

Мальковский Денис Владимирович

соискатель кафедры уголовного права
Краснодарского университета
МВД России
dom-hors@mail.ru

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ
СОВЕРШЕНИЯ НЕЦЕЛЕВОГО
РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ
СРЕДСТВ И СРЕДСТВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ**

Аннотация:

Статья посвящена актуальнейшей на сегодняшний день проблеме: предупреждению совершения нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. В ней отражены основные направления деятельности государственных и муниципальных органов власти ориентированные на такую деятельность.

Ключевые слова:

преступность, преступление, предупреждение преступлений, общесоциальное криминологическое предупреждение, специальное криминологическое предупреждение, превенция, индивидуальная профилактика, финансовый контроль.

Malkovskiy Denis Vladimirovich

PhD applicant of the Criminal Law Department,
Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia
dom-hors@mail.ru

**MAIN AREAS OF
THE STATE AND MUNICIPAL
AUTHORITIES' ACTIVITIES
ON PREVENTION OF
THE MISUSE OF
THE STATE BUDGET
AND NON-BUDGETARY FUNDS**

Summary:

The article considers such an urgent issue as a prevention of the misuse of the state budget and non-budgetary funds. The author discusses the main areas of the state and municipal authorities' activities aimed to prevent such a misuse.

Keywords:

criminality, crime, crime prevention, general social crime prevention, special crime prevention, prevention, individual precautions, financial supervision.

В юридической криминологической литературе достаточно подробно исследованы теоретические основы предупреждения преступлений [1], в связи с чем мы не будем подробно останавливаться на этом аспекте. Отметим лишь несколько основных положений. Прежде всего, обратим внимание на то, что деятельность по предупреждению преступлений можно представить как двухсторонний процесс: с одной стороны, целенаправленное включение объекта в общественно полезные связи-отношения, а с другой – воспрепятствование вступлению в криминогенные. Это две взаимосвязанные стороны предупредительной деятельности. Если прерывание негативных отношений осуществляется преимущественно с помощью принудительных мер предупреждения, то для стимулирования позитивных связей используются главным образом меры, не связанные с принуждением. При этом довольно часто при классификации предупредительных мер одни и те же термины разными авторами употребляются в разных значениях. В этом плане показательным является разнозначное употребление понятий общесоциального и специально-криминологического предупреждений. Одни авторы выделяют две разновидности мер – специальные, реализация которых основана на нормах уголовного, уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального права [2] и меры специально-криминологические, включающие уголовно-правовые [3].

Однако мы не склонны видеть здесь какое-либо принципиальное различие, но готовы поддержать точку зрения, согласно которой предупредительные меры целесообразно разделить на две основные группы:

1. меры правового характера и прежде всего уголовно-правового и уголовно-процессуального, как правило, связанные с мерами принуждения;
2. профилактика, или превенция, в которую входят все виды антикриминогенного воздействия и которая связывается с организационной деятельностью государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений [4].

Вместе с тем мы считаем дополнить такой подход выделением еще одной группы мер, которая связывается с предупреждением преступлений на основе совершенствования правовых норм, регулирующих уголовно-охраняемые общественные правоотношения. В нашем случае речь идет о нормативно-правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения и правоотношения в сфере прохождения государственной гражданской службы. Совершенствование правовых норм в этом направлении позволит устранить ряд условий, которые способствуют совершению нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

При решении вопросов предупреждения нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов следует определиться по ряду аспектов, в частности, это касается того, в отношении кого, каких категорий лиц конкретно должна осуществляться профилактика нецелевого расходования публичных средств; какие органы, должностные лица, другие субъекты должны организовывать и непосредственно осуществлять предупредительную деятельность; какими методами должна осуществляться такая деятельность и т.д. Определяя ответы на данные вопросы, следует иметь в виду, что первый вопрос связан с выявлением лиц, в отношении которых необходимо проводить профилактику, постановкой их на соответствующий учет, классификацией, типологией, накоплением нужной информации о таких лицах и т.д. Второй вопрос касается органов и организаций, служб и подразделений, имеющих в их распоряжении сил и средств, которые могут и готовы осуществлять профилактику.

На наш взгляд, полезной была бы норма УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за издание должностным лицом нормативно-правовых или распорядительных актов, изменяющих расходы и доходы бюджета вопреки установленному законом порядку, если предмет таких действий являлись бюджетные средства в крупном размере. Общее превентивное значение такой нормы состояло бы в том, что под угрозой уголовного наказания она могла бы обеспечивать сдерживание от указанных противоправных действий тех должностных лиц, которые обладают полномочиями издавать или утверждать нормативно-правовые акты, конкретизирующие, изменяющие или разъясняющие основания и порядок формирования доходной или расходование расходной частей бюджетов нижестоящих бюджетных учреждений и организаций.

