

УДК 343.359

Р.Р. ФАЗЫЛОВ,
кандидат юридических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ХАРАКТЕРИСТИКА СУБЪЕКТОВ НЕЦЕЛЕВОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И ЛИЧНОСТИ ПРЕСТУПНИКОВ

В целях совершенствования уголовного закона и правоприменительной практики в части борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств автором проведен анализ вопросов, связанных с субъектом названного преступления, разработаны предложения о формулировании или изменении понятий должностного лица, государственных и муниципальных организаций, субъекта данного состава, изучены признаки личности соответствующих преступников.

Нецелевое расходование бюджетных средств – деяние, стабильно встречающееся на практике из года в год. Так, в 2005 году Счетная палата Республики Татарстан выявила нецелевое использование бюджетных средств на сумму 111 млн руб., в 2006 году – на сумму 103 млн руб.¹ Между тем, по неэффективному использованию соответствующие цифры выглядят иначе: 911 млн руб. в 2005 году и 204 млн руб. в 2006 году соответственно². Иными словами, борьба с неэффективным использованием ведется успешнее, чем с нецелевым. По мнению автора, во многом это связано с несовершенством уголовного закона, в частности, с регламентацией в нем субъектов названных преступлений.

Субъект преступления – один из четырех элементов состава преступления, значение которого переоценить нельзя, поскольку без него "уголовная ответственность невозможна" [1]. По мнению И.М. Тяжковой, "субъектом преступления по уголовному праву может быть человек, совершивший умышленно или неосторожно общественно опасное деяние, предусмотренное уголовным законом, если он достиг установленного возраста, вменяем, а в отдельных случаях

также обладает некоторыми специальными признаками, указанными в соответствующей норме" [2]. Данную точку зрения автор считает вполне обоснованной и берет за основу исследования субъектов нецелевого расходования бюджетных средств (ст. 285¹ УК РФ).

Составы указанного преступления помещены в гл. 30 УК РФ "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления", то есть относятся к так называемым должностным преступлениям [3]. В научной литературе общепризнанным является мнение о том, что субъект преступлений, предусмотренных ст. 285¹ УК РФ, – специальный, поскольку кроме общих требований, предъявляемых к субъектам преступления, "должностное лицо должно обладать специфическими чертами, специально предусмотренными в законе" [4]. Представляется, что говорить о наличии специального субъекта можно лишь в случае, если его признаки непосредственно сформулированы в тексте уголовного закона.

В соответствии с диспозицией ч. 1 ст. 285¹ УК субъектом этого преступления является должностное лицо получателя бюджетных средств. В ст. 162 Бюджетного кодекса РФ устанавливается, что получатель бюджетных средств – это

¹ См.: <http://www.sprrt.ru/files/otch2006.doc>

² См. там же.

бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. Исходя из смысла примечания 1 к ст. 285 УК РФ, можно заключить, что применительно к составу нецелевого расходования бюджетных средств (ст. 285¹) это такие организации, как государственные и муниципальные учреждения, войска и воинские формирования Российской Федерации. В свете сказанного возникает вопрос, являются ли государственные органы и органы местного самоуправления организациями?

Возникает также вопрос, почему не подлежат уголовной ответственности по ст. 285¹ УК РФ главные распорядители и распорядители бюджетных средств³? Ведь они обладают исключительным правом распределения таких средств и могут кому-то их предоставить, а кому-то нет, предоставить в меньшем или большем объеме, своевременно или с затягиванием сроков.

Согласно ст. 158 Бюджетного кодекса РФ главный распорядитель средств федерального бюджета – это орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета, то есть федеральные министерства и ведомства, которые указаны в ведомственной структуре расходов федерального бюджета. Главными распорядителями средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета являются орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. Распоряди-

тель бюджетных средств в соответствии со ст. 159 Бюджетного кодекса РФ – это орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

В связи с этим представляется целесообразным рассматривать в качестве субъектов состава нецелевого расходования бюджетных средств должностных лиц главных распорядителей и распорядителей таких средств.

