

Климанова Ольга Валериевна

Klimanova Olga Valerievna

кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права

и криминологии, Самарский университет

PhD (Law), assistant professor of Criminal Law and
Criminology Department, Samara University



УДК 343.3

МНОЖЕСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

MULTIPLICITY OF CRIMINALS IN THE BUDGETARY SPHERE

Ключевые слова: преступления в бюджетной сфере, субъект преступления, бланкетные признаки состава преступления, участники бюджетного процесса как субъекты преступлений, невиновное причинение вреда.

Keywords: crimes in the fiscal sphere, subject of the crime, blanket signs of corpus delicti, participants in the fiscal process as subjects of crime, innocent harm.

Настоящая статья посвящена исследованию вопросов уголовно-правового регулирования ответственности за преступления в бюджетной сфере. Обоснована актуальность возвращения к проблематике квалификации преступлений в бюджетной сфере в условиях масштабного расходования бюджетных средств последнего времени на реализацию национальных проектов и борьбу с новой коронавирусной инфекцией. С негативных позиций оценена недостаточная последовательность законодателя при криминализации преступлений в бюджетной сфере, разделившего их по объекту на преступления в сфере экономики и в сфере осуществления государственной власти. Специфика объекта данных преступлений предопределена также и особенностями субъектного состава. Обосновано, что расходные операции с бюджетными средствами носят сложный многоступенчатый характер, на каждой стадии расходования действие осуществляется отдельным лицом – от главного распорядителя бюджетных средств до учреждений Банка России, в отдельных случаях – кредитных организаций, обслуживающих счета бюджетов. Каждый из указанных субъектов-участников бюджетного процесса обладает норма-

тивно установленными бюджетными полномочиями, осуществление которых приводит к преступному результату (в данном материале в качестве примера принят состав ст. 285¹ УК РФ – нецелевое расходование бюджетных средств). Отдельно исследован вопрос о возможной ответственности в данном случае должностных лиц Банка России и кредитных организаций, обслуживающих счета бюджета, которая в условиях действующего правового регулирования может быть решена только через общие нормы о служебных и экономических преступлениях. Выявлена проблема соотношения чрезмерно широкого определения объективной стороны преступления (в свете момента окончания преступного деяния) с ограничением круга субъектов преступления только получателями бюджетных средств. Сделан вывод о необходимости корректировки действующего законодательства в части определения действия и субъектного состава соответствующих преступлений во взаимосвязи с бюджетно-правовыми нормами.

This article deals with the study of issues of criminal law regulation of liability for crimes in the fiscal sphere. The relevance of returning to the problem of qualifying crimes in the fiscal sphere in conditions of recent massive spending of budget funds on the implementation of national projects and the fight against new coronavirus infection is justified. From a negative point of view, the insufficient sequence of the legislator in criminalizing crimes in the fiscal sphere was assessed, dividing them by object into crimes in the economy and in the exercise of state power. The specificity of the object of these crimes is also predetermined by the characteristics of the subjects of this group of crimes. It is justified that expenditure operations with budget funds are complex multi-stage, at each stage of spending the action is carried out by an individual – from the chief manager of budget funds to institutions of the Bank of Russia, in some cases – credit organizations serving budget accounts. Each of these subjects participating the budget process has regulatory fiscal powers, the implementation of which led to criminal result (in this article, the composition of Article 285¹ of the Criminal Code of Russian Federation – misuse of budget funds – is adopted as an example). Separately, the question of the possible responsibility of officials of the Bank of Russia and credit organizations serving budget accounts was investigated, which, in the conditions of current legal regulation, can be resolved only with general rules on official crimes. The problem of the ratio of the broad definition of the objective side of the crime in view of the moment of the end of the criminal act with the restriction of the range of subjects of the crime only to recipients of budget funds was revealed. It is concluded that the current legislation should be adjusted in terms of the definition of the action and the subject of corresponding crimes in relation to budgetary legal norms.

