

2.7. БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА КАК ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПНОГО ПОСЯГАТЕЛЬСТВА

Киршина Елена Анатольевна, адъюнкт. Место учебы: Нижегородская академия МВД России. Подразделение: кафедра уголовного и уголовно-исполнительного права. E-mail: kirshina-91@mail.ru

Аннотация: В рамках статьи рассматриваются проблемы применения норм уголовного законодательства, устанавливающих ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, обусловленные технико-юридическим несовершенством нормативных установлений.

Ключевые слова: бюджетные средства, хищение имущества, нецелевое расходование, государственные фонды.

BUDGET AS THE SUBJECT OF A CRIMINAL ASSAULT

Kirshina Elena Anatol'evna, postgraduate student. Place of study: Nizhny Novgorod academy of MIA Russia. Department: criminal and penal law chair. E-mail: kirshina-91@mail.ru

Annotation: The problems of criminal law application, establishing liability for misappropriation of budget funds and state extra-budgetary funds, due to technical and legal imperfection of regulatory statutes are analyzed in the article. Keywords: budgetary resources, theft of property, inappropriate application, state funds.

В условиях российской действительности одним из значимых направлений уголовной политики государства является эффективное противодействие криминальным посягательствам на общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и освоения бюджетных средств. Только при условии надежной охраны сферы бюджетных отношений возможна реализация государственной политики, позволяющей обеспечивать результат поступательного развития общественных процессов и выполнение социальных обязательств перед гражданами. Отметим, именно бюджетная сфера стала одним из основных объектов криминальных посягательств. Причем ситуация усугубляется в связи с хищениями бюджетных средств, в подавляющем большинстве случаев, они совершаются в результате коррупционных преступлений в составе организованных преступных формирований [1].

Главную цель бюджетной политики любого самостоятельного субъекта международного права составляет устойчивая положительная динамика развития социально-экономических отношений как в государстве в целом, так и в его отдельных регионах. В конечном итоге слаженная работа органов власти и управления, решение ими целей и задач, установленных Конституцией РФ и иными законодательными актами, напрямую зависит от материальных возможностей государства, которые определяются доходной частью бюджета и его рациональным распределением.

Изложенное свидетельствует о необходимости научных изысканий теоретико-прикладного характера, направленных на выявление имеющихся технико-юридических дефектов нормативного инструментария, регулирующего порядок наполнения государственной казны, а также распределения и расходования бюджетных средств. Безусловно, ревизия нормативно-

правовых актов должна носить комплексный характер и включать в себя законодательные акты как гражданско-правового, так и криминалистического содержания.

Из всей совокупности проблем, характеризующих общественные отношения, складывающиеся по поводу реализации бюджетной политики России, в настоящее время особую актуальность приобретает нецелевое расходование выделяемых государством ассигнований.

О значимости указанной проблемы свидетельствует выступление Д.А. Медведева на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, указавшим на трудности социально-экономических условий, при которых государством изысканы возможности для поддержания финансовой системы и реального сектора экономики. Выделенные государством денежные средства зачастую тратятся на цели, не предусмотренные Бюджетным кодексом. Для исправления сложившегося положения определена задача обеспечения надлежащего контроля, направленного на недопущение любых злоупотреблений и манипуляций с государственными финансами. Сфера распределения и расходования государственного бюджета должна быть предметом постоянного мониторинга со стороны правоохранительных органов, а лица, ответственные за криминальные посягательства в бюджетной сфере, привлекаться к уголовной ответственности [2].

Происходящие в настоящее время процессы снижения экономических показателей, на фоне усугубляющихся социальных проблем, свидетельствуют о важности проблематики, усиливающей свое значение в совокупности угроз, стоящих перед государством. В существующих условиях, публичные интересы в сфере распределения и расходования бюджетных средств определяются в качестве одного из приоритетных объектов уголовно-правовой охраны.

Изучение статистических показателей, отражающих количественные и качественные изменения преступности, свидетельствуют о том, что несмотря на принимаемые государством меры, направленные на экономическую безопасность, доля криминальных посягательств, выраженных в различного рода хищениях и злоупотреблениях, совершаемых в бюджетной сфере, остается стабильно высокой. В значительной мере отсутствует эффективной уголовно-правовой охраны исследуемой сферы общественных отношений является следствием наличия содержательных дефектов в отдельных положениях законодательства, устанавливающих ответственность за преступления в сфере государственного финансирования. В научной литературе неоднократно указывалось на то, что достижение целей и реализация задач, определяемых уголовным законом, возможны при условии должного качества нормативных установлений, посредством которых обеспечивается охрана наиболее важных общественных отношений [3].

