

Уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства: сравнительно- правовой анализ Уголовного кодекса Республики Узбекистан и Российской Федерации

Criminal liability for violations of budget legislation: comparative legal analysis of the Criminal Code of the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation

Салимова Г.М.

Самостоятельный соискатель Университета общественной безопасности Республики Узбекистан

e-mail: gulrukhsalimova2112@gmail.com

Salimova G.M.

Self-employed applicant, University of Public Safety of the Republic of Uzbekistan

e-mail: gulrukhsalimova2112@gmail.com

Аннотация

В статье проводится сравнительно-правовой анализ развития, различий и сходств законодательства об уголовной ответственности за нарушение бюджетной и сметно-штатной дисциплины в Республике Узбекистан и Российской Федерации. Выдвинуты предложения, направленные на совершенствование законодательства об уголовной ответственности за нарушения бюджетной и сметно-штатной дисциплины.

Ключевые слова: законодательства, преступление, уголовная ответственность, бюджет, сметно-штатная дисциплина, квалификация, криминализация, расходования, хищения, злоупотребление.

Abstract

The article provides a comparative legal analysis of the development, differences and similarities of legislation on criminal liability for violation of budgetary and estimate-staff discipline in the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation. Proposals have been put forward aimed at improving legislation on criminal liability for violations of budgetary and estimate-state discipline.

Keywords: legislation, crime, criminal liability, budget, estimate-staff discipline, qualifications, criminalization, spending, theft, abuse.

К числу стран, с которыми Узбекистан связывает общие тенденции развития, следует отнести Российскую Федерацию. Уже более 30 лет Узбекистан и Российская Федерация находятся на пути становления свободных рыночных отношений. Каждая страна последовательно ведёт экономические реформы, которые привели к позитивным сдвигам в социально-экономической ситуации в регионе.

Развитие экономической сферы является мощным катализатором роста количества экономических правонарушений, в том числе в сфере экономической деятельности государства. Таким образом, область бюджетно-правовых отношений — это важнейшая сфера экономической деятельности любого социально ориентированного государства.

Нельзя не согласиться с мнением, что само существование государственной власти напрямую зависит от эффективного функционирования бюджетной системы страны [1]. Как правильно заметил Д.А. Бойков, нет актуальней проблемы, чем правовое

регулирование отношений по созданию, распределению, перераспределению, использованию и контролю бюджетных средств [2].

Имея общую правовую историю, в том числе уголовно-правовой системе обе страны ежедневно сталкиваются со схожими проблемами.

Ни Узбекистан, ни РФ не могут похвастаться наличием эффективного механизма контроля в бюджетной сфере, со стороны правоохранительных и других государственных органов. Существующий механизм может лишь констатировать факты о нецелевом использовании бюджетных средств в огромных размерах. Например, счётная палата обеих стран периодически публикует отчёты о различных нарушениях бюджетного законодательства.

Следует отметить, что первоначально и Уголовный кодекс Республики Узбекистан (*принятый Олий Мажлисом 22.09.1994 г. и вступивший в силу с 01.04.1995 г.*), и Уголовный кодекс РФ (*принятый Государственной думой 24.05.1996 г. и вступивший в силу с 01.01.1997 г.*) не предусматривал специальную норму об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств.

Однако, в УК обеих стран имелись нормы, устанавливающие ответственность за все формы хищения, злоупотребление и превышение должностных полномочий, по которым квалифицировались общественно опасные деяния, посягающие на сферу бюджетных отношений.

Тем самым, до 1999 г. бюджетные преступления, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств, в Узбекистане квалифицировались по общим нормам, предусматривающим ответственность за злоупотребление либо превышение власти или должностных полномочий (ст.205,206 УК Р.Уз.), а также исходя из особенностей субъективной стороны, по ст. 167 УК Р.Уз. То есть, хищение путем присвоения или растраты чужого имущества, вверенного виновному или находящегося в его ведении.

