

террористической деятельности или публичное оправдание терроризма», ст. 280 – «Публичный призыв к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 354 – «Публичный призыв к развязыванию агрессивной войны»;

– четко определить круг деяний, относимых к преступлениям экстремистской направленности, изложив приложение 2 к ст. 282.1 УК РФ в следующей редакции:

«Под преступлениями экстремистской направленности понимаются уголовно наказуемые деяния, совершенные по мотивам расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, предусмотренные п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 112, п. «б» ч. 2 ст. 115, п. «б» ч. 2 ст. 116, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 2 ст. 119, ч. 4 ст. 150, п. «б» ч. 1 ст. 213, ч. 2 ст. 214, п. «б» ч. 2 ст. 244, а равно ст. 136, 280, 282, 282.1, 282.2, 357 настоящего Кодекса».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Долгова А.И. Экстремизм и терроризм, террористические и иные экстремистские преступления: понятие, анализ, динамика // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2008. С. 28.

² См.: Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика / Под ред. В.М. Лебедева; отв. ред. А.В. Галахов. М., 2009. С. 834.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 478.

⁴ Кабанов П.А. Политическая ненависть или вражда как мотив преступления // Российская юстиция. 2008. № 3. С. 44.

⁵ Минюшев Ф.И. Социальная антропология. М., 2004. С. 227.

⁶ Кузнецова Н.Ф. Наука российского уголовного права и законотворчество (историко-сравнительный очерк) // Ученые-юристы МГУ о современном праве. М., 2005. С. 273.

⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 654.

⁸ Там же. С. 127.

⁹ Побегайло Э.Ф. Преступления против жизни и здоровья // Избр. тр. СПб., 2008. С. 659.

¹⁰ См.: Редькина Е.А. К вопросу об уголовно-правовом понятии «социальная группа» // Криминологический журнал БГУЭП. 2008. № 2. С. 38.

¹¹ Егорова Н. К вопросу о новых мотивах совершения преступлений // Уголовное право. 2008. № 1. С. 42.

¹² Никто не наказывается за один только умысел (лат.).

¹³ Цит. по: Российская криминологическая энциклопедия / Под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2000. С. 623.

¹⁴ Иногамова-Хегай Л.В. Публичные призывы в системе Особенной части УК РФ // Системность в уголовном праве. М., 2007. С. 159.

¹⁵ См.: Кибальник А., Соломоненко И. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма // Законность. 2007. № 2. С. 15.

К вопросу о пределах криминализации отдельных общественно опасных посягательств на бюджетные правоотношения

Р.С. ЕФРЕМОВ – начальник финансово-экономического отдела ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

В статье исследуются вопросы определения общественной опасности посягательств на бюджетные правоотношения, а также основания разграничения административного правонарушения и уголовно наказуемого деяния, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств. Сформулированы выводы о целесообразности криминализации отдельных видов нецелевого использования бюджетных средств и необходимости осуществления межотраслевой дифференциации ответственности за соответствующие общественно опасные посягательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: общественная опасность; нецелевое расходование бюджетных средств; межотраслевая дифференциация ответственности; критерии разграничения административного проступка и преступления; правовая охрана бюджетной системы.

Необходимость теоретического осмысления оснований и пределов криминализации нецелевого использования бюджетных средств подтверждается крайне неоднозначными и противоречивыми оценками существующих уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за рассматриваемые деяния (ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ), со стороны криминалистов. В частности, в уголовно-правовой

литературе высказывается мнение о том, что отклоняющееся экономическое поведение, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 176 УК РФ, должно получить не уголовно-правовую, а административно- и(или) гражданско-правовую оценку¹, то есть говорится о необходимости декриминализации нецелевого использования государственного целевого кредита. Некоторые ученые, напротив, считают установление уго-

ловной ответственности за использование государственного целевого кредита не по прямому назначению социально обусловленным².

