

– констатирует С.С. Босхолов, обоснованно считая, что интерес властей к рекомендациям теории уголовной политики заметно снизился. Проведение правовой реформы предполагало не усовершенствование отдельных институтов и направлений работы правоохранительных органов, а реформирование правоохранительной системы в целом. Для этого требовалась новая стратегическая концепция деятельности образующих ее органов, иные подходы к нормативному, ресурсному, информационному, организационному обеспечению.

Настоящее положение во многом объясняется тем, что в стране до сих пор не выработана концепция уголовной политики. Это порождает ряд проблем, в особенности в законодательном, нормативном регулировании борьбы с преступностью, ее планировании, координации деятельности системы уголовной юстиции, а также в правоприменительной практике.

Западные аналитики считают, что, если не будут приняты немедленные и самые решительные меры на самом высоком уровне, Россия, вероятно, станет криминально-корпоративным государством, в котором коррумпированные правительственные чиновники, криминальные дельцы и бандиты будут конкурировать и сотрудничать в борьбе за добычу²⁴.

Таковы прогнозы. Сбудутся ли они – покажет время.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. Босхолов С.С. Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. М., 2004. С. 3.

² См.: Чубинский М.П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права. М., 2008.

³ Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.П. Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель. М., 1997. С. 24.

⁴ Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006. С. 13–14.

⁵ Овчинский А.С., Чеботарева С.О. Матрица преступности / Под науч. ред. В.С. Овчинского. М., 2006. С. 13–14.

⁶ Босхолов С.С. Основы уголовной политики. С. 50.

⁷ Эминов В.Е. Концепция борьбы с организованной преступностью в России. М., 2007. С. 9.

⁸ Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Причины преступности в России: криминологический анализ. М., 2006. С. 65–66.

⁹ Гасанов Э.Г. Уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией: Материалы парламентского круглого стола. Иркутск–М., 2002.

¹⁰ См.: Шабалина Ю.В. Международное сотрудничество в противодействии транснациональной организованной преступности как направление уголовной политики // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном федеральном округе: Сб. материалов всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. / Под ред. Е.П. Кима. Хабаровск, 2008. Ч. 1. С. 54–57.

¹¹ Крейменов М.П. Введение в этнокриминологию: Монография. Омск, 2004. С. 213.

¹² См.: Лист Ф. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2004.

¹³ См.: Преступность как она есть и направления антикриминальной политики / Под ред. А.И. Долговой. М., 2004. С. 3.

¹⁴ Коробеев А.И., Усс А.В., Голик Ю.В. Уголовно-правовая политика: тенденции и перспективы. Красноярск, 1991. С. 7.

¹⁵ Прозументов Л.М. Уголовная политика в отношении несовершеннолетних // Пробелы в законодательстве и пути их преодоления: Сб. науч. ст. по итогам международ. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2008. С. 521–524.

¹⁶ Босхолов С.С. Основы уголовной политики. С. 29.

¹⁷ См.: Галиакбаров Р.Р. Уголовное право. Общая часть. Краснодар, 1999. С. 13–14.

¹⁸ См.: Кузнецов А.П. Эволюция научных представлений об уголовной политике // Пробелы в законодательстве и пути их преодоления. С. 303–312.

¹⁹ См.: Хомяков П. Россия против Руси. Историческое расследование. Русь против России. Полемиические заметки. М., 2007. С. 35.

²⁰ Малков В.П. Уголовная политика // Уголовное право России. Часть общая: Учеб. / Под ред. Л.Л. Кругликова. М., 2005. С. 12.

²¹ См.: Звечаровский И.Э. Современное уголовное право России: понятие, принципы, политика. СПб., 2001. С. 73–74.

²² См.: Босхолов С.С. Основы уголовной политики. С. 29.

²³ Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М., 2005. С. 860–861.

²⁴ См. подр.: Босхолов С.С. Основы уголовной политики. С. 53–54.

Бюджетные средства как предмет преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ

Р.С. ЕФРЕМОВ – соискатель кафедры уголовного права и криминологии ВИПЭ ФСИН России

Группа общественно опасных деяний, посягающих на отдельные виды финансовых отношений, совсем недавно стала предметом самостоятельного изучения в теории уголовного права. Но, несмотря на это обстоятельство, значимость профилактики совершения преступле-

ний в бюджетной и кредитно-финансовой сфере и противодействия им, в том числе и уголовно-правовыми средствами, недооценивать нельзя. Финансы являются основой экономики любого государства. Выполнение государством таких задач, как защита от внешних и внутренних уг-

роз, поддержание благосостояния населения, обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод человека и т.п., невозможно, если отсутствует сбалансированная финансовая система страны. В результате соответствующих посягательств страдают не только собственно экономические интересы отдельных хозяйствующих субъектов, но и защищенность государства от внутренних и внешних угроз¹. Таким образом, решение вопросов правовой регламентации способов уголовно-правовой защиты отечественной бюджетной и кредитной системы является и в настоящее время весьма актуальным.

Как известно, Федеральным законом РФ от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен ст. 285.1, которая установила уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств. Несмотря на относительно недолгий период существования данной уголовно-правовой нормы, практика ее применения выявила немало изъянов в законодательном определении, например недостаточно точное определение предмета нецелевого расходования бюджетных средств.

