

И. Н. СОЛОВЬЕВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Преступления в финансово-бюджетной сфере.
Каковы механизмы защиты?

Противодействие преступлениям, совершаемым в финансово-бюджетной сфере / Противодействие незаконным финансовым операциям / Противодействие созданию фирм-однодневок и противоправному обналичиванию денежных средств

Иван Соловьев

**Государственные финансы:
уголовно-правовая
защита. Учебное пособие**

«Проспект»

Соловьев И. Н.

Государственные финансы: уголовно-правовая защита. Учебное пособие / И. Н. Соловьев — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-220228-7

В книге рассматриваются вопросы уголовно-правовой и криминологической характеристики преступлений в финансово-бюджетной сфере, а также налоговых преступлений, дается оценка их системности и достаточности. Подробно анализируются законодательные основы противодействия незаконным финансовым операциям, в том числе незаконному обналичиванию денежных средств и созданию фирм-однодневок. В работе учтены последние комплексные законодательные новеллы, направленные на недопущение представления в единый государственный реестр юридических лиц сведений о подставных лицах. Изучены и систематизированы механизмы амнистирования в экономической и налоговой сферах, дан комментарий основным параметрам амнистии капиталов, проводившейся во второй половине 2015 г. Законодательство приводится по состоянию на сентябрь 2015 г. Книга предназначена для широкого круга читателей, интересующихся данной проблематикой, в том числе ученых, аспирантов и соискателей ученых степеней, преподавателей и студентов вузов, сотрудников финансовых, контролирующих и правоохранительных органов, прокуратуры, Следственного комитета РФ, адвокатуры, экспертов и журналистов.

ISBN 978-5-39-220228-7

© Соловьев И. Н.

© Прспект

Содержание

Введение	6
1. Противодействие преступлениям, совершаемым в финансово-бюджетной сфере	8
1.1. Объект преступного посягательства и особенности квалификации преступлений в финансово-бюджетной сфере	8
1.2. Криминологическая характеристика преступлений в финансово-бюджетной сфере	16
1.3. Уголовно-правовая характеристика преступлений, предусмотренных ст. 285.1, ч. 2 ст. 176 и 285.2 УК РФ	21
Конец ознакомительного фрагмента.	29

И.Н. Соловьев
Государственные финансы:
уголовно-правовая защита
Учебное пособие



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Введение

Сегодня руководство страны признает необходимость принятия системных мер, направленных на борьбу с безответственностью при расходовании бюджетных средств, в том числе во время реализации крупных объектов, ведь порой речь идет об утрате не только совести, но и чувства самосохранения у тех, кто несет ответственность за подобные нарушения.

«Я не говорю про страх, но должно быть чувство самосохранения, что тебя могут наказать как-то, не обязательно тюрьмой, но просто наказать. Уже ничего не боятся! Вот это меня очень сильно беспокоит», – подчеркнул глава Администрации Президента РФ на совещании, посвященном данному вопросу, которое состоялось в сентябре 2015 года. По его словам, при реализации ряда крупных объектов не только срываются сроки, но и исчезают деньги «в неизвестном направлении». «Суды там проходят, но толку-то – деньги же не возвращаются, а даже если бы они возвращались, все равно возникает закономерный вопрос – а где проценты?»

Такая постановка вопроса говорит о том, что у тех, кто желает поправить свое материальное положение за счет государственных средств, все меньше шансов на то, чтобы беспрепятственно осуществлять свои замыслы.

Сегодня сфера сбережения государственных финансов напрямую связана с порядком осуществления государственных закупок, реализации мероприятий и проектов, предусмотренных государственным заказом в различных, в том числе стратегически важных, областях.

Способы и схемы хищения государственных средств не являются тайной за семью печатями, они известны и поражают порой своим цинизмом и убежденностью лиц, в них участвующих, в собственной безнаказанности. При этом средства уголовно-правовой защиты правоотношений в финансово-бюджетной сфере не всегда оказываются достаточными и эффективными и подчас не отличаются системностью, в результате чего их применение не обеспечивает неотвратимости наступления ответственности.

За последние годы государством была скоординированно проведена большая работа по выстраиванию законодательных основ противодействия таким явлениям, как регистрация фирм-однодневок и незаконное обналичивание денежных средств. Федеральные законы от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» и от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предоставляют правоприменителям широкий арсенал средств для наведения порядка в финансово-бюджетной сфере и несут серьезный профилактический и сдерживающий потенциал.

Потери государственной казны формируются сегодня как за счет хищения и нецелевого использования уже выделенных средств, так и за счет денег, которые потенциально должны были попасть, но не попали в бюджет государства – сокрытых налогов и сборов. В сложных экономических условиях как никогда возникает соблазн восполнения оборотных средств организаций за счет использования по своему усмотрению сумм удержанных, но не перечисленных в бюджет налогов, а также денежных средств, поступивших от реализации товаров, работ, услуг и предназначенных, согласно предписаниям закона, для погашения образовавшейся налоговой недоимки.

Действующее законодательство предусматривает широкие возможности для освобождения лиц, совершивших ряд преступлений в финансово-бюджетной и налоговой сферах, в связи с возмещением причиненного вреда. Указанные положения содержатся в нормах как материального, так и процессуального права. Однако помимо этого широкое распространение полу-

чают сегодня процессы амнистирования в данной сфере. В связи с этим мы рассмотрим такие понятия, как «налоговая амнистия», «экономическая амнистия» и «амнистия капиталов».

В целом в работе систематизированы уголовно-правовые и правоохранительные аспекты защиты налоговых и финансово-бюджетных правоотношений, приводится правоприменительная и судебная практика.

1. Противодействие преступлениям, совершаемым в финансово-бюджетной сфере

1.1. Объект преступного посягательства и особенности квалификации преступлений в финансово-бюджетной сфере

В начале данного исследования следует оговориться, что термин «преступления, преступность в финансово-бюджетной сфере» является условным. Это связано с тем, что само понятие «финансово-бюджетная сфера» является собирательным и единого законодательного или научного определения не имеет. В принципе каждый, кто говорит об этой сфере, волен понимать под ней совокупность правоотношений достаточно широкой направленности. Ведь если с критериями отнесения преступлений к бюджетной сфере все более или менее понятно, то в буквальном смысле финансовая сфера широка настолько, что ее «следы» можно отыскать в каждом втором, если не в первом готовящемся или совершенном преступлении. Кроме того, вполне устоявшимся является и термин «преступления в финансово-кредитной сфере». К ним относят противоправные деяния, связанные с посягательством на различные финансово-кредитные институты (банки, страховые организации), интересы акционеров, пайщиков, вкладчиков, кредиторов, инвесторов. Они совершаются посредством использования инструментов и институтов финансовых рынков для нанесения ущерба интересам их участников.