Исходя из ст. 20 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования [6], то есть если это предусмотрено соответствующим уставом.

Б.В. Волженкин полагает, что субъектом состава нецелевого расходования бюджетных средств является должностное лицо организации-получателя бюджетных средств, а поскольку расходные документы подписываются руководителем организации (либо его заместителем), а также главным бухгалтером, то субъектами данного преступления могут быть именно эти должностные лица государственных и муниципальных органов или учреждений, соответствующие командиры и финансисты воинских подразделений [5, с. 123; 7].

Относительно руководителя организации или его заместителя сомнений в том, что они относятся к числу субъектов данного состава преступления, не возникает. Однако есть сомнения относительно возможности признания субъектом рассматриваемого состава преступления главного бухгалтера. В результате изучения действующего законодательства автор пришел к выводу, что бухгалтерский учет не является администрированием, так как не имеет самостоятельных властных полномочий⁴. А административно-хозяйственные функции, как пред-

³ По мнению Б.В. Волженкина, за подобные деяния они должны подлежать ответственности по ст. 286 УК РФ [5, с. 125].

⁴ Администрировать – 1) управлять, руководить чем-нибудь; 2) управлять чем-нибудь бюрократически, формально, не входя в существо дела [8].

ставляется, должны быть основаны на праве управлять имуществом, распоряжаться им. Бухгалтер же лишь ведет учет имущества, в соответствии с законом осуществляет с ним те или иные хозяйственные операции, однако осуществляет это исключительно по распоряжению руководителя организации, его заместителя либо другого лица, на которое правомерно возложены административно-хозяйственные функции [9].

В результате исследования вопроса субъектного состава нецелевого расходования бюджетных средств выявлена следующая проблема. Эти средства часто попадают в распоряжение лиц, которые в соответствии с действующим законодательством не могут быть признаны должностными лицами.

В соответствии с примечанием 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. Получается, что руководители государственных и муниципальных предприятий, за исключением собственно учреждений, к числу должностных лиц не относятся. Исходя из примечания 1 к ст. 201 УК они являются лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих организациях, и несут ответственность за совершаемые по службе преступления по статьям гл. 23 УК [10].

В условиях проводимой в стране административной реформы к осуществлению отдельных функций государства, в том числе связанных с расходованием бюджетных средств, привлекаются самые разные организации. В связи с этим возникают проблемы квалификации соответствующих деяний, совершенных должностными лицами. Уголовное же законодательство из всего многообразия видов юриди-

ческих лиц в понятии должностного лица выделяет, как отмечалось выше, только учреждения. При таком подходе субъектами должностных преступлений не могут признаваться, например, руководители таких организаций как государственная корпорация, созданные государством или муниципальным образованием фонды и т.п.

Между тем в 2007 году был образован Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, организационно-правовой формой которого является государственная корпорация, и который будет распоряжаться колоссальными финансовыми ресурсами, полученными от государства [11]. Данный Фонд формируется за счет имущественного взноса Российской Федерации в размере двухсот сорока миллиардов рублей и деятельность его определяется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" в действующей редакции. Его руководители должностными лицами не являются.

Сложная ситуация возникла и с государственными внебюджетными фондами субъектов Российской Федерации. Согласно определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 марта 2006 г. № 11-Г06-3, действующее бюджетное законодательство не предоставляет субъектам Российской Федерации право создавать собственные внебюджетные фонды [12] и, соответственно, все такие фонды подлежат ликвидации или реорганизации. В Республике Татарстан в связи с этим принят республиканский закон от 20 июля 2006 г. № 59-ЗРТ "О признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Татарстан о государственных внебюджетных фондах Республики Татарстан" [13].

Были изданы и другие нормативные акты, приводящие республиканское законодательство в соответствие с федеральным. Примером тому служит Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 июля 2006 г. № 331 "О признании утратившим силу постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 01.03.2004 г. № 99", которое в числе прочих вопросов регламентировало деятельность государ-

ственного внебюджетного фонда "Государственный жилищный фонд при Президенте Республики Татарстан" [14]. В дальнейшем этот государственный внебюджетный фонд был преобразован в собственно фонд [15]. Однако в результате этой реорганизации руководители фонда тоже перестали быть должностными лицами и, соответственно, не могут подлежать ответственности за должностные преступления, в том числе предусмотренные ст.ст. 285¹ и 285² УК РФ. Согласиться с таким подходом нельзя, поскольку эти лица по-прежнему распоряжаются огромными бюджетными средствами.