Проблема криминализации общественно опасных деяний по праву считается в теории уголовного права одной из фундаментальных. Разрешению ее посвящено значительное количество работ. В них представлены различные мнения по поводу того, какие именно критерии должны быть положены в основу криминализации деяний³. При значительной разнице подходов авторы, как правило, единодушны в одном: для установления преступности деяния необходимо, чтобы оно было общественно опасным, достаточно распространенным, процессуально доказуемым, а противодействие ему иными правовыми средствами (например, гражданско-правовыми или административно-правовыми) являлось бы неэффективным.

Следует отметить, что все общественно опасные посягательства на бюджетные отношения содержат в себе перечисленные критерии (признаки). Так, предусмотренные ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ деяния являются объективно общественно опасными, поскольку данные разновидности нецелевого использования бюджетных средств причиняют значительный вред важнейшим интересам личности, общества и государства. Вредоносность нецелевого использования бюджетных средств связана, прежде всего, с тем, что оно посягает на бюджетные отношения, которые выступают в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Совершение рассматриваемых действий крайне негативно может отразиться на функционировании органов государственной власти и управления; состоянии защищенности от внутренних и внешних угроз; государственным и частным экономическом развитии; охране окружающей среды и т.д. (ст. 21 БК РФ). В этой связи большое значение имеет обеспечение целевого использования ассигнований, выделяемых из бюджетов различных уровней.

К сожалению, далеко не всегда соответствующими должностными лицами выполняется указанное требование бюджетного законодательства. Так, за 2001–2008 гг. установлены факты нецелевого использования бюджетных средств в размере 26 447,6 млн руб., а объем нецелевого использования бюджетных средств, выявленный Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, только за четыре года (с 2005 по 2008 гг.) составил 13 321,5 млн руб. Данные суммы сопоставимы с бюджетом Вологодской области на 2008 г.⁴ Более того, результаты контрольно-ревизионной деятельности Счетной палаты Российской Федерации и Росфиннадзора свидетельствуют о том, что практически нет такого проверяемого объекта, где бы ни фиксировалось нецелевое использование бюджетных

средств в той или иной форме⁵. В современной юридической литературе открыто признается, что масштабное нецелевое использование бюджетных средств является реальной угрозой для национальной безопасности России⁶.

Выступающая в качестве основного критерия разграничения преступления и административного правонарушения общественная опасность деяния определяется обстоятельствами содеянного, например способом совершения преступления, размером вреда или тяжестью наступивших последствий, ролью подсудимого при совершении преступления в соучастии⁷. Применительно к рассматриваемым составам обязательным дифференциальным признаком административно и уголовно наказуемого нецелевого расходования бюджетных средств (ч. 1 ст. 285.1 УК РФ) является совершение этого деяния в крупном размере (свыше 1 млн 500 тыс. руб.). Для привлечения лица к уголовной ответственности за использование не по прямому назначению государственного целевого кредита (ч. 2 ст. 176 УК РФ) необходимо причинение крупного ущерба (свыше 250 тыс. руб.) гражданам, организациям либо государству. В противном случае, то есть при отсутствии указанных криминообразующих признаков, степень общественной опасности нецелевого использования бюджетных средств, по мнению законодателя, не столь высока, чтобы задействовать уголовно-правовые санкции, а следовательно, содеянное влечет бюджетно-правовую (ст. 289 БК РФ) и административно-правовую ответственность (ст. 15.14 КоАП РФ). Юридический анализ перечисленных норм УК РФ и КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что категория «крупный ущерб (размер)» использована законодателем в качестве единственного разграничительного признака сходных составов административного правонарушения и уголовно наказуемого деяния.

Следующим обязательным критерием криминализации деяния является достаточная степень его распространенности, так как «уголовное право регулирует форму реакции общества и государства на такие общественно опасные поступки индивидов, которые... представляют собой проявления некоторых общих тенденций и закономерностей»⁸. С другой стороны, криминализуемое деяние не должно быть излишне распространенным, поскольку «любая попытка криминализировать слишком распространенные формы поведения была бы... дисфункциональной, так как результат вышел бы за пределы практических возможностей уголовной юстиции, и тем самым была бы возведена в норму безнужность деяний, объявленных преступными»⁹. Количество уголовных дел, возбуждаемых по фактам нецелевого расходования бюджетных средств, является крайне незначительным, а число лиц, привлеченных к ответственности за совершение преступлений подобного рода, близко к нулю¹⁰. Можно констатировать, что

