



On the subjects of misuse of state extra-budgetary funds (Article 285² of the Criminal Code of the Russian Federation)

A. V. Ivanchin¹, D. O. Karagina¹

¹P. G. Demidov Yaroslavl state University, Yaroslavl, Russian Federation

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-4-608-617

Research article
Full text in Russian

The article is devoted to topical issues related to the characteristics of the subjects of the crime provided for in Article 285² of the Criminal Code of the Russian Federation. The author examines the norms of criminal and budgetary legislation, as well as legislation on social insurance, mediating financial relations with the participation of state extra-budgetary funds. Attention is focused on the relationship between the subject of the crime provided for in Article 285² of the Criminal Code of the Russian Federation and its subject, the features of the subject of the crime due to the systemic relationship of the subject and the subject of the crime are established. Various views of scientists regarding the species diversity of the subjects of the crime under consideration are presented, examples from judicial practice are given. Based on the results of the analysis, the author formulates his own position regarding the identified legal and technical shortcomings of the structures of the composition of the investigated crime in terms of its subject, and suggests possible ways to optimize Article 285² of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: special subject; funds of state extra-budgetary funds; misappropriation of funds of state extra-budgetary funds; subject of misappropriation of funds of state extra-budgetary funds

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Ivanchin, Artem V. | E-mail: ivanchin@uniyar.ac
D. Sc. (Jurisprudence), Professor

Karagina, Daria O. | E-mail: ilfhmz@yandex.ru
Postgraduate

Funding: Yaroslavl State University (project VIP-015).



О субъектах нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов (статья 285² УК РФ)

А. В. Иванчин¹, Д. О. Карагина¹

¹Ярославский государственный университет им П. Г. Демидова, Ярославль, Российская Федерация

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-4-608-617
УДК 343.35

Научная статья
Полный текст на русском языке

Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с характеристикой субъектов преступления, предусмотренного ст. 285² УК РФ. Авторы исследуют нормы уголовного и бюджетного законодательства, а также законодательства о социальном страховании, опосредующие финансовые отношения с участием государственных внебюджетных фондов. Акцентируется внимание на системной взаимосвязи субъекта преступления (ст. 285² УК РФ) и его предмета, установлены особенности субъекта преступления, обусловленные этой системной взаимосвязью. Представлены различные взгляды ученых относительно видового многообразия субъектов рассматриваемого преступления, приведены примеры из судебной практики. По результатам анализа формулируется собственная позиция относительно выявленных юридико-технических недостатков конструкций состава исследуемого преступления в части его субъекта, предлагаются возможные пути по оптимизации ст. 285² УК РФ.

Ключевые слова: специальный субъект; средства государственных внебюджетных фондов; нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов; субъект нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Иванчин, Артем Владимирович	Е-mail: ivanchin@uniyar.ac Доктор юридических наук, профессор, ректор, профессор кафедры уголовного права и криминолог
-----------------------------	---

Карагина, Дарья Олеговна	Е-mail: ilfhmz@yandex.ru Аспирант
--------------------------	--

Финансирование: ЯрГУ (проект VIP-015).

Право на социальное обеспечение является правом, гарантируемым ч. 1 ст. 39 Конституции РФ¹. Реализация данного права тесно связана с формированием системы обязательного социального страхования через установление и взимание обязательных платежей – взносов, которые направляются в бюджеты государственных внебюджетных фондов и образуют собственность государства. Особый парафискальный характер данных платежей, публичный статус и их значимость в механизме реализации социальной политики государства обуславливают и особую защиту правовых отношений, связанных с управлением данными средствами. Речь идет об установлении уголовной ответственности за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

Кроме того, следует отметить объем средств, которые находятся в распоряжении государственных внебюджетных фондов. По данным Единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» в 2023 году было исполнено 17 044,2 млрд руб.² Колоссальное сосредоточение бюджетных ресурсов, а также важность обеспечения реализации конституционных прав обуславливают актуальность создания эффективного механизма уголовно-правовой защиты названных правоотношений.

Одним из необходимых элементов конструкции состава преступления является его субъект, поэтому исследование субъекта преступления составляет важную часть в разработке данного механизма. Именно субъекту преступления, предусмотренного статьей 285² Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ),³ будет посвящено настоящее исследование.