По мнению автора, слово "учреждениях" в законодательном определении понятия должностного лица следует заменить словом "организациях", так, как это уже реализовано в административном праве, поскольку в настоящее время существует рассогласование определения понятия должностного лица в двух кодексах⁵.

Создание саморегулируемых организаций (ассоциаций, гильдий, союзов), которые представляют собой объединения профессиональных участников рынка в различных отраслях экономики страны, также является наглядным примером делегирования государственных полномочий в сфере распоряжения имуществом. Например, арбитражные управляющие занимаются внешним управлением государственных организаций и предприятий, в которых исполнение полномочий арбитражного управляющего связано с доступом к государственной тайне. Между тем, арбитражные управляющие не несут ответственности как должностные лица.

Следует согласиться с мнением А.В. Шнитенкова о том, что должностными лицами следует признавать государственных и муниципальных служащих, являющихся представителями интересов РФ, ее субъектов или муниципальных образований в органах управления акционерных обществ, а также работников коммерческих и некоммерческих организа-

ций, осуществляющих функции представителя власти [16].

В настоящее время многие предприятия, имеющие стратегическое значение для определенного населенного пункта, региона и государства в целом, часто являются коммерческими организациями. Сейчас созданы различные унитарные предприятия в сфере водоснабжения, снабжения электричеством, газом, топливом, продуктами первой необходимости и т.д., учредителями которых являются государство или муниципальные образования. Достаточно вспомнить в этой связи и отдельные акционерные общества, контрольный пакет акций которых принадлежит государству: РАО ЕЭС, РАО "Газпром" и т.д. Преступными действиями со стороны руководства данных организаций может быть нанесен колоссальный ущерб самым разным объектам уголовно-правовой охраны.

В связи с вышесказанным примечание 1 к ст. 285 УК РФ автор предлагает изложить в следующем виде: "Должностными лицами в настоящей главе 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 организациях, Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Под государственными и муниципальными организациями понимаются юридические лица, единственными или основными учредителями которых является государство или муниципальное образование, а также юридические лица, на которых законным образом возложено исполнение государственных или муниципальных функций".

Кроме того, поскольку государственные средства в некоторых случаях (на основании размещения государственных заказов, победы в конкурсе и т.п.) в соответствии с законодательством попадают в распоряжение негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, то могут возникнуть проблемы с ква-

⁵ О рассогласованиях см. подробнее в книге: Денисова А.В., Малков В.П. Уголовно-правовые рассогласования: отраслевой и межотраслевой аспекты. - Казань: Изд-во "Таглит-мат", 2006.

лификации их нецелевого расходования со стороны руководителей таких организаций.

Например, если деньги были получены на строительство какого-либо объекта, но в действительности они были направлены на приобретение строительного оборудования либо на сомнительные финансовые операции, которые привели к утрате этих средств. В итоге объект в срок не сдан, а направленные ресурсы восстановить не представляется возможным. Руководитель строительной организации поясняет, что намеревался исправить ситуацию, но в силу определенных обстоятельств не сумел это сделать.

Представляется, что содеянное при подобных признаках деяние нельзя квалифицировать как хищение. Квалификация же его как преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, а именно по ст. 201 УК РФ "Злоупотребление полномочиями", также видится весьма сомнительной. Более удачно здесь, по-видимому, применение ст. 165 УК РФ "Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием". Кроме того, не снимается с повестки дня и гражданско-правовая ответственность в виде возмещения убытков, выплаты неустойки и т.д.

