

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

О.Г. Соловьев

**Уголовно-правовые средства
охраны бюджетных отношений:
проблемы юридической техники**

Ярославль 2008

УДК 343.3/.7
ББК Х 628.10я73
С 60

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве научного издания. План 2008 года*

Рецензенты:

Ярославский центр экономического и налогового просвещения;
А.П. Кузнецов, д-р юрид. наук, проф. завкафедрой уголовного права
и криминологии Нижегородской правовой академии

Соловьев, О.Г. Уголовно-правовые средства охраны бюджетных отношений: проблемы юридической техники : монография / О.Г. Соловьев ; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – 308 с.
ISBN 978-5-8397-0629-3

В монографии раскрывается понятие юридической техники, ее значение, определяются виды, дается характеристика основных элементов. Особое внимание уделяется теоретическому анализу законодательной техники как основной составляющей правотворческой практики, исследованию основных приемов и правил конструирования уголовно-правовых запретов в сфере бюджетных отношений. В работе рассматриваются дискуссионные проблемы интерпретационной и правоприменительной техники судебных и правоохранительных органов, затрагиваются острые вопросы доктринального и официального толкования норм уголовного закона, предусматривающих ответственность за уклонение от уплаты налогов, сборов, таможенных платежей, нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

Предназначено для преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, практических и научных работников, а также иных лиц, интересующихся проблемами уголовного права.

Работа выполнена при финансовой поддержке проекта РГНФ, № 08-03-00345а.

УДК 343.3/.7
ББК Х 628.10я73

ISBN 978-5-8397-0629-3

© Ярославский государственный
университет, 2008

Введение

Общественный и научный интерес, проявляющийся в последнее десятилетие к проблемам преступности в сфере бюджетной деятельности государства, практике выявления и раскрытия новых видов и форм злоупотреблений в финансовой системе, не случаен. Трудности, с которыми приходится сталкиваться в процессе формирования и использования бюджетных средств, создают благоприятные условия для различного рода преступлений – финансовых махинаций, хищений, сокрытия средств, подлежащих перечислению в бюджет и т.д. Поэтому в современных условиях большое значение имеет эффективная деятельность правоохранительных и контрольно-проверяющих органов, направленная на реальное ослабление криминального влияния на экономику страны, в том числе на предупреждение и пресечение преступных проявлений в бюджетной сфере. Эта проблема приобретает актуальность и по причине того, что материальный (экономический, финансовый и т.д.) ущерб от их совершения многократно превышает ущерб от общеуголовных преступлений. Поэтому борьба с преступлениями в бюджетной сфере приобрела характер приоритетного направления в сфере противодействия экономической преступности.

В современных условиях развития рыночной экономики сфера распределения и использования государственных финансов, отношения, складывающиеся при предоставлении, получении и расходовании бюджетных средств и кредитов, затрагивают разнообразные государственные интересы в области реализации закрепленных Конституцией РФ прав граждан и являются зоной повышенной криминальной активности, носящей угрожающе массовый и устойчивый характер. Огромный материальный ущерб, нанесенный государству должностными и иными лицами, отвечающими за своевременное и правильное предоставление, получение и использование бюджетных средств и кре-

дитов, оказывает отрицательное влияние на дальнейшую стабилизацию общественно-политической ситуации в стране. Только зарегистрированный правоохранительными органами ущерб государству, связанный с противоправным использованием бюджетных средств, за последние семь лет составил 899, 4 млрд рублей, из которых нецелевое использование бюджетных средств – 112, 48 млрд рублей¹.

Другой сферой, в которой происходит значительное количество криминальных проявлений, является сфера формирования бюджетных финансов. В соответствии со ст. 57 Конституции РФ «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы». Для современной экономики и общества России эффективно действующая налоговая система приобретает первостепенное значение. Повышение собираемости налоговых и таможенных платежей в последнее время рассматривается в качестве одной из главных мер по наполнению и оздоровлению бюджета. В этой связи, с одной стороны, происходит определённая либерализация фискального законодательства, с другой – ужесточается налоговая, финансовая, платёжная дисциплина, большее внимание уделяется активизации деятельности контролирующих и правоохранительных органов. Контроль за исчислением обязательных бюджетных платежей стал одним из приоритетных направлений деятельности государства. Проведение эффективной социально-экономической политики обеспечивается целым комплексом мер, в том числе в уголовно-правовой сфере: с 1986 года государство активно применяет и совершенствует нормы, направленные на обеспечение исполнения гражданами и организациями бюджетного, финансового, налогового и таможенного законодательства.