Традиционно характеристика данного понятия охватывается **триединством** признаков: физическим лицом, возрастом, вменяемостью [1, с. 103.]. В большинстве случаев для признания субъекта преступления достаточно установить, что физическое лицо достигло определенного возраста и является вменяемым. Однако в ряд статей Особенной части УК РФ вводятся дополнительные критерии, еще в большей степени сужающие круг лиц, подлежащих уголовной ответственности. В диспозициях таких норм описание субъекта преступления выходит за рамки классической триады и наполняется дополнительными критериями, обозначенными в законе, что позволяет говорить о наличии особого статуса субъекта преступления. Последний, наделенный такими специальными признаками, получил наименование специального.

Типичными примерами норм, содержащих дополнительные признаки, характеризующие субъект преступления, являются нормы главы 30 УК РФ [2, с. 92]. Классификационным критерием, идентифицирующим особенности лиц, подлежащих уголовной ответственности по статьям данной главы, является должностное или служебное положение, а субъект

¹ Российская газета. 1993. 25 дек.

² URL: <https://budget.gov.ru/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82>

³ Российская газета. 1996. 18–25 июня (с изм. и доп.)

преступления именуется должностным лицом [3, с. 420; 4, с. 181]. Однако видовое многообразие субъектного состава преступлений в рамках главы не ограничивается только служебным статусом лица. Законом предусмотрена более дробная дифференциация.

Так, например, по распространенному мнению субъектами преступления по ст. 285² УК РФ являются должностные лица, имеющие трудовую связь с государственным внебюджетным фондом и обладающие полномочиями по распоряжению его средствами. Это могут быть работники как центрального аппарата, так и территориальных подразделений [5; 6, с. 179; 7; 8, с. 98].

Однако в значительной степени не наличие трудовых отношений, а именно корреляционная зависимость с предметом исследуемого преступления предопределяет специфику его субъекта. Эта особенность базируется на межотраслевой связи уголовного права с бюджетным и отсылает к такой бюджетно-правовой категории, как средства государственных внебюджетных фондов. Таким образом, фокус рассмотрения проблемы смещается в сторону установления круга лиц, имеющих право «определять юридическую судьбу» именно средств государственных внебюджетных фондов. Содержание данного термина омрачено молчанием законодателя. Однако законом разграничены средства государственных внебюджетных фондов и средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов – ст. 164, ст. 266¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ⁴). «Водоразделом» между этими категориями является факт нахождения средств на едином счете бюджета соответствующего фонда. Это означает, что для идентификации субъекта преступления ключевым становится установление полномочий по принятию управленческих решений, следствием которых является списание средств со счета соответствующего фонда.

Таким образом, для установления субъекта преступления по ст. 285² УК РФ необходимо определить: 1) соответствие общим требованиям; 2) наличие статуса должностного лица; 3) наличие компетенции на принятие решения о расходовании средств государственного внебюджетного фонда.

Круг государственных внебюджетных фондов очерчен в ст. 144 БК РФ. К ним относятся Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Согласно ч. 21 ст. 2 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» органами управления Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – СФР) являются председатель СФР и правление СФР⁵. На основании ст. 6 данного закона председатель СФР – единоличный орган

⁴ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2022. № 29, ч. I, ст. 5203.

управления фонда, а соответственно, в его руках сосредоточены функции финансового управления, он же возглавляет и правление СФР. Председатель СФР имеет первого заместителя и заместителей, которым может делегировать отдельные полномочия, а значит, они также могут быть субъектами преступления, сконструированного в ст. 285² УК РФ, в случаях использования средств вопреки целевому режиму.

СФР имеет двухуровневую структуру и образует территориальные органы⁶. При наличии соответствующих полномочий у руководителей территориальных подразделений и лиц, выполняющих функции главных бухгалтеров, данные лица при несоблюдении целевого назначения средств также подлежат ответственности по ст. 285² УК РФ [2, с. 738].

До объединения фондов в Пенсионном фонде Российской Федерации функции управления аккумулировались в полномочиях исполнительной дирекции во главе с исполнительным директором. Последний осуществлял распоряжение финансами и нес ответственность за их использование по целевому назначению⁷. Кроме того, были созданы управления в федеральных округах, возглавляемые начальниками⁸. В Фонде социального страхования Российской Федерации подобные функции выполнял председатель фонда и управляющие в региональных отделениях⁹.