При этом современная наука под финансовыми преступлениями понимает общественно опасные деяния, посягающие на финансово-экономические отношения, урегулированные нормами финансового (в том числе налогового, валютного) права, по формированию, распределению, перераспределению и использованию фондов денежных средств (финансовых ресурсов государства), органов местного самоуправления, иных хозяйствующих субъектов. В связи с этим очевидно, что часть термина «финансово-» подчеркивает, усиливает в общественном восприятии сущность, важность и сложность бюджетных правоотношений.

Поэтому будем исходить из того, что финансово-бюджетная сфера связана с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов.

Исходя из изложенного, объектами преступных посягательств становятся:

- бюджетные средства;
- государственная и муниципальная собственность;
- средства государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- средства бюджета и внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях.

Отметим, что специальных составов, предусматривающих ответственность непосредственно за совершение общественно опасных противоправных деяний в финансово-бюджетной сфере, в действующем уголовном законодательстве Российской Федерации не существует, как нет и отдельного статистического учета таких преступлений. То, что выявляется правоохранительными органами, квалифицируется по различным составам в зависимости от наличия в совершенном деянии признаков злоупотребления должностными полномочиями, мошенничества, растраты, нецелевого расходования бюджетных средств и т. д.

Можно лишь условно объединить данные составы преступлений в том случае, когда объектом посягательства становятся общественные отношения в сфере соблюдения бюджетного законодательства.

В связи с этим представляется возможным отметить, что под преступностью в финансово-бюджетной сфере следует понимать социально-правовое явление негативного характера, содержанием которого выступают общественно опасные посягательства на совокупность общественных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности, а также средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов.

Если обратиться к наиболее резонансным уголовным делам, связанным с совершением преступлений в финансово-бюджетной сфере, и посмотреть приговоры судов, то можно выделить основные составы, по которым привлекаются лица, совершившие преступления в рассматриваемой области. Разнородный статус участников деятельности в финансово-бюджетной сфере обуславливает и уголовно-правовую квалификацию преступных посягательств, совершаемых в указанной области. С учетом специфики финансово-бюджетной сферы, а также особенностей экономической и управленческой деятельности, находящихся в круге ее влияния, их можно условно разделить на несколько групп:

1. Преступления против собственности:

- ст. 159 УК РФ «Мошенничество»;
- ст. 159.4 УК РФ «Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности» (в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ № 32-П о несоответствии отдельных ее положений Конституции РФ с 12 июня 2015 г. не действует до принятия новой редакции, учитывающей положения Постановления);
- ст. 160 УК РФ «Присвоение или растрата».

Данные преступления общеуголовной направленности совершаются гражданами и должностными лицами из корыстных побуждений, реализующими умысел на незаконное обогащение путем хищения денежных средств и (или) имущества в финансово-бюджетной сфере.

В марте 2015 г. сотрудники Главного следственного управления, Управления экономической безопасности и противодействия коррупции при силовой поддержке бойцов Центра специального назначения ГУ МВД России по г. Москве по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ, провели ряд мероприятий, направленных на пресечение хищения бюджетных денежных средств под предлогом создания рабочих мест для молодежи и инвалидов.

Было установлено, что злоумышленник, действуя от имени коммерческой организации, заключил с Департаментом труда и занятости населения г. Москвы договор о предоставлении субсидии на реализацию мероприятий по созданию 113 рабочих мест для молодежи и инвалидов. Рабочие места по договору планировалось создать в двух ресторанах, якобы принадлежащих организации.

На основании вышеуказанного договора на расчетный счет организации были переведены денежные средства в сумме более 40 млн. руб. Однако рабочие места созданы не были, а денежные средства были похищены.

ГСУ ГУ МВД России по г. Москве возбуждено уголовное дело по факту мошенничества в особо крупном размере. В результате проведения следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий один из подозреваемых был задержан и помещен в изолятор временного содержания.

В этом же месяце 2015 г. Главным следственным управлением СК России на основании материалов ФСБ России возбуждено уголовное дело по факту хищения мошенническим путем бюджетных средств руководством ООО «Рабикон» (ч. 4 ст. 159 УК РФ).

По данным следствия, руководство ООО «Рабикон» представляло в московское управление судебного департамента Верховного Суда РФ подложные постановления судебных органов об оплате труда переводчику, в результате чего в 2014 г. из бюджета Российской Федерации было похищено более 300 млн. руб.

2. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях:
- ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями».

Данное преступление совершается должностными лицами организаций любых форм собственности с целью получения выгод и преимуществ для себя путем причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства в финансово-бюджетной сфере.

Так, в 2014 г. Симоновским районным судом г. Москвы по ч. 1 ст. 201 УК РФ был осужден экс-директор столичного ФГУП «Государственное научно-исследовательское предприятие «Р»» А. Е. Он обвинялся в заключении фиктивных контрактов при поставках взрывчатки промышленного назначения. Нанесенный ущерб госкорпорации «Ростех», куда входит «Р», оценен в 38 млн. руб.

Нарушения в деятельности ФГУП «Р» были выявлены в 2011 г. департаментом внутреннего аудита компании. В свою очередь, сотрудники Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД России провели проверку поступивших материалов. В частности, было установлено, что в 2008–2009 гг. директор «Р» А. Е. заключил с тульским ООО ПМК несколько фиктивных договоров. Из них следовало, что фирма была привлечена для «содействия в заключении и сопровождении договоров на поставки промышленных взрывчатых веществ с отечественными предприятиями горнодобывающей промышленности». При этом, как установило следствие, ни в каких посреднических услугах ФГУП «Р» не нуждался, поскольку сам имел необходимую для этой деятельности лицензию, клиентскую базу и все работы был в состоянии выполнить самостоятельно.

Более того, как выяснилось в ходе судебного разбирательства, ООО ПМК никаких услуг ФГУПу оказать и не могло, так как не обладало лицензией на куплю-продажу промышленных взрывчатых материалов, а в его штате состоял лишь один сотрудник в лице гендиректора Н. Тем не менее на счета этой фирмы «Р» перечислил 38 млн. руб., которые были обналичены и похищены.