Имеющиеся недостатки, выраженные в дефектах как структурного, так и содержательного характера, обуславливают потребность осуществления фундаментальных исследований с целью выработки концептуальных основ противодействия криминальным посягательствам в сфере бюджетных отношений. В этой связи совершенно оправданна позиция А.П. Кузнецова, который утверждает, что «эффективная защита экономических отношений средствами уголовно-правового воздействия может быть достигнута только на основе научных исследований, опирающихся на

существующую правоприменительную практику при условии всестороннего и полного изучения общественных отношений, познания их глубинных внутренних взаимосвязей, предвидения социальных результатов»[4].

Исследование правоприменительной практики свидетельствует: одной из главных проблем, является ненадлежащее качество технико-юридического конструирования правоустанавливающих актов, а именно, использование дефиниций, не имеющих легального толкования, влекущего субъективный подход при их уяснении, и как следствие отсутствие единой практики применения соответствующих норм уголовного законодательства.

Примером может служить статья 2851 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», в которой законодатель использует понятие «бюджетные средства», однако в примечании к статье содержание данного термина не раскрывается. Конструкция диспозиции бланкетная, поэтому для ее применения необходимо ознакомиться с положениями Бюджетного кодекса РФ. Вместе с тем в указанном нормативно-правовом акте детализированные признаки понятия «бюджетные средства» отсутствуют. В комментариях к УК РФ указано: предметом преступления, применительно к ст. 2851 УК РФ, являются бюджетные средства, направляемые из федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации или местного бюджета на финансирование социально-культурной и производственной сфер, здравоохранения, оборону страны, а также содержание органов государственной власти и управления [5].

В теории уголовного права предпринимались различные попытки определения рассматриваемого понятия, в том числе основанные на исследовании бюджетного законодательства. Так, по мнению Д.А. Бойкова под бюджетными средствами понимаются «денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжении органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» [6]. Изложенная точка зрения, по мнению автора, является дискуссионной, так как безвозмездность денежных средств, исходя из этимологии термина, подразумевает в широком смысле этого слова «дарование», а под безвозвратностью понимают «невозвратность и невозполнимость». Отметим, в ст. 38 Бюджетного кодекса РФ [7] сформулирован принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Согласно указанного принципа, бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования [8]. По мнению автора, использование термина «безвозмездность» некорректно, так как получатель бюджетных средств обязан реализовать их в строго определенных целях и подтвердить исполнение денежных обязательств. Целевой характер бюджетных средств определяется совокупностью правовых предписаний, изложенных в рамках ст.38 БК РФ.

По мнению Б.В. Волженкина, «бюджетные средства (бюджетные ассигнования) - средства бюджетов разных уровней (федеральный бюджет, бюджет субъектов РФ, местные бюджеты), направляемые на развитие экономики, финансирование социально-культурных мероприятий, оборону страны, содержание органов государственной власти и местного самоуправления» [9]. Данное определение достаточно точ-

но отражает основное содержание и предназначение рассматриваемого предмета, однако представляется неполным.

В связи с этим интересна позиция Н.Г. Деменковой, считающей необходимым рассматривать понятие «бюджетные средства» с двух позиций. В-частности, в широком смысле, бюджетные средства представляют собой денежные средства, зачисленные в доход (поступившие на счет) соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и предназначенные для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В узком смысле, бюджетные средства – это финансовые ресурсы, фактически распределенные главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств по подведомственным распорядителям и получателям в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ [10].

С точки зрения Р.Р. Фазылова, бюджетные средства представляют собой совокупность денежных ресурсов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, предназначенные для финансового обеспечения выполняемых ими задач и функций [11].

И.Ю. Карандаев под бюджетными средствами понимает денежные средства, зачисляемые в качестве доходов на единый счет соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и расходующиеся в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством РФ, для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [12].

Изложенные точки зрения, свидетельствуют об отсутствии единого подхода к содержательному толкованию термина «бюджетные средства», однако никто не ставит под сомнение тот факт, что в указанное понятие входят средства бюджетов разных уровней.

В соответствии со статьями 1, 5, 71, 73 и 132 Конституции РФ, а также статьей 10 БК РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- федеральный уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- региональный уровень – бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных внебюджетных фондов;
- местный уровень – бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты).

В Большом Экономическом словаре уточняются понятия «средства федерального бюджета», «средства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов». Под «средствами федерального бюджета» понимаются счета бухгалтерского учета бюджетного учреждения, на котором учреждения учитывают объемы финансирования расходов федерального бюджета, выделяемые им главными распорядителями или распорядителями и доведенные Минфином РФ через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства Министерства финансов РФ.

Под «средствами бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» понимаются – счет бухгалтерского учета бюджетного учреждения, на котором учитываются средства, направляемые учреждениями на текущие и капитальные расходы по смете доходов и расходов из бюджетов субъектов РФ местных бюджетов.