Совершенно справедливым является, на наш взгляд, утверждение А.В. Макарова о том, что одной (самой главной) из причин нарушения распорядителями и получателями бюджетных правил расходования указанных средств явилось отсутствие четкой нормативно-правовой базы, устанавливающей ответственность за нарушения бюджетного законодательства [3].

В Узбекистане за «нарушение бюджетной дисциплины» уголовную ответственность установили 15.04.1999 г., данный состав, т.е. ст. 184¹ расположена в разделе III («Преступления в сфере экономики») гл. XII («Преступления против основ экономики») УК РУз. Таким образом, с точки зрения узбекского законодателя данное преступление посягает на общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование финансово-экономической деятельности и экономики в целом.

Основной состав данного преступления установил уголовную ответственность за нарушение бюджетной дисциплины, т.е. направление бюджетных средств на расходы, не предусмотренные в бюджете или в сметах учреждений и организаций, финансируемых из бюджета, превышение лимитов бюджетных ассигнований по статьям расходов, нарушение штатно-сметной дисциплины в таких учреждениях и организациях, совершенное после применения административного взыскания за такое же деяние.

Квалифицированный и особо квалифицированный состав данного преступления предусматривал наказания за совершение того же деяния (ч.1 ст.184¹УК РУз) в крупном и особо крупном размере, понятие крупного (от 100 до 300 МРЗП) и особо крупного(от 300 и более МРЗП) размера определены в разделе VIII УК РУз.

Однако, основной, квалифицированный и даже особо квалифицированный состав относились к преступлениям, не представляющим большой общественной опасности.

В четвертой части данной статьи был предусмотрен, по сути, самостоятельный состав преступления, т.е. необоснованная задержка руководителями и другими должностными лицами банков выдачи учреждениям и организациям, финансируемым из бюджета, денежных средств на выплату заработной платы, пособий, стипендий и других приравненных к ним расходов, совершенная после применения административного

взыскания за такие же действия. Мы согласны с мнением А.Г. Карпова [4, с. 86], что данное деяние, в отличие от национального, российский законодатель правильно сформулировал как самостоятельный состав преступления, которое предусмотрено в ст. 145¹ («Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат») УК РФ. Лишь 20 августа 2015 г. часть четвертая ст. 184¹ была исключена. Однако, эта норма была добавлена, как нарушение бюджетного законодательства, т.е. бюджетной дисциплины, и данное деяние в настоящее время уголовно наказуемо.

Анализируя старую редакцию ст.184¹ УК РУз, нельзя не упомянуть, что узбекский законодатель установил излишне мягкое наказание, закрепил административную преюдицию, тем самым повысил уровень латентности.

Следует отметить, что диспозиция ст. 184¹ УК РУз бланкетная. Хотя закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000 г. лишь установил, что лица, виновные в нарушении законодательства о бюджетной системе, несут ответственность в установленном законом порядке.

А.Г. Карпов констатирует, что состояние иного отраслевого законодательства, регулирующего нормальное функционирование бюджетных отношений, также далеко от совершенства [4, с. 96]. К сожалению, запаздывание законодательного регулирования механизмов в правовом отношении чревато самыми негативными последствиями (*сомнительные бюджетные расходы, недофинансирование социальных проектов, хроническое неисполнение бюджета, снижение авторитета власти и законодательства в бюджетной сфере и т.п.*).

Лишь с 1 января 2014 г. вступил в силу Бюджетный кодекс РУз [5], которым предусматривается «официальный» перечень нарушений (нарушение бюджетной и сметно-штатной дисциплины, порядка ведения бюджетного учета и финансовой отчетности, порядка представления бюджетного запроса, смет расходов и штатных расписаний на регистрацию, а также финансовой отчетности, порядка использования товаров, поступивших в Республику Узбекистан в рамках безвозмездной помощи) в бюджетной сфере. Как известно, аналогичное решение нашло свое отражение и в Бюджетном кодексе РФ [6], который вступил в силу намного ранее в январе 2000 г.

В связи с принятием БК Республики Узбекистан, у узбекского законодателя возникла необходимость совершенствования ст. 184¹ УК РУз.