статистика правоохранительных органов не отражает действительного масштаба указанного явления, то есть приведенные статистические данные о преступлениях, предусмотренных ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ, свидетельствуют вовсе не о незначительной степени фактической распространенности уголовно наказуемого нецелевого использования бюджетных средств, а скорее, о высоком уровне латентности этих преступлений¹¹. Таким образом, нецелевое использование бюджетных средств является достаточно распространенным деянием, для того чтобы быть достойным уголовно-правового внимания, но вместе с тем не настолько обыденным и массовым, чтобы считать это деяние нормальной практикой, не требующей уголовно-правового реагирования.

Еще одним неперенным условием криминализации деяния выступает объективная невозможность эффективного противодействия ему правовыми мерами, более мягкими по сравнению с уголовно-правовыми. Это связано с тем, что уголовная ответственность является самым строгим видом юридической ответственности и весьма существенно ограничивает права и свободы лиц, к которым применяется, а также порождает иные отрицательные социальные последствия при реализации. Как справедливо отмечает В.Н. Кудрявцев, «уголовный закон поражает не только виновного, но и ни в чем не повинных членов его семьи, избавляет общество не только от правонарушителя, но и от участников общественного производства, разрывает у осужденного не только преступные, но и полезные, необходимые социальные связи»¹². В этой связи в теории уголовного права распространено мнение, что если существует возможность урегулировать сложившиеся в обществе противоречия, не прибегая к введению мер уголовной ответственности, то нужно постараться ограничиться использованием в этих целях норм других отраслей права. Иными словами, если эффективное противодействие общественно опасному деянию возможно административными, гражданско-правовыми, дисциплинарными и т.п. средствами, то его криминализация нецелесообразна.

Представляется, что данный критерий криминализации деяний полностью соблюден при установлении за нецелевое использование бюджетных средств уголовной ответственности, так как противодействие этому деянию исключительно бюджетно-правовыми и административными санкциями на практике доказало свою неэффективность. Ни бюджетное, ни административное законодательство не позволяют привлечь к ответственности индивидуальных предпринимателей и физических лиц, которые использовали предоставленные им бюджетные средства нецелевым образом. Что же касается должностных лиц, то, по признанию специалистов, система бюджетно-правовых и административных санкций за нецелевое использование

бюджетных средств, существовавшая до введения в УК РФ ст. 285.1, не только не оказывала на них необходимого превентивного воздействия, но скорее наоборот, формировала убежденность в безнаказанности и вседозволенности, что влекло за собой еще большее распространение названного негативного явления¹³. Не случайно многие криминалисты расценивали отсутствие в УК РФ нормы, предусматривающей ответственность за нецелевое использование бюджетных средств должностными лицами, как пробел в уголовном законе, требующий законодательного устранения¹⁴. Отрадно, что законодатель в этом случае воспринял эти научные рекомендации: Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ кодекс был дополнен ст. 285.1, которая установила уголовную ответственность должностных лиц за нецелевое расходование бюджетных средств.

Не последнюю роль в обеспечении неотвратимости уголовной ответственности за предусмотренное уголовным законом деяние играет его процессуальная доказуемость. В уголовно-правовой науке считается, что уголовный закон, устанавливающий ответственность за определенный вид деяний, может быть практически функционален и достаточно эффективен лишь в том случае, если все предусмотренные нормой признаки состава преступления нормально доказуемы¹⁵. Это означает, что необходимым критерием криминализации деяния является процессуальная осуществимость уголовного преследования. Представляется, что при формулировании уголовно-правовых норм об ответственности за нецелевое использование бюджетных средств указанное условие криминализации в целом соблюдено. По крайней мере доказывание преступлений, предусмотренных ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ, не должно вызывать неразрешимых трудностей у правоприменительных органов, поскольку действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации закрепляет необходимый набор следственных и судебных действий, с помощью которых осуществляется доказывание всех юридически значимых признаков составов этих преступлений.