Данный уголовно-правовой запрет мог бы сыграть превентивную роль и в отношении должностных лиц, обладающих правом принимать акты межведомственного характера, либо нормативные акты региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления о доходах и расходах соответствующих бюджетов.

Если брать проблему правового регулирования бюджетных отношений в более широком масштабе, то возникает такой аспект, как нечеткость разграничения разных видов юридической ответственности за нарушения в бюджетной сфере, что также определенным образом снижает эффективность предупредительных мер.

В настоящее время имеет место нечеткий понятийный аппарат, допускающий возможность противоречивого толкования законодательных терминов и их последующего применения, что приводит к неправильному применению норм как материального, так и процессуального права. Подобная ситуация объясняется не только недостатками работы правоохранительных органов, которые, в свою очередь, обусловлены как несовершенством соответствующих законодательных и в целом нормативных правовых актов, так и подчас отсутствием действенных мер общей и специальной профилактики, реализуемых в бюджетно-финансовой сфере.

Нечеткость административной деликтологии не может негативно не сказываться и на институте уголовной ответственности. Поэтому мы полагаем целесообразным провести работу по обобщению норм о юридической ответственности разных видов за нарушения в бюджетной сфере и привести их к общему знаменателю. Возможно, это будет отдельная глава БК РФ, либо, как предлагают некоторые авторы, специальный закон под названием «О финансовой ответственности», в котором предлагается закрепить, во-первых, понятие «финансовое правонарушение»; во-вторых – единый перечень финансовых правонарушений; в-третьих, установить процедуру и правила производства по делам о финансовых правонарушениях; в-четвертых, установить конкретные санкции за каждое финансовое правонарушение [5]. Однако в любом случае важно, чтобы были прописаны критерии отграничения разных видов юридической ответственности за нарушения в бюджетной сфере.

И тогда, например, действенный институт административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (средств государственных внебюджетных фондов) будет служить предупредительным (профилактическим) средством в отношении уголовно наказуемых деяний в бюджетной сфере, предусмотренных в диспозициях рассматриваемых составов преступлений (ст. 285–1 и 285–2 УК РФ).

Профилактика правонарушений и преступлений давно уже признается основным направлением в борьбе с преступностью. Тем не менее, эта деятельность требует серьезного ресурсного обеспечения, в первую очередь высокопрофессиональными кадрами, материальными и финансовыми средствами, специальной технической оснащенности и социально-правовой защиты. В последнее время в этом направлении предприняты значительные меры, но коренные изменения пока не наступили. Делаются попытки выйти из положения за счет средств из местных бюджетов и отчислений крупных предприятий. Однако, как известно, их возможности в этом отношении весьма ограничены. Наиболее существенным недостатком профилактической работы во многих случаях является ее формализм. Ему в большей степени подвержена индивидуальная профилактика, осуществление которой связано с деятельностью, затрагивающей права и интересы граждан, требующей специальных криминологических и правовых знаний, психолого-педагогических навыков. Такими качествами далеко не всегда обладают лица, осуществляющие индивидуальную профилактическую работу. К тому же еще не в полной мере отработан правовой механизм осуществления этой деятельности. Во многом он не исключает возможности принятия произвольных решений, подрывающих саму идею индивидуальной профилактики, которая, как известно, состоит в том, чтобы путем упреждающего воздействия не допустить становления профилактируемого на противоправный и преступный путь.

Самое главное заключается в том, чтобы уменьшить потери и повысить эффективность на всех этапах осуществления индивидуальной профилактической работы, начиная с выявления лиц, могущих реально встать на путь совершения преступлений, постановки их на профилактический учет и кончая завершением профилактического воздействия и снятием таких лиц с соответствующего учета.

Необходимо отметить, что индивидуальная профилактика рассматриваемых составов преступлений осуществляется пока на низком уровне, и это еще мягко сказано. Одна из важнейших проблем здесь – это субъекты профилактики. Действительно, кто будет профилактировать должностных лиц – лиц с высшим образованием, руководителей, как правило, узких специалистов? Органы внутренних дел, участковые уполномоченные? У них не хватит достаточной для этого подготовки по теме бюджетных правоотношений. Прокуратура? Нет, это не ее функция. Остается только институт финансового контроля, представители органов которого, очевидно, должны взять на себя эту миссию.

Между тем отсутствие единой концепции и системного подхода к решению проблемы эффективности финансового контроля объясняет неудачи органов государственной власти в области предотвращения финансовых правонарушений и преступлений. Так, обращаясь к опыту развитых стран, в частности, США, в решении данной задачи, стоит отметить, что основным принципом работы финансово-контрольных органов США является кооперация и партнерство всех организаций, осуществляющих свою деятельность в области предотвращения и раскрытия финансовых преступлений. Ни одна организация, ни одно агентство, ни один финансовый институт не справятся с этой задачей в одиночку. И только взаимодействие всех органов, осуществляющих финансовый контроль, способствует поиску эффективных и выгодных инструментов в борьбе с финансовыми правонарушениями, преступлениями, в том числе и отмыванием денежных средств, полученных нелегальным путем [6].