На наш взгляд, с большим опозданием, т.е. 26 декабря 2016 г. ст. 184¹ УК РУз была принята в новой редакции. Нельзя не отметить, что и название статьи («Нарушение бюджетной и сметно-штатной дисциплины»), и ее содержание, а также формулировка претерпели существенное изменение.

Так, согласно ч.1 ст.184¹ УК РУз («Нарушение бюджетной и сметно-штатной дисциплины в финансовом году, совершенное в крупном размере») наказанием в виде штрафа до пятидесяти базовых расчетных величин или обязательными общественными работами до двухсот сорока часов либо исправительными работами до одного года карается тот, кто:

➤ направляет в финансовом году средства Государственного бюджета, бюджетов государственных целевых фондов и внебюджетных фондов бюджетных организаций на цели, не соответствующие условиям их получения (использования);

➤ выплачивает в финансовом году без соблюдения установленных разрядов по оплате труда, размеров должностных окладов, надбавок, доплат и других выплат к заработной плате;

➤ необоснованно задерживает выдачи учреждениям и организациям, финансируемым из бюджета, денежных средств на выплату заработной платы, пенсий, пособий, стипендий и других приравненных к ним расходов, а также учреждениям, осуществляющим доставку пенсий;

➤ включает в смету расходов бюджетных ассигнований на основании недостоверных сведений и завышенных по сравнению с нормативами;

- не соблюдает установленной предельной общей численности персонала, нормативов соотношения между категориями работников, типовых штатных нормативов;
- не соблюдает порядка формирования и использования внебюджетных фондов бюджетных организаций;
- не соблюдает установленного порядка и нормативов составления тарификационных списков.

Анализ основного состава позволяет сделать вывод о том, что в содержании нормы указывается то, что уголовно-наказуемыми являются противоправные действия, указанные в ст.187 («Нарушение бюджетной дисциплины»), 188 («Нарушение сметно-штатной дисциплины») БК РУз.

Общеизвестно, что, если состав преступления сформулирован достаточно широко, это естественно, ведёт к ошибкам: и во время следствия, и во время судебного разбирательства.

В соответствии с ч.2 (квалифицированный состав) ст.184¹ УК, наказывается штрафом (от 50 до 75 базовых расчетных величин) или обязательными общественными работами (от 240 до 300 часов) или исправительными работами (до 2 лет) или ограничением свободы (до 1 года) либо лишением свободы (до 1 года), если лицо совершил данное деяние, в особо крупном размере.

Закон Республики Узбекистан от 3 декабря 2019 г. увеличил крупный (размер в пределах от трехсот до пятисот базовых расчетных величин) и особо крупный (размер, равный пятистам и более базовых расчетных величин), определенный в разделе VIII УК РУз.

Узбекский законодатель, следуя «установленной традиции», основной и квалифицированный состав причислил к преступлениям, не представляющим большой общественной опасности, лишь сравнительно «ужесточив наказание».

По конструкции объективной стороны состав рассматриваемого преступления, так же как и в УК РФ, сформулирован по формальному типу. Как видим, законотворческое решение, установленное в УК обеих стран, не учитывает объект данного преступления, её специфику.

Как отмечалось выше, Уголовный Кодекс РФ от 24.05.1996 г. также как УК РУз не предусматривал специальную норму об ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных вне бюджетных фондов.

До 2003 г. преступления в бюджетной сфере квалифицировались по ст.201, 285, 286 УК РФ как злоупотребление или превышение полномочий. Федеральным законом РФ за №162-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [7] российский законодатель установил уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285¹ УК РФ) и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285² УК РФ).

Следует отметить, по определению родового, видового и непосредственного объекта бюджетных преступлений в юридической литературе отсутствует единый взгляд, также нет конкретных представлений по данному вопросу и у законодателя.

Однако, в отличие от узбекского законодателя, российский законодатель посчитал целесообразным размещение вышеуказанных норм в рамках раздела X («Преступления против государственной власти») гл. 30 («Преступления против интересов государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления») УК РФ. Таким образом, по мнению российского законодателя, анализируемая группа преступлений посягает на общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственной власти.