Следует отметить, что в науке существовало мнение, что за нецелевое расходование средств при финансировании отдельных мероприятий по социальному страхованию к уголовной ответственности по данной норме может быть привлечена и администрация страхователей (руководитель, главный бухгалтер) [9, стр. 133]. В настоящее время порядок социально-страховых выплат изменен и выплата социальных пособий осуществляется страховщиком¹⁰. Однако и до передачи функций по перечислению выплат

⁶ Ст. 8 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 29, ч. 1, ст. 5203.

⁷ См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 2122-1 «Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 5, ст. 180.

⁸ См.: Постановление Пенсионного фонда Российской Федерации от 09.10.2000 № 118 «О создании управлений Пенсионного фонда Российской Федерации в федеральных округах» // Вестник Пенсионного фонда России. 2001. № 1.

⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Российская газета. 1994. № 35.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 21.04.2011 г. № 294 «Об особенностях финансового обеспечения, назначения и выплаты в 2012–2020 годах территориальными органами Фонда социального страхования Российской Федерации застрахованным лицам страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, осуществления иных выплат и возмещения расходов страхователя на предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, а также об особенностях уплаты страховых взносов по обязательному социальному страхованию

по социальному страхованию страховщику ответственность страхователей за нецелевые расходы также находилась за гранями ст. 285² УК РФ. Дело в том, что средства внебюджетных фондов в период нахождения на едином счете бюджета государственного внебюджетного фонда являются частью финансовой системы государства, после списания они утрачивают статус публичных финансов. Эта сентенция имеет решающее значения для дифференциации уголовной ответственности.

Системная детерминация предмета и субъекта рассматриваемого преступления также раскрывается сквозь призму анализа специфики источников доходов СФР.

Одним из звеньев доходной части бюджета СФР являются взносы на накопительную пенсию граждан, сознательно определивших формирование накопительной части трудовой пенсии через СФР или умолчавших о своем выборе. В целях инвестирования пенсионных накоплений в соответствии со ст. 10, 18 Федерального закона от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ)¹¹ СФР обязан заключить договор доверительного управления с управляющими компаниями. Это означает, что в финансовые правоотношения включается еще один субъект, причем необязательно причастный к государству, осуществляющий владение средствами, переданными из бюджета. В этой связи рождается вопрос: являются ли лица, принимающие управленческие, в том числе и финансовые, решения в управляющих компаниях субъектами преступления, очерченного в ст. 285² УК РФ.

В науке фигурируют две основные точки зрения. Приверженцы первой отвечают на данный вопрос отрицательно. Согласно их мнению эти лица в случаях нецелевого использования переданных им в доверительное управление средств несут ответственность по ст. 201 УК РФ [10, с. 72; 11, с. 91]. Вторая точка зрения содержит противоположные утверждения: руководители таких организаций относятся к должностным лицам и осуществляют распоряжение средствами СФР, поскольку переданные в управление средства не переходят в собственность доверительного управляющего [12, с. 282].

Данный вопрос нуждается в двухаспектном рассмотрении. Первый – подпадают ли лица, руководящие финансово-хозяйственной деятельностью управляющих компаний, под понятие должностного лица, содержащееся в статье 285² УК РФ? Второй – осуществляют ли они распоряжение средствами пенсионного фонда?

на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 18, ст. 2633.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3028.

В ст. 22 Федерального закона от 24.07.2002 № 111-ФЗ установлены требования к управляющим компаниям, к числу которых относятся:

- наличие лицензии;
- страхование риска ответственности;
- поддержание достаточности собственных средств по отношению к общей сумме активов;
- соблюдение требований по раскрытию информации о структуре и составе акционеров или участников;
- отсутствие аффилированности со специальным депозитарием и его аффилированными лицами;
- принятие и соблюдение кодекса профессиональной этики;
- отсутствие процедур банкротства;
- отсутствие применения санкции по аннулированию лицензии в течение двух последних лет.

Кроме конституированных законом действует дополнительное требование, установленное Центральным банком Российской Федерации¹². Оно касается стоимости чистых активов.