Далее, следует напомнить об институте конкурсного поступления на службу. Как отмечалось ранее, Положением о порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим и Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 [7], определено, в частности, что поступление на гражданскую службу впервые и переход гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую осуществляются на основании конкурса. Однако Положения в части конкурсного отбора фактически не выполняются, поскольку в них слишком много норм, которые позволяют не проводить такие конкурсы, и прежде всего это касается того, что они не проводятся, если должность, полномочия которой позволяют в том числе принимать решения о целевом (нецелевом) расходовании бюджетных средств (средств государственных внебюджетных фондов), оказывается не вакантной.

Мы полагаем, что здесь необходимо учесть тот факт, что должностные лица, по сути, распоряжаются общественными деньгами (публичными средствами), и соответственно требования к работникам такой категории должны быть повышенными. Поэтому считаем целесообразным внести изменения в оба Положения, предусматривающие, что замещение данных должностей осуществляется на определенный срок (допустим, на пять лет), после чего вновь объявляется конкурс, независимо от того, вакантна должность или нет. При этом должностное лицо, которое замещает эту должность, может также участвовать в таком конкурсе и, более то-

го, иметь при прочих равных условиях преимущество перед другими конкурсантами. При этом конкурс, как представляется, должен включать в себя и тестовый экзамен на знание последних изменений в бюджетном законодательстве, а также законодательства о юридической ответственности за нарушения бюджетной дисциплины.

Ссылки и примечания:

1. Теоретические основы предупреждения преступности / отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 1977; Алексеев А.И. Криминология. М., 2002; Криминология. Общая часть / под ред. В.В. Орехова. СПб., 1992; Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1998 и другие.
2. Прокументов Л.М., Шеслер А.В. Криминология. Общая часть. Красноярск, 1997. С. 200-201.
3. Криминология / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 1997. С. 347–350; Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992; Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой и В.В. Лунева. М., 2004; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2004; Хохряков Г.Ф. Криминология. М., 1999; Алексеев А.И. Криминология. М., 2002; Иншаков С.М. Криминология. М., 2000 и другие.
4. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности. Красноярск: КГУ, 1999. С. 28; Оськина Е.Л. Проблемы классификации уголовно-правовых мер предупреждения преступлений // Российский судья. 2008. № 9. С. 36.
5. Саттарова Н.А. Некоторые теоретические проблемы обоснования финансовой ответственности как вида юридической ответственности // Финансовое право. 2005. № 11. С. 42.
6. Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями в США. URL: www.fincen.gov (дата обращения: 07.06.2013).
7. Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим; Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (утверждены Указом Президента РФ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 01.02.2005 г. № 113) // Справочно-правовая система «Консультант+». 2008.

References and notes:

1. Zvirbule, VK, Klochkov, VV & Minkovskiy, GM (ed.) 1977, *The theoretical basis for the prevention of crime*, Moscow; Alekseev, AI 2002, *Criminology*, Moscow; Orekhov, VV (ed.) 1992, *Criminology. The general part*, St. Petersburg; Kuznetsova, NF & Minkovsky, GM (ed.) 1998, *Criminology*, Moscow.
2. Prozumentov, LM & Shesler, AV 1997, *Criminology. The general part*, Krasnoyarsk, pp. 200-201.
3. Dolgova, AI (ed.) 1997, *Criminology*, Moscow, pp. 347-350; Karpets, II 1992, *Crime: Illusions and Reality*, Moscow; Kuznetsova, NF & Lunev, VV (ed.) 2004, *Criminology*, Moscow; Kudryavtseva, VN & Eminova, VE (ed.) 2004, *Criminology*, Moscow; Khokhryakov, GF 1999, *Criminology*, Moscow; Alekseev, AI 2002, *Criminology*, Moscow; Inshakov, SM 2000, *Criminology*, Moscow.
4. Shchedrin, NV 1999, *The general theory of crime prevention*, Krasnoyarsk, KSU, p. 28; Oskina, EL 2008, 'The problems of classification of criminal measures of crime prevention', *Russian judge*, no. 9, p. 36.
5. Sattarova, NA 2005, 'Some theoretical problems of justification of financial responsibility as a form of legal liability', *Financial Law*, no. 11, p. 42.
6. Network to combat financial crimes in the United States . URL: www.fincen.gov (date accessed : 07.06.2013) .
7. 'Regulations on the procedure for assigning and maintaining class ranks of the Civil Service of the Russian federal state civil servants; Regulations of the competition for the vacant position of the civil service (approved by the Decree of the President of the Russian Federation " On the procedure for assigning and maintaining class ranks of the Civil Service of the Russian Federation " from 01.02.2005 № 113)' 2008, *Legal reference system "Consultant +"*.