Выражая солидарность с мнением Р.Р. Фазылова, отмечающим, что в наименовании указанного раздела УК содержится несоответствие конституционным нормам РФ: преступления против государственной власти не могут включать посягательства на местное самоуправление [8].

Следует также упомянуть мнение Карпова А.Г., что деяния, предусмотренные в ст.285¹ и 285² УК РФ, посягают, прежде всего, на такую разновидность финансово-экономических отношений, как бюджетные отношения [4, с. 91].

Согласно ст.285¹ УК РФ, нецелевое расходование бюджетных средств это расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере (сумма бюджетных средств, превышающий 1 млн 500 тыс. руб.).

На наш взгляд, преимуществом анализируемой нормы является закрепление в законодательной формулировке указания на субъект преступления.

Однако, аналогично законодательству Республики Узбекистан, субъект преступления не специальный.

К сожалению, российский законодатель также проявив гуманизм, основной состав данного преступления относит к преступлениям небольшой тяжести. Установил наказание за данное преступление в виде штрафа (от 100 до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы от 1 до 2 лет), принудительных работ (до 2 лет), ареста (до 6 мес.) или лишением свободы (до 2 лет) с лишением определенного права (до 3 лет) или без такового.

Квалифицированный состав данного преступления предусматривает наказание за совершение того же деяния, совершенного группой лиц по предварительному сговору и в особо крупном размере (сумма бюджетных средств, превышающий 8 млн 500 тыс. руб.).

Российский законодатель квалифицированный состав ст.285¹ УК относит к преступлениям средней тяжести, установив наказание в виде штрафа (от 200 до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы от 1 до 3 лет), принудительных работ (до 5 лет) или лишением свободы (до 5 лет) с лишением определенного права (до 3 лет) или без такового.

Следующая норма (ст.285² УК РФ) гласит, нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов это расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством РФ, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере.

Следует отметить, что кроме основного состава ст.285² УК РФ, квалифицированный состав и санкции обеих частей, а также характер и степень общественной опасности деяния идентичны со ст.285¹ УК РФ.

Также следует отметить, что объективная сторона преступления, предусмотренного в ст. 184¹ УК РУз, сформулирована гораздо шире, чем ст. 285¹ и 285² УК РФ.

Однако, в отличие от ст.285¹ и 285² УК РФ субъективная сторона не отражена в ст. 184¹ УК РУз вообще.

Между тем, в действующей редакции ст.285¹ и 285² УК РФ, и ст. 184¹ УК РУз не содержат указания о форме вины в данных преступлениях, поэтому они не имеют значения для квалификации и правовой оценки деяния.

Как правильно отметил А.Г. Карпов, что в процессе проводимых преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение [4, с. 96].

Полагаем, что при совершенствовании законодательство уголовно-правовой охраны бюджетной сферы, узбекскому законодателю следует обратить внимание на ч.2 ст.176 УК РФ, где имеется специальная норма об ответственности за нецелевое использование государственного кредита общих субъектов. В современных реалиях вопрос криминализации специальных составов бюджетных преступлений выходит по актуальности на новый уровень.

Литература

1. Бойко А.И. Назревшие проблемы и приемы правовой охраны бюджетных средств // Юрист. 2000. №6. . – С.34-35.
2. Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты; Дис. ...канд. юрид. наук. –М., 2005. – С.13
3. Макаров А.В. Уголовно-правовые меры противодействия бюджетным преступлениям (Преступления в бюджетной сфере: социально-экономическая и правовая характеристика). Монография. –М.: Издательская группа «Юрист», 2004. – С. 96.
4. 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. 86, 91, 96.
5. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан // URL: www.lex.uz.
6. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ // URL: <https://www.consultant.ru/>
7. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 08.12.2003 N 162-ФЗ // URL: <https://www.consultant.ru/>
8. Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. - Казань, 2005. –С.14-15.