В соответствии с диспозицией ст. 285.1 УК РФ обязательным признаком нецелевого расходования бюджетных средств является предмет преступления – бюджетные средства в крупном (ч. 1 ст. 285.1 УК РФ) либо особо крупном (ч. 2 ст. 285.1 УК РФ) размере. Бюджетное законодательство не содержит толкования термина «бюджетные средства». Однако его можно вывести из законодательно определенных понятий «бюджет» и «расходы бюджета». Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, а расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Исходя из этого бюджетные средства можно определить как выплачиваемые из бюджета денежные средства, предназначенные для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

1. Бюджетные ассигнования, к которым относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд; социальное обеспечение населения; предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государ-

ственными (муниципальными) учреждениями; предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам-производителям товаров, работ, услуг; предоставление межбюджетных трансфертов; предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права; обслуживание государственного (муниципального) долга; исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (ст. 69).

2. Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам-производителям товаров, работ, услуг (ст. 78).

3. Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности (ст. 79) либо юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями (ст. 80).

4. Бюджетные кредиты (ст. 93.2).

5. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (ст. 129), из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (ст. 135), из местных бюджетов (ст. 142).

В большинстве научных публикаций по уголовно-правовой проблематике содержится общее указание на то, что предметом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, являются бюджетные средства². Таким образом, форма (процедура) предоставления названных средств не имеет принципиального уголовно-правового значения. Однако систематическое толкование уголовного закона и анализ бюджетного законодательства позволяют утверждать обратное: форма предоставления бюджетных средств имеет самое непосредственное уголовно-правовое значение для решения вопроса о наличии предмета преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ.

Во-первых, сопоставление ст. 285.1 УК РФ с ч. 2 ст. 176 УК РФ приводит к выводу, что предметом нецелевого расходования бюджетных средств не являются бюджетные средства, предоставленные в форме бюджетного кредита³. Уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетного кредита наступает по ч. 2 ст. 176 УК РФ, что исключает соответствующие бюджетные средства (предоставленные в

форме бюджетного кредита) из предмета преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ. Игнорирование этого обстоятельства способно привести к квалификационным ошибкам, подобно той, которую допускает Н.Н. Бойко, полагающий, что нецелевое использование бюджетного кредита выступает в качестве разновидности нецелевого расходования бюджетных средств, квалифицируемого по ст. 285.1 УК РФ⁴.

Во-вторых, уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств может наступать только при условии, что они имеют целевой характер, то есть выделены получателю с указанием цели их использования. Между тем бюджетному законодательству и практике бюджетных отношений известны такие формы бюджетных средств, которые не имеют целевого характера. Речь идет о дотациях – межбюджетных трансфертах, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования (ст. 6 БК РФ), например дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (ст. 131 БК РФ), дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (ст. 137 БК РФ). Учитывая, что бюджетные средства в виде дотаций не являются целевыми, то есть предоставляются получателям бюджетных средств без установления конкретных направлений и (или) условий их использования, нецелевое расходование их представляется невозможным.

Наконец, в-третьих, необходимо учитывать, что субъектом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, может являться только должностное лицо получателя бюджетных средств, а значит, бюджетные средства, предоставляемые юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, например, в виде субсидий (ст. 78 БК РФ) либо юридическим лицам в виде бюджетных инвестиций (ст. 80 БК РФ), быть предметом рассматриваемого преступления не могут.

Согласно диспозиции ч. 1 ст. 285.1 УК РФ преступным и уголовно наказуемым является не любое нецелевое расходование бюджетных средств, а только «совершенное в крупном размере». Квалифицированный состав (п. «б» ч. 2 ст. 285.1 УК РФ) представлен тем же деянием, но совершенным в особо крупном размере. При этом, согласно примечанию к ст. 285.1 УК РФ, крупным размером признается сумма бюджетных средств, превышающая 1,5 млн руб., а осо-

бо крупным размером – сумма, превышающая 7,5 млн руб.

В уголовно-правовой литературе справедливо обращается внимание на некоторую непоследовательность законодателя, который в диспозиции ч. 1 и 2 ст. 285.1 УК РФ признал крупный (особо крупный) размер признаком общественно опасного деяния («расходование бюджетных средств... совершенное в крупном размере», «то же деяние, совершенное в особо крупном размере»), а в примечании к ст. 285.1 УК РФ указал, что крупный (особо крупный) размер – это определенная сумма бюджетных средств, то есть признак предмета преступления⁵. Очевидно, что крупный (особо крупный) размер не может характеризовать объективную сторону нецелевого расходования бюджетных средств, в связи с чем его необходимо считать стоимостным, количественным критерием предмета этого преступления⁶.

Таким образом, с учетом сделанных уточнений предмет преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, можно определить как *имеющие целевой характер бюджетные средства в крупном (ч. 1) либо в особо крупном (ч. 2) размере, за исключением тех, которые предоставлены в форме бюджетного кредита либо выделены юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам.*

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Лапшин В.Ф. Финансовые преступления: Учеб. пособие. М., 2009. С. 3–4.

² См., напр.: Офицерова А.В. Реформа российского уголовного законодательства: реалии и ожидаемые последствия (на примере ст. 285.1 УК РФ) // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сб. науч. тр. / Под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2004. С. 274; Лешина Т.Е. Предмет преступного посягательства нецелевого расходования бюджетных средств // Финансовое право. 2005. № 10. С. 29.

³ См.: Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности по уголовному праву России. СПб., 2007. С. 351; Попов С.В. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств // Российский судья. 2006. № 11. С. 27–28.

⁴ См.: Бойко Н.Н. Уголовно-правовые аспекты ответственности бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств // Российский следователь. 2007. № 10. С. 14–15.

⁵ См.: Попов С.В. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств. С. 28.

⁶ См., напр.: Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 75; Уголовное право России. Части Общая и Особенная / Под ред. М.П. Журавлева и А.В. Наумова. М., 2004. С. 592.