Итак, нецелевое использование бюджетных средств обладает высокой степенью общественной опасности, свойственной только преступлениям, является достаточно распространенным и процессуально доказуемым деянием, противодействие которому исключительно бюджетно-правовыми и административно-правовыми средствами недостаточно эффективно. Все это позволяет признать криминализацию нецелевого использования бюджетных средств научно обоснованной и социально необходимой. Изучение оснований и пределов криминализации нецелевого использования бюджетных средств позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, предусмотренные ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ виды нецелевого использования

бюджетных средств ставят под угрозу эффективное выполнение задач и функций государства и местного самоуправления, тем самым причиняя вред личным, общественным и государственным интересам, а значит, обладают высокой степенью общественной опасности, свойственной только преступлениям.

Во-вторых, статистика правоохранительных органов не отражает действительного масштаба распространения нецелевого использования бюджетных средств, которое характеризуется высоким уровнем латентности.

В-третьих, противодействие нецелевому использованию бюджетных средств исключительно бюджетно-правовыми и административными санкциями на практике доказало свою неэффективность, в связи с чем установление и применение уголовной ответственности за это деяние является оправданным и целесообразным.

В-четвертых, предусмотренные УК РФ нормы, устанавливающие ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176), обладают немалым превентивным потенциалом, который, судя по данным уголовно-правовой статистики, используется далеко не в полном объеме. Для того чтобы максимально задействовать имеющиеся резервы, необходимо стремиться к неотвратимости наказания лиц, виновных в совершении указанных деяний.

Наконец, в-пятых, установление в ст. 285.1 и ч. 2 ст. 176 УК РФ ответственности за нецелевое использование бюджетных средств в целом соответствует научно обоснованным критериям криминализации деяний, а следовательно, является социально обусловленным и необходимым.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Лопашенко Н.А. Отклоняющееся экономическое поведение: пределы разумной криминализации // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: Материалы IV международ. науч.-практ. конф., посвящ. 250-летию Моск. гос. ун-та им. М.В. Ломоносова и состоявшейся на юрид. фак. МГУ им. М.В. Ломоносова 27–28 мая 2004 г. М., 2005. С. 339.

² См., напр.: Балябин В.Н. Уголовная ответственность за незаконное получение кредита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

³ См., напр.: Антонов А.Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Дагель П.С. Условия установления уголовной наказуемости // Правоведение. 1975. № 4. С. 37.

⁴ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора на 2008–2010 гг. <http://www.rosfinnadzor.ru/catalog.aspx?id=1025>

⁵ См.: Кушнарь А. Отмычки для бюджета // Финансовый контроль. 2000. № 5. С. 14–17.

⁶ См.: Карпов А.Г. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: уголовно-правовой и криминологический анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 10–11; Попов С.В. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств // Российский судья. 2006. № 11. С. 42.

⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. № 40 «О практике назначения судами уголовного наказания» (утратило силу) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1999. № 8. С. 3.

⁸ Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). М., 1982. С. 218.

⁹ Там же. С. 218–219.

¹⁰ См.: Анисимов Ю.Л. Квалификация преступлений в сфере бюджетных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 3.

¹¹ См.: Арутюнян К.С. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере распределения и использования бюджетных средств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 4; Демидов Ю.Н. Криминологическая ситуация в социально-бюджетной сфере // Уголовное право. 2000. № 4. С. 97.

¹² Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). С. 220.

¹³ См.: Офицерова А.В. Реформа российского уголовного законодательства: реалии и ожидаемые последствия (на примере статьи 285.1 УК РФ) // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сб. науч. тр. / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2004. С. 273.

¹⁴ См., напр.: Гордейчик С. Уголовно-правовая борьба с нецелевым использованием бюджетных средств // Законность. 1998. № 3 С. 16; Демидов Ю.Н. Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере. М., 2003. С. 337.

¹⁵ См.: Курляндский В.И. Уголовная политика, дифференциация и индивидуализация уголовной ответственности // Основные направления борьбы с преступностью. М., 1975. С. 82.