Как видим, между признаками понятия должностного лица в примечании 1 к ст. 285² УК РФ и требованиями к управляющим компаниям нет совпадений. А соответственно, управляющая компания не всегда может находиться под управленческим контролем государства.

По данным СФР на конец 2023 года это 12 организаций. В их числе государственная корпорация «ВЭБ.РФ», а также акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью¹³. Причем не все организации прямо или опосредованно принадлежат государству. Соответственно, представители руководящего состава лишь некоторых управляющих компаний будут иметь статус должностного лица в трактовке ст. 285² УК РФ.

Раскроем второй вопрос. Пенсионные накопления входят в бюджет СФР и непосредственно принадлежат РФ. Согласно п. 1 ст. 13, п. 3 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2002 № 111-ФЗ передача средств управляющей компании осуществляется путем зачисления на ее отдельный бан-

¹² См.: Положение Банка России от 01.03.2017 № 580-П «Об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, случаев, когда управляющая компания, действуя в качестве доверительного управляющего средствами пенсионных накоплений, вправе заключать договоры репо, требований, направленных на ограничение рисков, при условии соблюдения которых такая управляющая компания вправе заключать договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, дополнительных требований к кредитным организациям, в которых размещаются средства пенсионных накоплений и накопления для жилищного обеспечения военнослужащих, а также дополнительного требования, которое управляющая компания обязана соблюдать в период действия договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений для финансирования накопительной пенсии» // Вестник Банка России. 2017. № 56.

¹³ URL: https://sfr.gov.ru/grazhdanam/workers/pens_nak/perech_npf_uk/ (дата обращения: 25.05.2024).

ковский счет. При этом средства пенсионных накоплений остаются собственностью государства, а соответственно, не утрачивают характеристик публичных финансов. Важно констатировать, что, поскольку правовая природа данных средств не меняется вне зависимости от того, в чьем владении они находятся, отношения по их использованию должны подлежать одинаковой правовой охране.

Продемонстрированная диспропорциональность подхода законодателя к защите отношений по распоряжению государственными финансами, предназначенными для обеспечения реализации социальных прав, вряд ли оправдана. Чтобы воссоздать необходимый уровень защиты целесообразно предусмотреть ответственность управленческого персонала всех управляющих компаний за нецелевое расходование средств пенсионных накоплений вне зависимости от их принадлежности к государственно-правовому сектору. Это возможно путем корректировки понятия должностного лица или путем формулирования нового понятия.

Важно осветить еще один аспект в исследуемой тематике. Он обусловлен отказом законодателя от патернализма в вопросах социального страхования и включением в систему обязательного пенсионного страхования негосударственных субъектов – негосударственных пенсионных фондов, которым также отведена роль страховщиков, как и СФР¹⁴. Имущество данных организаций складывается из собственных средств, пенсионных резервов и пенсионных накоплений, образующих их собственность¹⁵. Передача пенсионных накоплений из государственного фонда в негосударственный знаменует и переход права собственности. Данные средства выбывают из бюджетной системы и перестают быть средствами СФР. В этой связи представляется совершенно обоснованным утверждение о неприменимости ст. 285² УК РФ к должностным лицам негосударственных пенсионных фондов [12, с. 283].

Из положений ст. 33, 34 Федерального закона 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», п. 21 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857¹⁶, следует, что должностным лицом фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС), в чью компетенцию входит принятие решений о распоряжении средствами ФОМС, является Председатель ФОМС, в территориальных ФОМС – директор. Также субъектами являются лица, выполняющие функции главных бухгалтеров.

¹⁴ Ст. 5 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51, ст. 4832.

¹⁵ Ст. 3, 16 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51, ст. 4832.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 1998. № 32, ст. 3902.