Сфера бюджетных отношений, связанных с формированием бюджета, и в особенности – с его исполнением, находится в фокусе особого внимания общества и государства. Политику открытости в этой связи ведет Счетная палата РФ, впечатляя последние годы данными о выявленных нарушениях: до августа 2020 г. проведено 169 проверок и выявлено бюджетных нарушений на 50 млрд рублей, из них 20 нарушений – с признаками преступлений; в 2019 г. общий объем бюджетных нарушений составил 804 млрд руб., из них ущерб от преступлений – на 2–3 млрд руб. в год [1].

Политико-правовое значение соблюдения принципов бюджетного права и процесса невозможно переоценить: законное, эффективное расходование бюджетных средств с достижением поставленных целей является основой функционирования государства, выполнения им своих конституционно обусловленных обязательств. Неслучайным в этой связи видится выбор тройного уровня контроля указанных отношений: через механизмы бюджетной, административной и уголовной ответственности.

Особенную актуальность темы ответственности за злоупотребления в бюджетной сфере подчеркивают риски, связанные с аккумулярованием с 2018 года значительных бюджетных ресурсов всех уровней по направлениям реализации национальных проектов, заявленных Президентом Российской Федерации, а также вызовы в связи с масштабным вынужденным перераспределением бюджетных ресурсов, направленных в настоящее время с плановых задач на борьбу с новой коронавирусной инфекцией.

Вместе с тем бюджетный процесс является сложным с позиции механизма (субъектов, их прав и обязанностей, стадийности), а потому в условиях частых и значительных бюджетных расходов принципиально важно обеспечить полноценное соответствие содержания охранительных норм и их функциональных возможностей для целей данного процесса.

С позиции уголовного права сразу определим, что как таковой институт преступлений в бюджетной сфере не сформирован. Бюджетные правоотношения (в широком смысле) охраняются несколькими специальными нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ): ч. 2 ст. 176 (незаконное получение государственного целевого кредита, а равно его исполь-

зование не по прямому назначению), ст. 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица), ст. 198–1994 (так называемые «налоговые преступления»), ст. 285¹ и 285² (нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов). За рамками исследования оставим общие нормы о хищениях, иных экономических и служебных преступлениях, которые также имеют место в бюджетной сфере.

Все указанные специальные нормы имеют объектом охраны правоотношения, связанные с формированием доходной части бюджета публично-правового образования либо с расходованием бюджетных средств. Вместе с тем законодатель посчитал необходимым распределить данные преступления между институтами преступлений в сфере экономической деятельности (с родовым объектом – экономическими отношениями) и преступлений против государственной службы, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (родовой объект – отношения в сфере осуществления государственной власти). Данная позиция видится неоднозначной, и потому согласимся с идеей необходимости рассмотрения вопроса о законодательном обособлении норм, предусматривающих ответственность за преступления в сфере бюджетных правоотношений, в отдельной главе УК РФ [2, с. 85–88] либо в контексте гл. 30 УК РФ. Объект уголовно-правовой охраны в данном случае обусловлен специфическим предметом – бюджетными средствами, условия, цели предоставления и расходования которых установлены в нормативных правовых актах, а также особенностью статуса субъекта преступления – должностного лица.

Несмотря на то, что публично-правовые образования также могут вступать в экономические (в том числе частно-правовые) отношения, публичный статус таких субъектов не позволяет рассматривать их исключительно с позиций участника таких отношений наравне с другими (подтверждено ч. 2 ст. 124 Гражданского кодекса РФ). Как представляется, данной мысли уделено недостаточно внимания сторонниками идеи группировки таких преступлений в составе группы преступлений в сфере экономики [3, с. 87–94; 4, с. 104–105]. Оборот бюджетных средств урегули-

рован нормами публичного (бюджетного) права, и его нарушения посягают в первую очередь на отношения государственного функционирования, потому относить их к группе экономических наряду с иными гражданско-правовыми отношениями, как представляется, нельзя.