Однако, несмотря на принимаемые органами государственной власти меры, становление российской налоговой системы сопровождается значительным ростом рассматриваемых преступлений и правонарушений. Так, по оценкам специалистов, в результате неисполнения налогоплательщиками своих обязанно-

¹ 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.

стей за последние 10 лет государство ежегодно недополучало от 30 до 40% бюджетных средств². Уклонение от уплаты налогов, сборов и таможенных платежей получило широкое распространение, носит массовый характер и является главной причиной непоступления необходимых финансовых средств в государственную казну. Неуплата организациями и гражданами обязательных платежей подрывает устойчивость бюджетной политики, усиливает социальную и политическую напряжённость в обществе. Сокрытые от государственного контроля финансовые средства нелегально вывозятся за рубеж, часто направляются в «теневой» бизнес и криминальные структуры, что неизбежно ведёт к росту и укреплению экономической и организованной преступности. Всё это повышает общественную опасность преступлений в сфере налогообложения и требует принятия более эффективных мер по их выявлению, пресечению и предупреждению. В условиях рыночной системы хозяйствования налоги, сборы и таможенные платежи должны стать средством цивилизованного регулирования экономики, оказания стимулирующего воздействия на производителя, справедливого и рационального перераспределения национального дохода в интересах всего общества. И в немалой степени решению этой сложной задачи будет способствовать успешная деятельность правоохранительных и контролирующих органов.

Актуальность и значимость изложенных выше проблем уже достаточно давно осознана в большинстве развитых стран. Не случайно профилактика бюджетных, налоговых, кредитных и иных финансовых правонарушений, совершенствование нормативной базы, оперативное выявление и жёсткое пресечение преступлений, посягающих на наполняемость и целостность бюд-

² См.: Истомин В.Г. Проблемы уголовной ответственности за нарушения налогового законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 2000. С. 5; Шмелёв Н. Неплатежи – проблема номер один российской экономики // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 33; Факты и цифры. Спецвыпуск Таможенного вестника. М., 1993. С. 19; Остапенко В.И. Борьба таможенных органов с преступлениями, отнесёнными к их компетенции // Основы таможенного дела: Учеб. пособие. Вып. 6: Правоохранительная деятельность таможенных органов. М., 2006. С. 49.

жета, являются одними из генеральных направлений уголовной политики таких государств, как США, ФРГ, Канада, Франция, Великобритания³.

Отечественная практика борьбы с бюджетными правонарушениями и преступлениями, прогнозы аналитиков МВД РФ, Федеральной налоговой службы (далее ФНС), Федеральной таможенной службы (далее ФТС) показывают, что, во-первых, применение норм об ответственности за посягательства в налоговой, таможенной и бюджетной сферах не является достаточно эффективным, а, во-вторых, количество уголовных дел, возбуждённых по фактам нарушения налогового, таможенного и бюджетного законодательства, имеет тенденцию к неуклонному росту⁴. В этих условиях проблемы юридической техники и дифференциации ответственности, связанные с законодательной регламентацией, толкованием и применением составов бюджетных преступлений приобретают исключительную важность и актуальность в плане их теоретического и практического разрешения.

Недостатки технико-юридического свойства характерны не только для нормативной базы, регулирующей уголовно-правовую охрану бюджетной сферы, но и в целом для отечественного уголовного законодательства. Следует согласиться с утверждениями, высказываемыми некоторыми авторами о том, что теория юридической (законодательной) техники менее всего разработана в отечественной науке уголовного права⁵. Совер-

³ См. подробнее: Козырин А.Н. Налоговые преступления и проступки: опыт зарубежных стран // Налоговый вестник. 1998. № 8. С. 45; Corley R.N., Shedd P.J. Fundamentals of business law. N.J., 1990. P. 105–112; Mannheim H. Comparative Criminology. N.Y., 1965. Vol. 2. P. 471–473; Bottomley A. Criminology in focus. N.Y., 1979. P. 40–45; Van Dijk J. Crime across the Worlds. Boston, 1991; Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1997. Vol. 21. P. 251–252.

⁴ См.: Налоги и налоговое планирование в мировой экономике / Под ред. С.Ф. Сутырина. СПб., 1998. С. 123–126; Кучеров И.И. Налоги и криминал. М., 2000. С. 6; Кузнецов А.П. Ответственность за таможенные преступления: Учеб. пособие. Н. Новгород, 2000. С. 8–19.