В науке отмечается, что руководители и главные бухгалтеры муниципальных медицинских учреждений тоже могут быть привлечены к ответственности по ст. 285² УК РФ [10, с. 73; 13, с. 190]. Исследование судебной практики по ст. 285² УК РФ показало, что преобладающее число случаев привлечения должностных лиц к уголовной ответственности за нецелевое расходование средств ФОМС приходится на преследование руководителей учреждений здравоохранения (главных врачей)¹⁷. Однако имеются случаи рассмотрения уголовных дел в отношении иных лиц: руководителя централизованной бухгалтерии учреждений здравоохранения, оплатившего труд работников централизованной бухгалтерии, за счет средств, предоставленных территориальным ФОМС¹⁸, а также в отношении министра финансов субъекта РФ в связи с подписанием расходных расписаний по финансированию текущих расходов подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств за счет средств фонда, предназначенных на финансирование строительства перинатального центра¹⁹.

Мы склонны согласиться с утверждением, что подобные случаи представляют правоприменительные ошибки, поскольку данные организации не обладают средствами государственного внебюджетного фонда. Таким образом, состав преступления, обрисованный в ст. 285² УК РФ, в вышеприведенных примерах отсутствует [12, с. 272–273].

Итак, проведенное исследование позволило дать характеристику субъектам преступления, зафиксированного в ст. 285² УК РФ, и продемонстрировать изъяны в юридико-техническом оформлении уголовных предписаний о нецелевом расходовании средств государственных внебюджетных фондов. К их числу относятся:

- фрагментарность, в результате которой часть должностных лиц, расходующих средства внебюджетных фондов, не являются субъектами преступления по данной норме;
- недостаточная точность и ясность регламентации, порождающие противоречивую судебную практику;
- отсутствие ответственности лиц, которым предоставлены средства из бюджета и которые не являются должностными лицами государственных внебюджетных фондов.

Выявленное законодательное несовершенство актуализируют вопрос о корректировке диспозиции и расширении субъекта преступления, опи-

¹⁷ См.: приговор Нагатинского районного суда г. Москвы от 10.07.2012 по делу № 1–593/2012. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.08.2023); приговор Хасавюртовского городского суда Республики Дагестан от 04.06.2018 по делу № 1–20/2018; приговор Каякентского районного суда Республики Дагестан от 07.02.2019 по делу № 1-17/2019. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.08.2023).

¹⁸ См.: Постановление Майкопского городского суда Республики Адыгея от 15.09.2016 по делу 1-358/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.08.2023).

¹⁹ См.: приговор Абаканского городского суда Республики Хакасия от 15.08.2019 по делу № 1-547/2017 (1–690/2018; 1–41/2019) // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.08.2023).

санного в ст. 285² УК РФ. Для достижения желаемого результата требуется и пересмотр понятия должностного лица. Это позволит усилить охрану бюджетных правоотношений и повысить уровень ответственности должностных лиц, оперирующих средствами, предоставленными из бюджетов государственных внебюджетных фондов..

Ссылки

1. Иванчин А. В. Конструирование состава преступления: теория и практика: монография / отв. ред. Л. Л. Кругликов. М.: Проспект, 2014. 352 с.
2. Уголовное право Российской Федерации. Краткий курс: учебник / науч. ред. Е. В. Благов. М., 2019. 880 с.
3. Полный курс уголовного права: в 5 т. Т. I: Преступление и наказание / под ред. А. И. Коробеева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. 1133 с.
4. Уголовное право. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. проф. И. Я. Козаченко, проф. З. А. Незнамова. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2001. 576 с.
5. Минькова А. М. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов // Российская юстиция. 2006. № 2. С. 33-35.
6. Нудель С. Л. К вопросу о квалификации нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов // Пробелы в Российском Законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 1. С.177–180.
7. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : Учебник / А. А. Бимбинов, С. А. Боженок, Ю. В. Грачева [и др.] ; Под ред. И. Э. Звечаровского. Москва: Проспект, 2020. 688 с. DOI 10.31085/9785392308095-2020-688.
8. Фазылов Р. Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 179 с.
9. Волженкин Б. В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. 558 с.
10. Соловьев О. Г., Авдеев О. Ю. Характеристика специальных признаков субъекта нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285² УК РФ) // Юридическая наука. 2013. № 1. С. 71–74.
11. Русакова О. С. Уголовная ответственность за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 186 с.
12. Ляскало А. Н. Финансовые преступления в российском уголовном праве: современная концепция и проблемы квалификации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. 650 с.
13. Карпов А. Г. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: уголовно-правовой и криминологический анализ: дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 254 с.