Однако что делать, если в процессе следствия и судебного разбирательства не будет установлено, что умысел у виновного на совершение нецелевого расходования возник позже, чем была заключена сама сделка и средства были перечислены? Применима ли в данной ситуации ст. 165 УК РФ? Как считает автор, не применима. В итоге для виновного остается реальной лишь гражданско-правовая ответственность.

В связи с этим автор считает целесообразным обсудить в научной литературе вопрос о том, чтобы сделать субъекта состава преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ, общим. А совершение этого деяния получателем бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств и главным распорядителем бюджетных средств – преступлением с квалифицированным составом. По мнению автора, это ре-

шило бы многие из рассмотренных в настоящей работе проблем.

Разумеется, такое предложение имеет доводы как "за", так и "против". Среди возможного основания для критики можно назвать следующее: в соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности [17]. И у оппонентов появится желание заявить, что данное предложение нарушает указанное выше положение Конституции РФ.

Однако, по мнению автора, никакого нарушения в таком случае не происходит. Во-первых, ущерб от преступного поведения лица, нецелевым образом расходующего бюджетные средства, причиняется преимущественно правильному исполнению должностными лицами органов государства, органов муниципальных образований, а также должностными лицами государственных внебюджетных фондов их функций по распоряжению средствами в соответствии с их целевым назначением [18, с. 24]. Во-вторых, мы имеем дело с так называемой множественностью объектов преступления, когда одним деянием причиняется ущерб сразу нескольким объектам уголовно-правовой охраны [19]. Ведь дополнительными объектами нецелевого расходования бюджетных средств могут быть такие ценности, как права любых конкретных лиц, в отношении которых государство в результате нецелевого расходования не выполнило своих обязанностей: граждан, их коллективов, организаций, государства как особой организации граждан, общества в целом [18, с. 24].

Наряду с определением юридических признаков субъекта преступления действующее законодательство обязывает работников органов правосудия во всех случаях изучать личность преступника. Субъект преступления и личность преступника – несовпадающие понятия. Субъект преступления – понятие правовое. Признаки, характеризующие субъект преступления (вменяемость, возраст и др.), являются обязательными признаками состава преступления. Только при наличии этих признаков

в совокупности с другими необходимыми признаками состава преступления лицо может привлекаться к уголовной ответственности в случае совершения предусмотренного законом деяния, то есть может рассматриваться как преступник.

А.М. Лазарев утверждает: "Личность преступника более широкое и емкое понятие, чем субъект преступления. Это сложный комплекс характеризующих его признаков, свойств, связей, отношений, его нравственный мир, взятые в развитии, взаимодействии с социальными и индивидуальными жизненными условиями, и в той или иной мере определившие совершение преступления" [20]. В совокупности эти признаки дают социальную, политическую, экономическую характеристику субъекта преступления, показывают его моральный облик и общественную опасность.

Личность преступника имеет огромное значение и для квалификации преступления (когда некоторые признаки делают состав преступления квалифицированным), для назначения наказания. Как указывает А.И. Долгова, личность – это "социальное лицо человека", то, кем он стал в процессе социального развития, формирования и деятельности в обществе [21]. В уголовном законе личность преступника выступает также как "одно из оснований индивидуализации уголовной ответственности и уголовного наказания" [22].

Наиболее важными социальными показателями личности преступника являются пол, возраст, образование, род занятий, гражданство и место жительства.

В уголовной статистике давно известно, что преступность мужчин в 8-10 раз превышает преступность женской части населения [23]. Представляется, что по рассматриваемому составу преступления эта цифра в основном сохранится с учетом соотношения количества мужчин-руководителей и женщин-руководителей.

Считается, что образование накладывает определенный отпечаток на личность человека, положительно влияет на его жизненную позицию, уменьшая склонность к антиобщественному поведению.

Для нецелевого расходования это, по-видимому, существенного значения не имеет. Совершают рассматриваемые преступления, как правило, лица, имеющие высшее профессиональное образование.

По роду занятий и социальному положению это руководители, лица, имеющие относительно высокие статусные позиции и хорошее материальное положение. Видимо, это люди состоявшиеся, вышедшие за рамки тридцатилетнего возраста, поскольку раньше занять соответствующие должности представляется сложным.