А. Е. был уволен с должности еще в августе 2012 г., и в отношении него была избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде. При этом он свою вину признал лишь частично. Как следовало из показаний экс-гендиректора, он понимал, что заключение договоров с ПМК нецелесообразно, но на это его якобы уговорил начальник отдела ФГУП «Р» Ф. Однако последний утверждал, что именно директор поручил ему привлечь в качестве посредника ООО ПМК, но лично он никакого договора с этой организацией не заключал. Кроме того, сделки между ФГУП «Р» и ООО ПМК не согласовывались с государственной корпорацией «Ростех», которая в рамках этого дела и была признана потерпевшей стороной.

3. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:

- ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями»;
- ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств»;
- ст. 285.2 УК РФ «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов»;
- ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий».

Преступления из данной группы совершаются должностными лицами, являющимися государственными служащими и наделенными соответствующими властными полномочиями, они направлены против интересов государственной службы, в том числе в сфере образования

и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансирования обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В качестве примера приведем приговор в отношении гражданина К., который, исполняя обязанности руководителя департамента строительства Б-ской области, в период с 1 ноября 2012 г. по 31 декабря 2012 г. согласовывал акты о приемке выполненных работ по капитальному ремонту 12 многоквартирных домов в рамках региональной адресной программы «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на территории Б-ской области на 2012 год», в том числе и на работы, не относящиеся к капитальному ремонту многоквартирных домов по данной программе. С его согласия в сметы на производство работ по капитальному ремонту многоквартирных домов вносились изменения, в том числе и изменения на производство работ, не предусмотренных первоначальными сметами, заменялись одни виды работ, в выполнении которых не было необходимости, на другие, в том числе и по ряду домов на работы, не предусмотренные адресной программой «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на территории Б-ской области на 2012 год». Было установлено также, что подсудимый согласовывал акты на выполненные работы в вышеуказанный период, хотя фактически работы в полном объеме проведены не были, часть работ по ремонту многоквартирных домов была завершена в 2013–2014 гг.

В судебном заседании было установлено, что К. нецелевым образом использовал 4,96 млн. руб., фактически проводя оплату работ, не относящихся к капитальному ремонту многоквартирных домов, предусмотренных программой и проектно-сметной документацией.

При определении вида и размера наказания суд учел чистосердечное признание подсудимого, а также положительные сведения о его личности. Обстоятельств, отягчающих наказание, в соответствии со ст. 63 УК РФ, суд не нашел.

Учитывая необходимость соответствия характера и степени общественной опасности преступления обстоятельствам его совершения и личности виновного, а также учитывая необходимость влияния назначенного наказания на исправление К. и на условия жизни его семьи и руководствуясь принципом справедливости и судебским убеждением, суд счел возможным исправление и перевоспитание К. без изоляции от общества, но в условиях осуществления за ним контроля, и назначить наказание в соответствии со ст. 73 УК РФ (условное осуждение).

На основании изложенного и руководствуясь ст. 316 УПК РФ суд приговорил: признать К. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285.1 УК РФ, и в соответствии с ч. 7 ст. 316 УПК РФ назначить ему наказание в виде лишения свободы сроком на 1 год. В соответствии со ст. 73 УК РФ назначенное К. наказание считать условным с испытательным сроком 6 месяцев.

4. Преступления в сфере экономической деятельности:

- ч. 2 ст. 176 УК РФ «Незаконное получение государственного целевого кредита»;
- ст. 174.1 УК РФ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления».

Все перечисленные выше преступления, совершаемые в финансово-бюджетной сфере, являются предикатными к легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления. Преступные действия заключаются в совершении физическим лицом финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными им в результате совершения преступления, целью является придание законного характера этим средствам. Данное преступление нарушает общие принципы установленного порядка осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Сопутствующими преступлениями в финансово-бюджетной сфере, безусловно, можно назвать также и преступления коррупционной направленности. Как правило, это выполнение за незаконное вознаграждение определенных действий, входящих в служебные полномочия

должностных лиц, которые совершают их из корыстных побуждений, реализуя умысел на незаконное обогащение за счет покровительства отдельным лицам и хозяйствующим субъектам или предоставления им выгод имущественного или финансового характера.

Отдельные проблемные вопросы квалификации

Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ было предусмотрено внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми:

- мошенничество дифференцировано на отдельные составы в зависимости от сферы экономической деятельности;
- уголовные дела о мошенничестве отнесены к категории уголовных дел частного-публичного обвинения за исключением случаев, если преступлением причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с прямым участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество.

Федеральным законом № 207-ФЗ в действие введена ст. 159.4 («Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности») УК РФ, которая под мошенничеством в сфере предпринимательской деятельности понимает мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности. Санкции по данной статье существенно ниже предусмотренных аналогичными составами за мошеннические действия в иных сферах экономической деятельности (максимальный срок лишения свободы составляет 5 лет, по аналогичным составам – 10 лет).

Тем самым законодатель предложил квалифицировать мошеннические действия, заключающиеся в преднамеренном неисполнении договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, по ст. 159.4 УК РФ даже в тех случаях, если объектом хищения стали бюджетные средства и зачастую весьма существенный ущерб причинен государству.

Вместе с тем является абсолютно очевидным, что под действие ст. 159 УК РФ подпадают мошенничества, заключающиеся в преднамеренном неисполнении договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, даже в тех случаях, когда предметом хищения являются бюджетные средства, государственное или муниципальное имущество, либо если преступлением причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с прямым участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования и ущерб причиняется в основном Российской Федерации.

За период действия данной нормы фиксировались массовые факты квалификации хищений бюджетных средств по ст. 159.4 УК РФ, а также переквалификации со ст. 159 УК РФ на ст. 159.4 УК РФ. Исходя из содержания преступлений рассматриваемой категории, следует, что в их основе лежит преднамеренное неисполнение договорных обязательств в рамках государственных или муниципальных контрактов, иных договоров на выполнение работ и оказание услуг со стороны коммерческих организаций. В ряде случаев, где сумма ущерба по делам не превышает 6 млн. руб., преступные деяния квалифицируются либо переквалифицированы на ч. 1 и 2 ст. 159.4 УК РФ.

В то же время следует отметить, что ранее хищения бюджетных средств в размере более 250 тыс. руб. квалифицировались по ч. 3 и 4 ст. 159 УК РФ и относились к категории тяжких преступлений (срок давности по которым составлял 10 лет). В настоящее время с момента вступления в силу положений Федерального закона № 207-ФЗ (с 29 ноября 2012 г.) преднамеренное неисполнение договорных обязательств, в результате которых причиняется ущерб бюджетной системе Российской Федерации в размере до 6 млн. руб., надлежит квалифицировать по ч. 1 и 2 ст. 159.4 УК РФ, а данные преступления относятся к категории небольшой тяжести (срок давности по которым составляет всего 2 года).

