащими государству активами, сохранение в собственности Российской Федерации имущества предприятий и других организаций, имеющих стратегическое значение, в том числе пакетов акций»[4].

В 2003 г. в России криминализировано нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), совершенное в крупном размере (свыше 1,5 млн руб.) в основных составах рассматриваемых преступлений и в особо крупным размере (свыше 7,5 млн руб.) в п. «б» ч. 2 соответствующих статей. Отягчающим обстоятельством, предусмотренным в п. «а» ч. 2 соответствующих статей выступает совершение деяния группой лиц по предварительному сговору[5].

Высказываются в литературе предложения о совершенствовании рассматриваемых норм. В частности, С. Т. Ахмедхановой предлагается введение в ст. 285.1 УК РФ квалифицирующего признака — «совершение преступного посягательства лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или в ее субъектах, а также главой местного самоуправления» [12], что вполне закономерно, учитывая их широкие полномочия в бюджетной сфере.

Данные о назначенном российскими судами наказании обобщены нами в табл. 1.

Как видим, судебной практике известны единичные случаи привлечения к уголовной ответственности за нецелевое расходование средств бюджетов различного уровня бюджетной системы РФ.

По смыслу закона, объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285.1 УК РФ выражается в расходовании бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, и преступление является оконченным с момента списания бюджетных средств с лицевого счета бюджетного учреждения, что находит свое подтверждение в материалах судебной практики[6]. Высшая судебная инстанция, в частности, на примере злоупотреблений при выполнении строительных работ по государственному контракту указала следующее: «строительный контроль, осуществляемый

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2025, с изм. от 31.03.2026) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 17.04.2026).

[4] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 17.04.2026).

[5] Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 17.04.2026).

[6] Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 13.03.2023 № 51-УДП23-1-К8 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru (доступ авторизированный).

Таблица 1 — Данные о назначенном наказании по ст. 285.1 и ст. 285.2 УК РФ, за период 2020–2024 гг.

Нормы УК РФ	2020	2021	2022	2023	2024
ч. 1 ст. 285.1	0	2	0	1	4
ч. 2 ст. 285.1	1	1	4	0	2
ч. 1 ст. 285.2	1	0	0	1	0
ч. 2 ст. 285.2	0	1	0	0	0

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.

как подрядчиком, так и заказчиком, не может проводиться одним лицом, поскольку не соответствует целям и задачам строительного контроля заказчика, а также требованиям закона. Иной вывод приведет к нецелевому расходованию бюджетных средств»[7].

Как правило, субъектами этих преступлений являются постоянно или временно исполняющие должностные функции в государственной власти или службы в органах местного самоуправления. Таковыми могут быть глава или заместитель главы муниципального образования районного, городского, областного (краевого) уровня, министр финансов субъекта РФ, генеральный директор (директор), главный бухгалтер государственной или муниципальной организации [13].

Однако на практике в ходе судебного разбирательства происходит оправдание подсудимого именно в связи с отсутствием доказанности нецелевого расходования бюджетных средств. В уголовном законе не конкретизированы подобные действия. Кроме того, в ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ для нецелевого использования бюджетных средств перечислены соответствующие незаконные действия, заключающиеся в направлении средств бюджета бюджетной системы РФ и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, которые закреплены в документах, являющихся основанием для выделения бюджетных средств. В Бюджетном кодексе РФ эти действия не раскрываются применительно для средств государственных внебюджетных фондов.

Отсутствие признаков уголовно наказуемого деяния ставит вопрос о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств по ст. 15.14 КоАП РФ. Направление бюджетных средств не по их целевому назначению влечет за собой административное наказание: для должностного лица — штраф от 20 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификация сроком от одного до трех лет; для юридического лица — штраф в размере от 5 до 25 % от суммы использованных не по назначению средств[8]. Отметим, что ст. 15.14 КоАП РФ применяется как в отношении участников бюджетного процесса, так и в отношении государственных (муниципальных) бюджетных, автономных учреждений и унитарных предприятий, иных юридических и физических лиц — получателей субсидий, бюджетных инвестиций из бюджета бюджетной системы РФ.

Для сравнения ст. 234–1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях предусмотрена ответственность лишь за неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств[9]. С 5 сентября 2024 г. в соответствии с Законом РК от 05.07.2024 № 113-VIII декриминализирована ст. 219 УК РК, которая предусматривала уголовную ответственность за незаконное получение кредита или нецелевое использование бюджетного кредита[10].

Заключение

Обеспечение бюджетной безопасности является чувствительным вопросом для любого государства, в особенности в условиях возрастающих внутренних и внешних угроз национальной безопасности. Однако даже на постсоветском пространстве мы наблюдаем дифференцированный подход: казахский законодатель декриминализировал незаконное получение кредита или нецелевое использование бюджетного кредита, сохранив административную ответственность за неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств.