⁵ См.: Закупень Т.В. Пособие о «секретах» законодательной техники // Журнал российского права. 1998. № 4 – 5. С. 295.

шенно необъяснимо, указывает И.А. Семёнов, «молчание» юристов (по вопросам фундаментальных исследований проблем законодательной техники. – *О.С.*) в последнее десятилетие – период коренного изменения устройства российского государства и вызванной этими переменами значительной новеллизации отечественного законодательства, в том числе и уголовного. Не возбудило интереса к проблемам техники уголовного закона и многолетнее обсуждение различных вариантов нового Уголовного кодекса России⁶.

Несомненно, что создание научно обоснованных и эффективно действующих норм права невозможно без основательного исследования вопросов юридической (законодательной, интерпретационной, правоприменительной) техники в теории права, выработки оптимальных приёмов, правил и средств конструирования и «реконструирования» правовых актов, применения и толкования норм уголовного закона. Техничко-юридические аспекты правотворческой, правоприменительной и интерпретационной деятельности должны стать объектом пристального внимания отечественной юридической науки и практики.

Всё вышесказанное в совокупности обуславливает актуальность избранной автором темы настоящего научного труда.

В процессе написания работы использовались научные труды отечественных и зарубежных исследователей-правоведов прошлых лет: В.Е. Владимирова, Ж. Дабена, Р. Иеринга, К.Н. Ладыженского, В.А. Лебедева, П.И. Люблинского, Е.Г. Осокина, Н.С. Таганцева, М.А. Унковского, М.Д. Шаргородского, а также работы более позднего периода таких учёных-юристов, как С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, М.И. Ковалёв, А.И. Коробеев, Л.Л. Кругликов, Г.И. Муромцев, А.С. Пиголкин, И.А. Семёнов, Ю.А. Тихомиров и др. Вопросы, связанные с анализом и применением норм, предусматривающих уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов, сборов, таможенных платежей и противоправное использование бюджетных средств, исследовали Д.А. Бойков,

⁶ См.: Семёнов И.А. Законодательная техника в уголовном правотворчестве. Тюмень, 1998. С. 5.

В.П. Верин, Б.В. Волженкин, Л.Д. Гаухман, А.Э Жалинский, А.П. Кузнецов, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, В.Д. Ларичев, Н.А. Лопашенко, С.В. Максимов, А.В. Макаров, И.Н. Соловьёв, М.В. Талан, С.И. Улезько, А.К. Щегулина, П.С. Яни и др.

Труды перечисленных учёных являются теоретической базой настоящего научного исследования, позволившей автору опереться в своих основных выводах, предложениях и рекомендациях на прочную основу фундаментальных разработок проблем юридической техники, различных аспектов законодательной регламентации, толкования и применения составов бюджетных преступлений. Автор в данной работе не стремился затронуть все вопросы поставленной проблемы, а сосредоточил своё внимание на наиболее значимых технико-юридических аспектах уголовно правовой охраны порядка формирования и использования бюджетных средств.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Вопросы юридической техники в теории уголовного права.....	9
§ 1. <i>Юридическая техника в общей теории права: понятие, значение</i>	<i>9</i>
§ 2. <i>Виды юридической техники</i>	<i>45</i>
§ 3. <i>Законодательная техника в уголовном правотворчестве</i>	<i>54</i>
§ 4. <i>Правоприменительная техника в уголовном праве</i>	<i>70</i>
§ 5. <i>Интерпретационная техника в уголовном праве</i>	<i>88</i>
Глава 2. Вопросы законодательной регламентации объектив- ных признаков составов преступлений, посягающих на порядок формирования и расходования бюджетных средств.....	110
§ 1. <i>Ретроспективный анализ, место и значение преступлений в сфере бюджетных правоотношений в системе Особенной части УК РФ.....</i>	<i>110</i>
§ 2. <i>Вопросы законодательной регламентации предмета бюджетных преступлений.....</i>	<i>145</i>
§ 3. <i>Особенности законодательного закрепления признаков объективной стороны бюджетных преступлений</i>	<i>179</i>
Глава 3. Техничко-юридические аспекты описания субъек- тивных признаков составов преступлений в сфере формирования и расходования бюджетных средств.....	228
§ 1. <i>Особенности нормативного закрепления признаков субъекта бюджетных преступлений.....</i>	<i>228</i>
§ 2. <i>Законодательная регламентация признаков субъективной стороны.....</i>	<i>249</i>
Заключение.....	268
Список рекомендованных источников	280