В этой связи имели место случаи прекращения ранее возбужденных уголовных дел о хищениях бюджетных средств, совершенных в период до января 2011 г. включительно, и отказов в возбуждении такой категории уголовных дел в связи с истечением срока давности, что, на наш взгляд, не отвечает целям защиты бюджетных средств от преступных посягательств.

Так, на стадии предварительного расследования следственной частью Следственного управления УМВД России по Рязанской области были переqualificированы на часть вторую ст. 159.4 УК действия М., который в ходе выполнения муниципального контракта по переводу на поквартирное теплоснабжение многоквартирных домов, предусмотренного долгосрочной целевой программой «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Рязанской области до 2014 года и на перспективу до 2020 года», путем предоставления фиктивных актов выполненных работ завладел денежными средствами в сумме 5,1 млн. руб., принадлежащими администрации С-вского района Рязанской области. 19 декабря 2013 г. уголовное дело было прекращено в связи с истечением срока давности.

В сентябре 2013 г. ОЭБиПК УМВД России по городу Чебоксары принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по части второй ст. 159.4 УК в связи с истечением сроков давности в отношении директора ООО «Г.» А., который, преднамеренно не исполнив обязательства по договору подряда на выполнение работ по укладке дорожного покрытия автодорог Чебоксарского района, заключенному в рамках Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России» с ОАО «Ч.», завладел бюджетными денежными средствами в размере более 5 млн. руб., перечисленными на расчетный счет ООО «Г.» в качестве аванса по договору.

В результате сложившейся ситуации в нарушение принципа неотвратимости уголовной ответственности виновные лица не привлекались к уголовной ответственности, а ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации, оставался невозмещенным.

Кроме того, Федеральным законом № 207-ФЗ также были внесены изменения в ст. 108 УПК РФ, не допускающие заключение под стражу в качестве меры пресечения в отношении подозреваемых или обвиняемых в совершении рассматриваемой категории преступлений.

Запрет применения в отношении виновных в хищении бюджетных средств лиц меры пресечения в виде заключения под стражу создает дополнительные препятствия и возможности избежания виновными лицами уголовной ответственности, которые возникают при установлении всех участников преступной схемы, в том числе должностных лиц органов государственной власти; нейтрализации противодействия расследованию преступления со стороны подозреваемых (обвиняемых), выражающегося в фальсификации и уничтожении предметов и документов, подтверждающих преступность деяния; оказании негативного воздействия на свидетелей преступления в целях склонения к изменению показаний либо даче заведомо ложных показаний, а также в беспрепятственном выезде с территории Российской Федерации.

Наряду с изложенным отметим, что сравнительно небольшие санкции ст. 159.4 УК РФ и запрет на применение в отношении подозреваемых (обвиняемых) меры пресечения в виде заключения под стражу на период расследования и судебного разбирательства не позволяли стимулировать виновных лиц, уверенных в назначении в отношении них наказаний, не связанных с лишением свободы, либо условного осуждения к лишению свободы, к заключению досудебных соглашений о сотрудничестве.

Вместе с тем сложившаяся правоприменительная практика расследования уголовных дел в рассматриваемой сфере показывает, что в случае заключения досудебных соглашений о сотрудничестве подозреваемые (обвиняемые) дают показания в отношении своих сообщников из числа высокопоставленных должностных лиц органов государственных власти, иных соучастников преступления, новых эпизодов преступной деятельности, данных, способствующих установлению и розыску имущества и денежных средств, необходимых для обеспечения возмещения ущерба, причиненного государству.

Складывающаяся ситуация стала причиной обращения Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности положений ст. 159.4 УК РФ.

В своем Постановлении № 32-П Конституционный Суд РФ отметил, что поскольку предпринимательская деятельность осуществляется в различных сферах общественных отношений, предметом хищения чужого имущества применительно к преступлению, предусмотренному ст. 159.4 УК РФ, могут быть как средства потребителей (граждан), так и бюджетные средства (при преднамеренном неисполнении государственных и муниципальных контрактов), а также средства других коммерческих и некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей.

Исходя из того, что Конституцией РФ равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8, ч. 2) и что одним из основных признаков, характеризующих преступное посягательство на собственность, является причинение ущерба собственнику или иному владельцу имущества (п. 1 примечаний к ст. 158 УК РФ), стоимость похищенного путем мошеннических действий имущества не может принципиально по-разному учитываться и оцениваться в качестве критерия определения и разграничения размера ущерба как квалифицирующего признака преступного посягательства на собственность, тем более что речь, по существу, идет о едином роде преступлений (мошенничестве), посягательстве на тот или иной вид собственности (частная, государственная, муниципальная), причинении имущественного ущерба одинаковым (подобным) субъектам договорных отношений, будь то граждане, органы публичной власти, индивидуальные предприниматели или коммерческие организации.

В итоге Конституционный Суд признал положения ст. 159.4 УК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1), 46 (ч. 1) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой эти положения устанавливают за мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, если оно совершено в особо крупном размере, несопоставимое его общественной опасности наказание в виде лишения свободы на срок, позволяющий в системе действующих уголовно-правовых норм отнести данное преступление к категории преступлений средней тяжести, в то время как за совершенное также в особо крупном размере такое же деяние, ответственность за которое без определения его специфики по субъекту и способу совершения применительно к тем или иным конкретным сферам предпринимательской деятельности предусмотрена общей нормой ст. 159 УК РФ, устанавливается наказание в виде лишения свободы на срок, относящий его к категории тяжких преступлений, притом что особо крупным размером похищенного применительно к наступлению уголовной ответственности по ст. 159 УК РФ признается существенно меньший, нежели по его ст. 159.4.

Отметим, что практически сразу появился законопроект, исключающий ст. 159.4 из текста УК РФ. В любом случае, на приведение норм о мошенничестве в соответствие с Постановлением Конституционного Суда было отведено шесть месяцев – до середины июня 2015 г. Однако это, к сожалению, не стало гарантией того, что указанный срок был соблюден законодателем. В середине июня 2015 г. секретариат Конституционного Суда провел анализ исполнения решений высшего суда, согласно которому на тот момент неисполненными оставались сорок решений Конституционного Суда, касающихся изменений российских законов, положения которых Конституционный Суд признал частично или полностью не соответствующими Основному закону страны.