Специфика объекта данных преступлений предопределена, конечно, особенностями субъектов данной группы преступлений. В первую очередь речь в данном случае идет о преступлениях, связанных с незаконным (нецелевым) расходованием собственно бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Это связано с тем, что расходные операции с бюджетными средствами носят многоступенчатый характер, на каждой стадии расходования действие осуществляется отдельным лицом (должностным, или иным уполномоченным субъектом) – от главного распорядителя бюджетных средств до учреждений Банка России, в отдельных случаях – кредитных организаций, обслуживающих счета бюджетов. Данный факт вызывает закономерные вопросы о правильном установлении субъекта преступления и корректном учете множественности потенциальных субъектов преступления, также в свете наличия признаков соучастия. Для целей настоящего исследования наиболее показателен пример состава преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ.

Признак субъекта преступлений в бюджетной сфере является бланкетным и должен определяться с учетом отраслевого законодательства. Расходование бюджетных средств представляет собой не единичный акт поведения, а их совокупность. Так, при принятии публично-правовым образованием расходного обязательства, его утверждении в бюджете устанавливается соответствующий главный распорядитель бюджетных средств. В ходе исполнения бюджета он утверждает бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, осуществляет финансовый контроль, тем самым, в силу прямого установления закона, обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств (ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Получатель бюджетных средств (согласно ст. 6

БК РФ категорию получателя следует понимать ограничительно – как публичный орган или казенное учреждение) принимает и исполняет бюджетные обязательства целевым образом путем заключения контрактов, иных договоров с третьими лицами или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением (ст. 162, 219 БК РФ). При этом сразу обозначим как отправной для рассуждения тезис, что только должностное лицо получателя бюджетных средств обозначено в ст. 285¹ УК РФ как специальный субъект преступления.

Между тем получатель не является конечным лицом в цепочке участников расходования бюджетных средств. На третьем уровне Федеральное казначейство, финансовые органы при постановке на учет бюджетных и денежных обязательств, санкционировании оплаты обязательств и последующем подтверждении осуществляют контроль за их финансовыми и правовыми основаниями исполнения бюджетных обязательств (ст. 219 БК РФ), впоследствии производя соответствующие кассовые выплаты и расчеты через счета, открытые в учреждениях Центрального банка Российской Федерации или, при определенных условиях, в кредитных организациях. Обратим внимание еще на один этап – списания бюджетных средств, где участвуют банковские учреждения, которые также законом заявлены как участники бюджетного процесса, обладающие бюджетными полномочиями. Однако нормативной основы для полноценной проверки банковскими учреждениями правомерности перечисления средств в настоящее время не существует – в частности, в совместных актах Банка России и Минфина России, регулирующих основы ведения счетов Федерального казначейства и финансовых органов, многократно отмечается, что банки не осуществляют контроль за содержанием информации, предоставляемой, например, в платежных поручениях относительно получателя и назначения платежа [5].

Таким образом, несмотря на то, что бюджетное законодательство прямо называет Центральный банк (в ряде случаев – кредитные организации) участником бюджетного процесса, фактически речь идет о выполнении им технической функции. При таком подходе перевод бюджетных средств в нарушение целевого назначения фактически осуществляется посредством учреждения

Банка России (его должностного лица), в действиях которого нет состава преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ с точки зрения традиционной трактовки субъективной стороны и специального субъекта преступления. Иначе вопрос может быть решен в двух случаях: при наличии признаков соучастия с должностными лицами получателя бюджетных средств, а также при наличии дополнительных признаков объективной и субъективной сторон, позволяющих квалифицировать деяние по общей норме о служебных преступлениях (например, злоупотребления или превышения должностных полномочий, злоупотребления полномочиями, халатности).