Вывод: проведенное исследование показало, что законодатель, несмотря на использование понятия «бюджетные средства» не сформулировал его дефиницию. Имеющиеся доктринальные предложения по дефинированию данного понятия не отличаются един-

ством, а в ряде случаев противоречат друг другу. Учитывая вышеизложенное, автор предлагает сформулировать понятие «бюджетные средства». Бюджетные средства - финансовые ресурсы государства, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, выраженные в установленной законом форме их предоставления (бюджетные ассигнования, бюджетный кредит, бюджетное инвестирование, субсидии и т.д.), направляемые на обеспечение выполнения политических, экономических и социальных гарантий, установленных Конституцией РФ.

Список литературы:

1. Петров С.В. Коррупционные отношения как признак организованной преступности // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. №23– Н.Новгород: НА МВД России, 2013. С. 99-101.
2. Вступительное слово Президента Российской Федерации Д.Медведева на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 25.02.2009 г. Стенограмма, с. 5.
3. Петров С.В. Качество технико-юридического конструирования норм уголовного закона как условие эффективной борьбы с организованными формами преступной деятельности // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. №22– Н.Новгород: НА МВД России, 2013. С. 250-251.
4. Кузнецов А.П. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: вопросы квалификации/ Научные труды Нижегородского филиала института бизнеса и политики. Вып.3: право, психология, педагогика, экономика, менеджмент/ Нижегород.фил. Ин-та бизнеса и политики: отв.в ред. Е.Г. Виноградова.-Н.Новгород: Нижегород. Фил.ИБП, 2012.-с.50-59.
5. Кузнецов А.П. Экспертное доктринальное заключение по вопросу обоснования необходимости внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации о введении уголовной ответственности за неэффективное использование средств бюджетов и внебюджетных фондов при заключении государственных контрактов на поставку товаров, работ, оказание услуг // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. №31– Н.Новгород: НА МВД России, 2015. С. 249-252.
6. Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд.юр. наук М., 2005.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ //СЗ РФ. 1998. №31 Ст. 38.
- 8.Кузнецов А.П. Коллизии в уголовном законодательстве: понятие, виды, пути разрешения// Актуальные проблемы уголовного права: монография/ А.П. Кузнецов, М.П. Пронина, В.Н. Сизова, М.В. Степанов.- Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России,2014.-С.137.
9. Волженкин Б.В. Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики. СПб., 2005.
10. Деменкова Н.Г. Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств: дис. ... канд.юрид.наук. Благовещенск,2007. С.20-21.
11. Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств государственных внебюджетных фондов: автореф. дис. ...канд.юрид.наук.Самара,2005.
12. Карандаев И.Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. Права. 2014. №5.

Рецензия

На статью Киршиной Елены Анатольевны на тему «Бюджетные средства как предмет преступного посягательства»

Уголовно-правовое противодействие преступлениям, совершаемым в бюджетной сфере, обусловливается их достаточно широкой распространенностью, сложностью квалификации, а также проблемами, связанными с их отграничениями от смежных деяний. Особую значимость и актуальность проблемы преступности данного вида приобрели в настоящее время в связи с существенными изменениями, произошедшими в регламентации организационно-правовых основ бюджетной сферы. Следует также отметить, что преступления в бюджетной сфере совершаются, как правило, в результате незаконных действий сотрудниками государственного аппарата, то есть должностными лицами. Последние не редко прибегают к незаконным способам решения вопросов при использовании бюджетных средств, что подрывает основы социально-экономического развития, препятствует осуществлению рыночных реформ. Противодействие коррупционным проявлениям в этой связи становится одной из приоритетных задач не только правоохранительных органов, но и всего гражданского общества. Следует согласиться с автором, считающей, что происходящие в настоящее время процессы приводят к снижению экономических показателей, усугубляют социальные проблемы.

Актуальность представленной статьи не вызывает сомнения, так как в ней автор рассматривает проблемы, возникающие в сфере противодействия коррупционным преступлениям, в частности исследует уголовно-правовую норму об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 2851 УК). В это связи автор высказывает ряд интересных суждений о предмете криминальных посягательств на общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и освоения государственных финансов, намечает пути дальнейшего совершенствования технико-юридической конструкции соответствующих положений нормативного инструментария, решает ряд других вопросов, значимых как для нормотворчества, так и для правоприменения.

Следует признать оправданным подход автора к исследованию уголовно-правовых проблем путем обращения к позитивному законодательству, в частности, к Бюджетному кодексу Российской Федерации. Комплексное рассмотрение позволило выявить многочисленные юридико-технические ошибки, в формулировке терминов, используемых в бюджетном законодательстве, их противоречивости.

Сравнительное проведение доктринальных источников показало, что и ученые высказывают различные суждения в использовании терминологического инструментария, что свидетельствует о том, что данная проблема не решена законодателем в полном объеме. В целях устранения выявленных правотворческих недостатков ими предлагаются научные решения, направленные на повышение эффективности бюджетного и уголовного законодательства.

В целом статья Киршиной Елены Анатольевны соответствует предъявляемым требованиям и может быть рекомендована к публикации, в т.ч. в издании, включенном в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных ВАК.

Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ А.П. Кузнецов