Наивным, да и, очевидно, не совсем правильным было бы полагать, что законодатель просто согласится с тем, чтобы исключить ст. 159.4 из УК, так как на основании такого шага в дальнейшем можно было бы поставить под сомнение и всю многоэтажную конструкцию со специальными составами мошенничества. По логике можно было либо смягчить наказание по

ст. 159 УК РФ, либо ужесточить по 159.4. Однако к обозначенному в законе шестимесячному сроку, который истек 12 июня 2015 г., компромисс так и не был найден – текста, устраивающего всех участников законотворческого процесса, в нижнюю палату российского парламента внесено не было. Нет сомнения, что некий компромиссный вариант все же появится, так как положение, в соответствии с которым спорная ст. 159.4 просто утратит силу и перестанет существовать, не устроит инициаторов ее появления в современном уголовном законодательстве.

1.2. Криминологическая характеристика преступлений в финансово-бюджетной сфере

Общественная опасность преступлений в финансово-бюджетной сфере в целом все более и более осознается как руководством страны и правоохранительных органов, так и экспертами. Однако складывается впечатление, что данная основная характеристика преступлений в финансово-бюджетной сфере учитывается законодателем пока еще не в полной мере. В УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов (ст. 285.1, 285.2), которая в большей степени связана с преступными злоупотреблениями должностных лиц в финансово-бюджетной сфере. Иные преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, в целом, сконструированы без учета посягательств на сферу финансово-бюджетных правоотношений.

Следует отметить, что преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) также не в полной мере отражают специфику противоправной деятельности граждан и хозяйствующих субъектов в финансово-бюджетной сфере. При расследовании и судебном разбирательстве по уголовным делам об экономических преступлениях финансово-бюджетная сфера подчас остается за рамками уголовного судопроизводства. Данная ситуация свидетельствует о недостаточной полноте правового регулирования, что препятствует адекватному предупреждению и противодействию правонарушениям и преступлениям в рассматриваемой нами области.

По оценкам правоприменителей, непринятие мер по внесению изменений в действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, регламентирующее рассматриваемую сферу, неминуемо приведет к увеличению масштабов ущерба, причиняемого бюджетной системе Российской Федерации, а также утрате государственного или муниципального имущества. По экспертным оценкам, ежегодный ущерб, причиняемый в результате хищений бюджетных средств, составляет порядка 1 трлн. руб.¹, а учитывая криминальную привлекательность бюджетных средств, временное отсутствие возможности получать кредитные средства на приемлемых условиях, можно прогнозировать в ближайшие 2–3 года увеличение ущерба до 3 трлн. руб. Кроме того, снижение в условиях санкционной антироссийской кампании возможности аккумулировать и воспроизводить денежные средства на свободном рынке также делает бюджетные средства наиболее привлекательным объектом для преступных посягательств.

Не лучше обстоят дела в одном из наиболее уязвимых с точки зрения коррупциогенного и иного противоправного воздействия сегментов финансово-экономической деятельности государства – госзакупках. На состоявшемся в июне 2015 г. всероссийском форуме заказчиков и поставщиков «Стратегия 2015–2016» было отмечено, что только 6 % договоров по 223-ФЗ заключаются по прозрачным правилам. Эксперты Высшей школы экономики и Счетной палаты критиковали новую контрактную систему, так как доля наиболее коррупциогенного вида закупок – у единственного поставщика – осталась в 2014 г. высокой: 64,3 % – при госзаказе, 62,3 % – при муниципальном. По оценкам Счетной палаты, федеральный бюджет сэкономят на закупках всего 5 %, а по подсчетам экспертов Высшей школы экономики и того меньше – 3,8 и 6,9 % соответственно. Говоря о контрольно-проверочной работе, отметим, что в 2014 г. Росфиннадзор обнаружил 280 нарушений в сфере госзакупок, 189 выявил Рособоронзаказ, Федеральная антимонопольная служба нашла нарушения в 58,5 % закупок.

В то же время проводимая последовательная антикоррупционная политика приводит к тому, что все больше и больше желающих залезть в государственный карман выявляются и

привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством. В связи с этим следует отметить, что в последнее время участились случаи привлечения организаторами преступных схем хищения бюджетных средств к соучастию в совершении преступлений третьих лиц за денежное вознаграждение в качестве «номинальных» директоров либо руководителей коммерческих организаций, через которые похищаются бюджетные средства. По условиям таких соглашений последние, в случае выявления преступной деятельности правоохранительными органами, дают признательные показания в совершении преступления, выгораживая истинных организаторов преступных схем. Помимо этого, формируются схемы хищения бюджетных средств путем завышения стоимости государственных контрактов с использованием подставных фирм-однодневок и дальнейшим выводом разницы в стоимости в низконалоговые юрисдикции с особым режимом обмена информацией о бенефициарах денежных средств и имущества.

Финансово-бюджетная сфера как объект криминологической охраны может быть охарактеризована с учетом следующих моментов. Во-первых, как нами уже обосновывалось, данная сфера является одним из наиболее склонных к коррупционным проявлениям секторов экономики. Во-вторых, условия возникновения и постоянного воспроизводства коррупционных схем в финансово-бюджетной сфере могут значительно отличаться и обладать определенной спецификой. Вследствие этого их выявление, систематизация и анализ характеризуются определенной сложностью. В-третьих, преступления в финансово-бюджетной сфере нередко оказываются связанными с организованной преступной деятельностью, что обуславливает особую изощренность в маскировке противоправных деяний под неправомерные. Мимикрия преступных схем в сфере финансово-бюджетных правоотношений под гражданско-правовые является серьезной проблемой при уголовно-правовой квалификации данных деяний. Вышеизложенное свидетельствует о давно назревшей необходимости разработать комплекс специальных мер предупреждения таких преступлений, особенности которых определяются через коэффициенты, характеризующие состояние и динамику отдельных групп преступлений в финансово-бюджетной сфере.

Проводя анализ причин и условий преступности в финансово-бюджетной сфере, отметим следующее: по мнению А. В. Макарова (данный автор исследовал бюджетную преступность), решающее значение следует придавать причинам бюджетной преступности, формирующим корыстную мотивацию или (в редких случаях) иную личную заинтересованность, т. е. относящимся к внутреннему миру индивидуума.

Таким образом, к числу наиболее важных и сложных методологических положений следует отнести объяснение бюджетной преступности как продукта сложного взаимодействия личности и среды при значительном влиянии последней.

В криминогенной обстановке в сфере бюджетных правоотношений преобладает система условий экономического и финансового содержания. Именно эта группа условий оказывает основное, среди прочих условий, влияние на бюджетную преступность, способствуя формированию корыстной мотивации совершения преступлений в рассматриваемой сфере².