В то же самое время российский подход отличается сочетанием уголовной, административной и бюджетной ответственности в зависимости от нормативного правового акта, в котором закреплены соответствующие правовые меры. Отметим наличие в российском уголовном законе и законодательстве об административных правонарушениях норм об ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, а также уголовно-правового запрета на нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов. Малочисленная судебная практика и цифровизация бюджетного процесса объективно ставят вопрос о необходимости декриминализации норм ст. ст. 285.1, 285.2 УК РФ. Между тем, российскому законодателю на основе глубокого анализа широкого круга современных явлений нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, их потенциальных угроз для обороноспособности страны целесообразно разработать новые нормы об уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, которые бы учли корыстную мотивацию виновных лиц и качественную характеристику средств бюджетов различного уровня бюджетной системы РФ (средства, направляемые на реализацию государственных программ и национальных проектов; средства, выделяемые на строительство оборонительных сооружений, и т. п.).

[7] Определение Верховного Суда РФ от 07.11.2017 № 308-ЭС17-15816 по делу № А32-42596/2014 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru (доступ авторизированный).

[8] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 17.04.2026).

[9] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235 (дата обращения: 17.04.2026)

[10] Закон Республики Казахстан от 5 июля 2024 года № 113-VIII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам декриминализации отдельных видов экономических правонарушений и совершенствования законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2400000113 (дата обращения: 17.04.2026)

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.

Список источников

1. Масликова Л. А. Роль бюджетной системы в обеспечении экономической безопасности (на примере Российской Федерации) // Современные научные исследования и инновации. 2024. № 5(157).

2. Курепина Н. Л., Зеркаль Е. Е. Механизмы обеспечения экономической безопасности в системе бюджетно-налоговых отношений // Экономическая безопасность. 2023. Т. 6. № 1. С. 263–276. DOI: 10.18334/ecsec.6.1.116712

3. Чернышева Г. Н., Савич Ю. А. Бюджетная безопасность в системе мер по обеспечению национальной обороны РФ // Современная экономика: проблемы и решения. 2023. № 11(167). С. 130–141. DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/0/130-141

4. Орлов А. В. Бюджетная безопасность в системе экономической безопасности Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 299–301. DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10204

5. Краснова К. А. Значение уголовной ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств в оборонно-промышленном комплексе для обеспечения безопасности страны // Уголовная политика и правоприменительная практика: Сборник научных статей по результатам работы Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 01 ноября 2024 года, 2025. С. 250–258.

6. Краснова К. А. Новые подходы к взаимодействию органов государственной власти с общественностью // Державинские чтения: XVII Международная научно-практическая конференция: сборник статей: в 2 т., Москва, 21–23 ноября 2023 года. Москва, 2023. С. 277–281.

7. Кегембаева Ж. А., Краснова К. А. Правовые аспекты использования больших данных в государственном прогнозировании и планировании // Цифровая трансформация: роль искусственного интеллекта и больших данных в праве, управлении и международных отношениях: материалы международной научно-практической конференции (16 мая 2025 г.)/ отв. ред. Т. Е. Сарсенбаев. Алматы, 2025. С. 144–152.

8. Салимбаева Ш. Д. Анализ расходов бюджета Республики Казахстан // Сибирская финансовая школа. 2024. № 3(155). С. 81–91. DOI: 10.34020/1993-4386-2024-3-81-91

9. Байсеитов Б. С. Неэффективное планирование и использование бюджетных средств: административная ответственность как превентивный механизм в системе государственных закупок // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. 2025. № 1(35). С. 37–42. DOI: 10.52425/25187252_2025_35_37

10. Тишутина О. И., Лемешко Е. Ю., Тишутин А. А. Содержание бюджетного процесса: многоаспектный подход // Экономика и предпринимательство. 2025. № 2(175). С. 323–326. DOI: 10.34925/EIP.2025.175.2.057

11. Ахмедханова С. Т. Анализ уголовно-правовых признаков нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 201–204. DOI: 10.47643/1815-1329_2022_12_201

12. Меретуков Г. М. Механизм преступной деятельности в сфере нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов // Институциональные преобразования АПК России в условиях глобальных вызовов: Сборник тезисов по материалам V Международной конференции, Краснодар, 15–16 июля 2020 года. Краснодар, 2020. С. 103.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Краснова Кристина Александровна

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук (Москва, Россия).
E-mail: krasnova_vnii@mail.ru

Кегембаева Жанар Аманжановна

доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права, Казахский Национальный университет им. аль-Фараби (Алматы, Казахстан).
E-mail: kegembaeva@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kristina A. Krasnova

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Researcher at the Federal State Budgetary Scientific Institution Center for Security Studies of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).
Email: krasnova_vnii@mail.ru

Zhanar A. Kegembayeva

Doctor of Legal Sciences, Professor, Department of Theory and History of State and Law, Constitutional and Administrative Law, Al-Farabi Kazakh National University (Almaty, Kazakhstan).
Email: kegembaeva@mail.ru

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.

ВКЛАД АВТОРОВ

Вклад авторов равноценный.

CONTRIBUTION OF AUTHORS

Contributions by the authors are equal.

Дата поступления статьи / Received: 17.04.2026.
Дата рецензирования статьи / Revised: 15.06.2026.
Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 27.07.2026.

© Краснова К. А., Кегембаева Ж. А.