Заметим, однако, что согласно новой редакции БК РФ с 1 января 2021 года рассматриваемый этап исполнения бюджета будет организован иначе – создается единый казначейский счет, с помощью которого предполагается обеспечивать расчеты публично-правовых образований с контрагентами. Как отмечают разработчики, идея реформы – в том числе в проведении операций внутри системы казначейских платежей без движения денежных средств по банковским счетам, то есть практически без участия Банка России, и в использовании современных банковских технологий в полном объеме вне зависимости от принадлежности денежных средств к бюджетам публично-правовых образований и (или) к средствам иных лиц [6]. Оценить полезность указанных преобразований будет возможно, когда завершится формирование их правовых и организационных основ и новая система заработает в полном объеме.

Вернемся к положению о том, что именно должностное лицо получателя бюджетных средств названо в качестве единственного специального субъекта преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ. Данное решение законодателя представляется не вполне обоснованным, учитывая, что адресность и целевой характер использования средств обеспечивают фактически множество субъектов.

К ним относится и главный распорядитель бюджетных средств, распределивший соответствующие средства в нарушение целевого назначения. (Причем не только в адрес получателя. Имеется масса других бюджетно-правовых механизмов, оставшихся за

пределами уголовно-правовой охраны.) В действующих условиях ответственность главного распорядителя может наступать по общей норме о служебных преступлениях, но при наличии специальной нормы ст. 285¹ УК РФ с тождественным набором признаков объективной стороны, объекта и субъективной стороны, по которой будет квалифицировано действие получателя, подержать подобное решение трудно.

Аналогичный подход применим к должностным лицам Федерального казначейства и финансового органа, санкционировавшим оплату денежных средств, для которых также возможна уголовная ответственность только по общей норме. В этой связи специалисты Академии Генеральной прокуратуры РФ обоснованно предлагают расширить круг субъектов преступлений в бюджетной сфере за счет должностных лиц, выполняющих контрольные функции в сфере бюджетного финансирования [7, с. 19–20].

Тем более все рассматриваемые участники бюджетного процесса представляют публично-правовое образование, имеют в силу бюджетного законодательства значительный объем полномочий по организации направления бюджетных средств на исполнение тех или иных обязательств.

Кредитные организации и учреждения Банка России, в которых открыты счета бюджетов, осуществляют, на первый взгляд, посредническую функцию в расходовании бюджетных средств в силу ст. 155, 156 БК РФ, по существу, обслуживая и сопровождая соответствующие счета. Хотя фактически у данных лиц сохраняется возможность контроля за движением денежных средств, значит, и ответственность должна быть самостоятельной.

В связи с определением роли служащих Банка России и кредитных организаций в процедуре нецелевого расходования бюджетных средств интересно наблюдение взаимосвязи вопроса о множественности субъектного состава данного преступления и момента его окончания. Как правило, данный момент описывают упрощенно следующим образом: преступление является оконченным с момента принятия должностным лицом получателя бюджетных средств решения об их нецелевом расходовании [8, с. 71; 9, с. 32–33]. Однако подобный подход вряд ли учитывает множественность операций, совершаемых различными субъекта-

ми на разных этапах расходования бюджетных средств. На этот счет имеется другая позиция, которой, в частности, придерживался в прошлом Росфиннадзор и которую поддерживали некоторые ученые [10, с. 3–8], относительно делящегося характера данных преступлений, поясняя, что периодом нецелевого использования бюджетных средств является срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные условиями их предоставления, до даты их возврата в бюджет или направления использования по целевому назначению либо до обнаружения [11].

Наиболее точной и основанной на системном толковании действующего разноотраслевого законодательства видится позиция А.В. Иванчина, поддержанная судами, о признании таких преступлений оконченными в момент завершения конкретной платежно-расчетной операции по расходованию средств в крупном размере или серии таких операций. Поэтому любые действия получателя до списания денежных средств (например, принятие акта о расходовании средств, направление платежного поручения в Федеральное казначейство и т.д.) следует квалифицировать с применением норм о предварительной преступной деятельности [12, с. 47–48]. С данной позиции окончание преступления непосредственно связано с фактическим списанием средств на счетах казначейства, обслуживаемых Банком России.