Кроме того, в причинном комплексе преступности в финансово-бюджетной сфере выделим несколько содержательных блоков: экономический, правовой, социальный. Также отметим, что причинный комплекс преступности в данной сфере представляет собой сочетание детерминант преступности против государственной власти, а также экономической и коррупционной преступности.

Среди экономических причин преступности в указанной сфере следует отметить: резкое снижение возможностей по пополнению оборотных средств и кредитованию хозяйствующих субъектов в связи с внешнеполитическими и внутриэкономическими факторами, искусственное завышение цен на поставляемые по государственным контрактам товары (работы, услуги), возникшее вследствие аффилированности должностных лиц государственных учре-

ждений, государственных корпораций и казенных предприятий с поставщиками, размещение крупных государственных заказов без конкурсов или электронных аукционов – через договор с единственным поставщиком³ и др.

Среди правовых причин отметим: пробелы в отраслевом финансовом и бюджетном законодательстве; пробелы в уголовном законодательстве; повышенный уровень сложности применения финансово-бюджетного законодательства; необходимость принятия подзаконных актов, развивающих положения федерального законодательства, отставание темпов ведомственного нормотворчества от темпов законодательной деятельности либо частичное противоречие их друг другу.

Среди социальных причин: недостаточное участие институтов гражданского общества в защите финансово-бюджетной системы, социальное неравенство и институционализация коррупционных отношений. Условиями, воздействующими на причины преступности в финансово-бюджетной сфере, являются отсутствие скоординированной эффективной деятельности правоохранительных и контрольных органов, отсутствие индивидуальной профилактики и применения специальных мер реагирования в адрес соответствующих субъектов, взаимодействующих в финансово-бюджетной сфере с органами исполнительной, судебной и законодательной власти, длительный период расследования и судебного разбирательства по делам данной категории.

Статистические данные

Статистическая выборка преступлений в сфере экономической деятельности и коррупционной направленности для проведения анализа уровня финансово-бюджетной преступности объясняется тем, что преступления коррупционной направленности, помимо того, что во многом отражают мотивацию финансово-бюджетной преступности, входят в гл. 30 УК РФ («Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления») наряду с целым рядом норм, которые чаще всего встречаются в уголовных делах, связанных с посягательствами на бюджетную систему государства (ст. 285, 285.1, 285.2, 286).

Год	Преступления коррупционной направленности, тыс.	Преступления в сфере экономической деятельности
2008	40,5	448,8
2009	43,1	428,8
2010	37,2	276,4
2011	34,8	202,5
2012	49,5	173
2013	42,5	141,2

Приведенные выше данные говорят о поступательном снижении количества зарегистрированных преступлений, однако это не может быть однозначно истолковано как следствие активизации противодействия коррупции, привлечения внимания к преступным схемам, используемым в сфере финансово-бюджетных правоотношений, либо общего усиления борьбы с преступностью.

Достаточно вспомнить три волны декриминализации уголовных деяний различного спектра и, в первую очередь, экономических и налоговых. В 2010–2011 гг. уголовная ответственность за совершение большинства экономических преступлений была существенно смягчена: изменены имеющие значение для квалификации преступлений размеры причиненного ущерба⁴, а также установлены специальные основания освобождения от уголовной ответственности⁵, что являлось фактической амнистией в данной сфере. Кроме того, в силу высокой латентности преступлений рассматриваемой группы, очевидно, что большинство из них не было отражено в официальной статистике.

При анализе статистических данных ГИАЦ МВД России о количестве зарегистрированных преступлений экономической направленности отметим следующее. Во-первых, ведущий суммарный учет не только преступлений, предусмотренных гл. 22 УК РФ, но и преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК), преступлений против интересов службы в коммерческих организациях (гл. 23 УК). Во-вторых, отдельный учет посягательств по следующим параметрам: связанные с потребительским рынком, финансово-кредитной системой, внешнеэкономической

деятельностью, операциями с недвижимостью. Однако и общие данные, приведенные нами, и параметры раздельного учета не дают объективного представления о том, какое именно количество указанных преступлений совершено в финансово-бюджетной сфере, вследствие чего приведенная статистика представляется не полностью отражающей степень криминализации указанной сферы.

1.3. Уголовно-правовая характеристика преступлений, предусмотренных ст. 285.1, ч. 2 ст. 176 и 285.2 УК РФ

Непосредственное упоминание бюджетных средств содержится в двух статьях УК РФ: ст. 285.1, предусматривающей ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств, и ст. 285.2, где объектом посягательства являются средства государственных внебюджетных фондов. В связи с этим рассмотрим подробнее уголовно-правовую характеристику именно этих двух противоправных деяний.

В 2003 г. при внесении пакетных изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) законодатель, совершенствуя меры, направленные на борьбу с преступностью в финансово-бюджетной сфере, посчитал, что повышенной общественной опасностью отличаются противоправные деяния должностных лиц, допускающих нецелевое расходование бюджетных средств и нецелевое расходование государственных внебюджетных фондов посредством злоупотребления своими полномочиями в бюджетной сфере. Поэтому соответствующие уголовно-правовые нормы в виде статей 285.1 и 285.2 были включены в гл. 30 УК РФ – преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Такая конфигурация с высоты прошедших лет правоприменения видится нам вполне оправданной, так как подчеркивает, что объектом посягательства являются денежные средства и имущество, принадлежащее государству. Кроме того, данные правовые нормы оказались нетронутыми волнами декриминализации, накрывшими в 2010–2012 гг. экономические и налоговые составы УК РФ.

В связи с этим спорной видится позиция, согласно которой «...было бы оправданным включение уголовно-правовых норм, являющихся основанием уголовной ответственности за нарушение бюджетной дисциплины, в главу 22 УК РФ⁶. Тем более что административно-бюджетные правонарушения (ст. 15.14, 15.15, 15.16 КоАП РФ) признаются посягательствами на сферу финансов, т. е. на порядок исполнения бюджета и расходования бюджетных средств, порядок возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, а также на порядок и сроки уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе»⁷.

Как уже отмечалось, ст. 285.1 введена в УК РФ Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Однако сказать, что за прошедшие двенадцать лет она заработала в полную силу, достаточно сложно.

Данная статья УК РФ состоит из двух частей и примечания. В части первой предусмотрена ответственность за расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере. Часть вторая предусматривает совершение этого же деяния при наличии таких квалифицирующих признаков, как группой лиц по предварительному сговору (п. «а») и «в особо крупном размере» (п. «б»). Согласно примечанию к статье «крупным размером... признается сумма бюджетных средств, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – семь миллионов пятьсот тысяч рублей».