Некоторые оценки автора статьи совпадают с данными исследования, проведенного Д.А. Бойковым. Так, среди лиц, совершающих нецелевое расходование бюджетных средств, преобладают лица среднего возраста (30-50 лет). Эта особенность связана с тем, что для занятия соответствующих должностей в организациях-получателях бюджетных средств требуется и определенный служебный стаж. Данные о служебном положении и стаже работы лиц, совершающих нецелевое расходование бюджетных средств, отражают связи способов совершения этих преступлений, круга вовлекаемых в них лиц с условиями движения (целевого направления), учета бюджетных средств. Сравнительно велика доля лиц со значительным профессиональным стажем (более 70% из них имеют стаж более 10 лет) [24].

По признаку гражданства в силу того, что субъектом рассматриваемых преступлений являются должностные лица, можно установить следующее: субъектами данных составов преступлений могут быть только граждане Российской Федерации.

Большинство возможных субъектов этих преступлений, по-видимому, проживают в городах. Эта позиция основана на том факте, что именно там сосредоточено большинство бюджетных учреждений и органов управления государственными внебюджетными фондами.

Учет изложенных в работе предложений и оценок будет, по мнению автора, способствовать более успешной борьбе с нецелевым расходованием бюджетных средств.

Список литературы

1. Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 179.
2. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении: учебник для вузов; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доц. И.М. Тяжковой. – М.: ИКД "Зеркало-М", 2002. – С. 265.
3. Кузнецов П. Субъекты должностных преступлений // Законность. – 1999. – № 10. – С. 56.
4. Светлов А.Я. Ответственность за должностные преступления. – Киев: Наукова думка, 1978. – С. 87.
5. Волженкин Б.В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. – СПб.: Изд-во Р. Асланова "Юрид. центр Пресс", 2005.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
7. Уголовное право России. Часть особенная: учебник для вузов; отв. ред. Л.Л. Кругликов. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 710.
8. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – С. 19.
9. Фазылов Р.Р. Субъект нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285¹ и ст. 285² УК РФ) // Проблемы российского законодательства: история и современность: мат-лы Межрегион. науч.-практ. конф. Часть II. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2005. – С. 88-96.
10. Изосимов С.В. Злоупотребление должностными полномочиями: проблемы законодательного определения и квалификации // Российский судья. – 2003. – № 4.
11. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 27 июля. – № 162.
12. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 2. – С. 14-15.
13. Республика Татарстан. – 2006. – 25 июля. – № 147.
14. Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2006. – 19 июля. – № 27.
15. Указ Президента РТ от 30 декабря 2004 г. № УП-810 "О мерах по регулированию деятельности Государственного жилищного фонда при Президенте Республики Татарстан" // Республика Татарстан. – 2004. – 31 декабря. – № 259-260.
16. Шнитенков А.В. Ответственность за преступления против интересов службы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Омск, 2006. – С. 10-11.
17. Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
18. Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов; под науч. ред., заслуженного деятеля науки РФ, д.ю.н., проф. В.П. Малкова. – Казань: Таглитат, 2005.
19. Бикеев И.И. О понятии объекта преступления и множественности таких объектов // Системность в уголовном праве. Мат-лы II Росс. Конгресса по уголовному праву. – М.: Проспект, 2007. – С. 65.
20. Лазарев А.М. Субъект преступления. – М.: ВЮЗИ, 1981. – С. 12.
21. Криминология: учебник для юрид. вузов; под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 274.
22. Павлов В.Г. Субъект преступления в уголовном праве. – СПб.: Санкт-Петербургская юридическая академия, "Издательский Торговый Дом "Герда", 1999. – С. 25-26.
23. Кудрявцев В.Н. Причинность в криминологии (о структуре индивидуального поведения). – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 59.
24. Бойков Д.А. Причины и условия нецелевого расходования бюджетных средств, характеристика лиц, осуществляющих нецелевое расходование бюджетных средств // Финансовое право. – 2005. – № 11. Материалы получены из системы "Консультант Плюс".

В редакцию материал поступил 24.08.07.