Подобный подход обнажает противоречивость идеи технического обслуживания банковскими учреждениями операций с бюджетными средствами. Необходимы либо обсуждение вопроса о повышении контрольных полномочий банков как участников бюджетного процесса, либо корректировка уголовного законодательства в части уточнения признака действия и субъектного состава соответствующих преступлений во взаимосвязи с нормами бюджетного законодательства.

Согласно изложенной позиции, которая поддержана уголовным законодателем, широко описавшим действия термином «расходование бюджетных средств», в случае включения в объективную сторону преступления всей совокупности действий вплоть до совершения платежно-расчетных операций вопрос о субъектах преступления должен решаться так же широко за счет всех участников процесса расходования бюджетных средств (несомненно, с учетом наличия

вины либо факта невинного причинения вреда), а не только получателей, как это решено в действующей редакции закона. Неслучайно о подобных сложностях конструирования преступлений с бланкетными признаками предупреждают исследователи, говоря в таких случаях о фактической неизбежности межотраслевых коллизий [13, с. 26], которая наблюдается в данном случае.

Минимальная практика привлечения к ответственности за данные преступления (например, по официальным данным судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2017 году по ст. 285¹ УК РФ было осуждено 3 человека (по основной статье), в 2018 – 1, в первом полугодии 2019 года – 2 [14]) показала их неэффективность. Особая общественная опасность посягательств в бюджетной сфере в данных условиях обусловлена не только рисками серьезных финансовых потерь, но и спецификой потерпевших, к которым относятся как государство, так и общество, в том числе наименее защищенные слои населения, на нужды которых должны были быть направлены бюджетные средства.

Потому в условиях повышенного внимания к бюджетным правонарушениям со стороны Президента РФ, Счетной палаты РФ, Генеральной прокуратуры РФ, гражданского общества качество уголовно-правового регулирования должно быть повышено за счет пересмотра вопроса о субъектном составе соответствующих преступлений, их системной перегруппировки и сокращения дистанцирования с бюджетно-правовыми нормами.

* * *

1. Кудрин назвал масштабы воровства из федерального бюджета // URL: <https://ria.ru/20200114/1563384801.html> (дата обращения: 1.09.2020).

2. Соловьев О. Г. О необходимости специального нормативного закрепления уголовно-правовой охраны бюджетных отношений в УК РФ // «Законы России: опыт, анализ, практика». 2014. №1. С. 85-88.

3. Винокуров В.Н. Предмет отношений как видовой объект преступления и способы его установления // Современное право. 2018. №3. С. 87-94.

4. Дифференциация и унификация уголовной ответственности за управленческие преступления (законодательный аспект) / Н.А. Егорова. Волгоград: ВА МВД России, 2010. 192 с.

5. Положение Банка России и Минфина России от 23.01.2018 №629-П, 12н «О ведении счетов территориальных органов Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации» // СПС «Гарант».

6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона №750959-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СПС «Гарант».

7. Уголовно-правовая охрана бюджетных средств: монография / под общ. ред. Н.И. Пикурова, Е.Н. Карabanовой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2018. 104 с.

8. Тюнин В.И., Макарова Т.Г. Новые составы должностных преступлений (юридический анализ) // Уголовное право. 2004. №2. С. 70–72.

9. Шнитенков А.В. Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств // Законность. 2004. №7. С. 31–33.

10. Аснис А.Я. Об уголовной ответственности за нецелевое расходование и использование бюджетных средств // Адвокат. 2009. №4. С. 3–8.

11. Крохина Ю.А. Некоторые проблемы судебной практики привлечения к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Вестник Арбитражного суда города Москвы. 2006. №3. СПС «Гарант».

12. Иванчин А.В., Каплин М.Н. Служебные преступления: учебное пособие / Ярослав. гос. ун-т им. П.Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ, 2013. 108 с.

13. Пикуров Н.И. Квалификация преступлений с бланкетными признаками состава. М.: Российская академия правосудия, 2009. 288 с.

14. Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 1.09.2020).