На основании ст. 289 БК РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» нецелевым признается использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвер-

жденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

По данным Счетной палаты РФ, основные виды нецелевого использования бюджетных средств распределяются следующим образом:

- неправомерное расходование получателями в части отсутствия оснований, установленных нормативными правовыми актами;
- неправомерное расходование средств, направляемых на обеспечение деятельности сотрудников учреждений;
- оплата невыполненных работ;
- неправильное применение бюджетной классификации⁸.

При этом количество уголовных дел, возбужденных по ст. 285.1 УК РФ, остается незначительным, равно как и количество вынесенных приговоров (в 2013 г., например, за совершение данного преступления было осуждено 5 чел.).

Статья 285.1	2010	2011	2012	2013
Выявлено преступлений в отчетном периоде	18	22	57	34
Преступления, уголовные дела о которых направлены в суд	3	8	7	9
Количество выявленных лиц, уголовные дела которых направлены в суд	2	5	3	6
Всего осуждено	0	7	4	5

Действительно, статистические данные по преступлениям, предусмотренным ст. 285.1 УК РФ, говорят о крайне редком использовании правоприменителями профилактического и сдерживающего потенциала данной уголовно-правовой нормы. В равной степени это относится и к ст. 285.2 УК РФ. Учитывая масштабы преступных посягательств на государственные финансовые средства и институты, можно сделать вывод о том, что правоохранительные, следственные органы и суды предпочитают более действенные и простые в плане формирования доказательственной базы уголовно-правовые нормы, рассмотренные нами выше.

Заслуживает внимания точка зрения, согласно которой уголовная ответственность за нецелевое расходование и использование бюджетных средств предусматривается двумя уголовно-правовыми нормами: непосредственно ст. 285.1 («Нецелевое расходование бюджетных средств») и ч. 2 ст. 176 («Незаконное получение кредита») УК РФ.

Частью 2 ст. 176 УК РФ установлена ответственность, в частности, за использование государственного целевого кредита не по прямому назначению, если оно причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству. Под государственным кредитом понимаются бюджетный кредит или бюджетная ссуда. Кроме того, предмет преступлений, ответственность за которые установлена ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ, характеризуется одним общим и тремя отличительными признаками. Суть общего признака заключается в том, что предметом каждого из этих преступлений являются бюджетные средства (государственные бюджетные средства). К отличительным признакам следует отнести: 1) размер, 2) правовой статус и 3) адресат (получатель или распорядитель) государственных бюджетных средств⁹.

Однако отметим, что на сегодняшний день согласно примечанию к ст. 169 УК РФ крупным размером, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей 1 млн. 500 тыс. руб. Таким образом, размер ущерба в ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ является одинаковым.

Период нецелевого расходования бюджетных средств – это промежуток времени от момента получения бюджетных средств или государственного целевого кредита до момента обнаружения факта их нецелевого расходования или использования.

В тех случаях, когда в течение данного периода установлен факт расходования или использования не в соответствии с целевым назначением названных средств или кредита в размерах, меньших, чем предусмотрено ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ, и лицо, будучи привлечено за содеянное к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, продолжило такое расходование (использование), и его размер превысил определенные в ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ 1 млн. 500 тыс. руб., то налицо перерастание административного правонарушения в преступление. При этом содеянное следует квалифицировать по ст. 285.1 или по ч. 2 ст. 176 УК РФ с отменой ранее назначенного административного взыскания.

«Правовой статус названного предмета характеризуется тем, что согласно статье 285.1 УК РФ им являются бюджетные средства, предоставленные безвозвратно и безвозмездно, т. е. навсегда и без процентов, а согласно части 2 статьи 176 УК РФ – бюджетные средства, предоставленные на возвратной и возмездной основе, т. е. временно и с уплатой за такое предоставление процентов. При этом правомочия в отношении предмета применительно к статье 285.1 УК РФ ограничены пользованием и распоряжением им в соответствии с целевым назначением, а применительно к части 2 статьи 176 УК РФ – еще и обязанностью его возврата, причем возмездно.

Адресатом – получателем и распорядителем государственных бюджетных средств (статья 285.1 УК РФ), исходя из определения должностного лица, сформулированного в примечании 1 к статье 285 УК РФ, является государственный орган, орган местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования Российской Федерации, а адресатом государственного целевого кредита (часть 2 статьи 176 УК РФ), основываясь на содержании диспозиции части первой данной статьи, является индивидуальный предприниматель или руководитель организации. Адресатом бюджетного кредита как предмета преступления, предусмотренного частью 2 статьи 176 УК РФ, согласно пункту 1 статьи 76 БК РФ может быть юридическое лицо, не являющееся государственным или муниципальным унитарным предприятием, бюджетным учреждением, согласно пункту 1 статьи 77 БК РФ – государственным или муниципальным унитарным предприятием, а адресатом бюджетной ссуды, приравняваемой по правовому статусу к бюджетному кредиту, на основании ее определения в статье 6 БК РФ, – другой бюджет, т. е. негосударственный бюджет Российской Федерации»¹⁰.

Состав преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, является формальным, так как объективная сторона состава преступления характеризуется только деянием, а преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 176 УК РФ, – материальным, так как предусматривает как само дея-

ние, так и необходимость наступления его последствий. Отсюда вытекает и момент окончания данных преступлений: преступление, ответственность за которое установлена ст. 285.1 УК РФ, является оконченным с момента совершения деяния, а ч. 2 ст. 176 – с момента наступления последствия.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, признается должностное лицо получателя бюджетных средств. На основании примечания 1 к ст. 285 УК РФ должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Субъектом же преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 176 УК РФ, является индивидуальный предприниматель или руководитель организации, которым, в соответствии с действующим законодательством, предусмотрено предоставление государственного целевого кредита.

Говоря о статистических данных по ч. 2 ст. 176 УК РФ, отметим, что они также не блещут высокими показателями. К тому же отдельного учета по различным частям данной статьи не ведется, поэтому приведем лишь обобщенные цифры, характеризующие правоприменение по всей рассматриваемой норме, учитывая, что от 95 до 99 % показателей – это цифры по ч. 1 ст. 176 УК РФ, не имеющей отношения к государственным финансовым средствам. Обращаясь к статистике судебной, отметим, что за 2011–2014 гг. по ч. 2 ст. 176 было осуждено 11 чел.

Следует признать, что динамика данных преступлений за последние пять лет выглядит так же удручающе вяло, как и по остальным составам преступлений в сфере экономической деятельности.

Статья 176 УК РФ	2010	2011	2012	2013
Выявлено преступлений в отчетном периоде	412	309	295	276
Количество преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд	301	210	162	159
Количество выявленных лиц, уголовные дела о которых направлены в суд	156	116	87	84
Всего осуждено (в том числе по ч. 2)		150 (3)	125 (3)	105 (4)

Подводя итог проведенному небольшому исследованию, отметим, что в современном уголовном законодательстве ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств предусмотрена двумя не конкурирующими друг с другом нормами – ст. 285.1 и 176 (ч. 2), помещенными в его разные разделы и главы, – VIII (гл. 22) и X (гл. 30), разграничение которых проходит по субъекту преступления и адресату предоставляемых бюджетных средств. Это говорит о том, что вопросам уголовно-правовой защиты финансово-бюджетных правоотношений в современном российском законодательстве придание дополнительной логики и системности не повредит.

Статья 285.2 УК РФ предусматривает ответственность за расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов. Следует отметить, что с момента включения данной нормы в 2003 г. в Особенную часть УК РФ она выполняет в основном профилактическую роль, показывая, что указанные правоотношения находятся и под охраной уголовного закона.

Обязательным условием наступления уголовной ответственности за указанное выше деяние является его совершение в крупном размере. Он установлен в примечании к ст. 285.1 УК РФ и составляет 1 млн. 500 тыс. руб.

Квалифицированными признаками данного преступления являются совершение его группой лиц по предварительному сговору, а также в особо крупном размере (т. е. в сумме, превышающей 7 млн. 500 тыс. руб.).

Наказывается данное деяние штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет, либо при-

нудительными работами на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

При наличии квалифицирующих признаков ответственность ужесточается: штраф в размере от 200 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо принудительные работы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо лишение свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

Понятие средств государственных внебюджетных фондов содержится в федеральных законах, определяющих порядок формирования, учета и расходования денежных средств, поступающих в качестве обязательных платежей путем отчислений, производимых из федерального бюджета, добровольных взносов юридических и физических лиц, других доходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. К числу внебюджетных фондов в Российской Федерации относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Объективная сторона данного преступления выражена в совершении действия, направленного на расходование вопреки основаниям, предусмотренным действующим законодательством, средств государственных внебюджетных фондов.

В соответствии со ст. 150 Бюджетного кодекса РФ, при расходовании средств внебюджетных фондов контроль за их деятельностью осуществляется со стороны финансовых органов соответствующего бюджетного уровня, которые реализуют свои полномочия в рамках аналогичной процедуры, установленной для осуществления контроля за исполнением государственных бюджетов.

Непосредственно расходованием средств государственных внебюджетных фондов является процедура финансирования конкретных мероприятий путем направления в банк необходимого платежного документа и списания средств со счета.

Нецелевым расходованием средств государственных внебюджетных фондов следует считать использование средств в нарушение установленного законом или нормативным актом порядка финансирования, несоблюдение правовых оснований проведения финансовых операций, что может быть связано с нарушением финансовой дисциплины (неверный учет первичной бухгалтерской документации, нарушение Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и др.).

По конструкции объективной стороны данное преступление относится к числу формальных и оконченным признается в момент списания банком бюджетных средств со счета его распорядителя на основе поступившего платежного документа (платежное поручение) в крупном размере или в особо крупном размере.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что расходует средства государственного внебюджетного фонда не по их целевому назначению, и желает совершить эти действия.

Субъект преступления специальный – должностное лицо, правомочное распоряжаться средствами государственных внебюджетных фондов. Например, в соответствии с п. 9 Положения о Фонде социального страхования РФ распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда – управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Об «эффективности» данной уголовно-правовой нормы говорит приведенная ниже статистика. Один осужденный за последние пять с половиной лет и единичные дела, работая по которым, невозможно ни сформировать надлежащую правоприменительную, ни тем более судебную практики.

Статья 285.2 УК РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Выявлено преступлений в отчетном периоде	1	1	28	15	4
Преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд	0	0	1	1	0
Количество выявленных лиц, уголовные дела о которых направлены в суд	0	0	1	1	0
Всего осуждено	0	0	1	0	0

Подводя некоторые итоги, отметим, что уголовно-правовая охрана общественных отношений в финансово-бюджетной сфере обеспечивается специальными уголовными нормами, устанавливающими ответственность за определенные виды этих злоупотреблений. При этом проведенный анализ правоприменительной практики говорит о том, что данные нормы находятся в разных главах УК РФ. Поскольку родовым объектом преступлений в финансово-бюджетной сфере является область использования государственных финансов, возможно обсуждать в перспективе некое более сконцентрированное положение этих преступлений в Особенной части УК РФ. Естественно, не мельча, а выделив основные известные способы причинения ущерба финансово-бюджетной системе государства.

При этом должны учитываться положения бюджетного законодательства, без которых нормы уголовного закона могут оказаться недостаточно эффективными. Речь не идет о процессах гармонизации двух кодексов: уголовного и бюджетного, в этом, в силу безусловной специфики каждого из них, необходимости нет. Просто анализ правоприменительной практики в сфере бюджетных правоотношений, учет их масштабности и объемности может в значительной степени усилить превентивную роль уголовно-правовых норм, направленных на охрану и защиту государственного бюджета.

В связи с этим следует отметить, что сегодня в поле зрения законодателя попадают в основном правоотношения, связанные с государственными закупками, причем очень часто в какой-то определенной узкой сфере. Так, одним из законопроектов предлагается ввести наказание вплоть до 20 лет лишения свободы за хищения при исполнении гособоронзаказа. Среди профилактических мер – обязанность исполнителей госзаказа предоставлять сведения о про-

изводителе товаров и основаниях перехода права собственности на него от производителя к исполнителю государственного или муниципального заказа. Если же контракт предполагает возможность привлечения субподрядчиков, то по контракту исполнитель должен будет предоставить информацию и о них.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что меры по предупреждению преступлений в финансово-бюджетной сфере находятся на сегодняшний день более в сфере административной деятельности высшего руководства страны, органов исполнительной власти, а законодатели стараются выхватить из правового пространства те вопиющие примеры, криминализация которых, по их мнению, вызовет большой общественный резонанс, принесет отдачу от законопроектной работы. Это говорит о том, что системный подход и создание системы норм по защите финансово-бюджетной системы государства будет формироваться в ближайшем будущем правоприменителями и представителями науки.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.