Никифорова Ирина Александровна. Расследование нецелевого расходования бюджетных средств: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.12 / Никифорова Ирина Александровна;[Место защиты: Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта].- Калининград, 2016.- 264 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Механизм совершения нецелевого расходования бюджетных средств 21**

1. Нецелевое расходование бюджетных средств как объект криминалистического исследования 21

2. Способы нецелевого расходования бюджетных средств 46

3. Обстановка и обстоятельства, способствующие совершению нецелевого расходования бюджетных средств 67

**Глава 2. Организация расследования нецелевого расходования бюджетных средств 88**

1. Типичные следственные ситуации, версии и планирование расследования нецелевого расходования бюджетных средств 88

2. Методические основы получения и оценки криминалистически значимой информации о фактах нецелевого расходования бюджетных средств 114

3. Организационные аспекты взаимодействия государственных органов, осуществляющих противодействие нецелевому расходованию бюджетных средств 134

**Глава 3. Тактика производства отдельных следственных действий при расследовании нецелевого расходования .**

бюджетных средств 155

1. Тактика производства осмотра, обыска, выемки 155

2. Тактика производства допроса, очной ставки 172

3. Назначение судебной экспертизы. Оценка результатов использования специальных знаний 192

Заключение 213

Список источников и литературы

## Обстановка и обстоятельства, способствующие совершению нецелевого расходования бюджетных средств

В основе методики расследования любого вида преступлений лежит понятие механизма преступления. Несмотря на то, что данное понятие в настоящее время можно отнести к числу базовых для всей науки криминалистики, вопрос его содержания является предметом дискуссий ученых-криминалистов1. К примеру, по мнению С.Н. Чурилова, в понятие механизма совершения преступления включаются следующие элементы: субъект преступления, объект преступления, а также предмет преступного посягательства и способ совершения преступления как система детерминированных действий, определенный преступный результат, личностное отношение субъекта преступления к своим собственным действиям, их последствиям и соучастникам преступления, обстановка совершения преступного деяния; обстоятельства, которые способствуют или препятствуют совершению преступления; действие и поведение лиц, оказавшихся случайными участниками события, связи, а также отношения между действиями и обстановкой конкретного события, субъектом преступления и предметом преступных посягательств и т.д. При этом, механизм совершения преступления и криминалистическая характеристика преступления являются, по своей сути, явлениями одного порядка, лишь частично дифференцируясь тем, что криминалистическая характеристика отражает статические и объективные факторы, в то время как механизм – их динамику1. Сходство указанных криминалистических категорий также отмечает в своем научном исследовании С.И. Коновалов, согласно его точке зрения механизм преступлений и криминалистическая характеристика являются научными категориями, абстрагирующими один и тот же объект: преступную деятельность, соответственно, в их структурной организации нет принципиальных различий2.

По нашему мнению, наиболее обоснованной представляется позиция А.М. Кустова, учитывающая совокупность взаимодействий и взаимосвязей людей, объектов и явлений при совершении преступления, в соответствии с которой механизм преступления представляет собой систему процессов взаимодействия участников преступления (как прямых, так и косвенных), осуществляемых между собой и с материальной средой, которые сопряжены с использованием соответствующих орудий, средств, а также прочих отдельных элементов обстановки, в результате которых появляются следы-отражения, содержащие криминалистически значимую информацию о преступлении и его участниках3. Указанным автором также отмечается, что механизм преступления, как научная криминалистическая категория, непосредственно связан с такими базовыми понятиями науки криминалистики, как криминалистическая характеристика преступления, следственная ситуация и механизм следообразования1.

В свою очередь, криминалистическая характеристика преступления тесно связана с уголовно-правовой, ибо последствия, следы противоправного деяния нельзя отделить от юридической природы состава преступления. Они являются первичными и помогают строить версии о преступном характере совершенного деяния, его квалификации и т.п.2. Законодательное закрепление уголовной ответственности за совершение нецелевого расходования бюджетных средств является одним из важнейших способов недопущения данных нарушений и усиления бюджетной дисциплины. Статья 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» в УК РФ была включена сравнительно недавно (Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ3) и предусматривает уголовную ответственность за совершение нецелевого расходования бюджетных средств в крупном и особо крупном размерах (1,5 млн. рублей и 7,5 млн. рублей соответственно). Данный подход законодателя является обоснованным и целесообразным как с экономической, так и с правовой точки зрения, т.к. за подобные нарушения, совершенные в меньшем размере, ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)4 предусмотрена административная ответственность. Таким образом, соблюдается принцип дифференциации ответственности по степени общественной опасности деяния, а также сопоставимости совершенного деяния наказанию, предусмотренному за него.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее по тексту БК РФ)1, «бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Эффективное выполнение данных задач и функций невозможно представить без соблюдения бюджетной дисциплины получателями бюджетных средств. В связи с вышесказанным, необходимым является обеспечение нормального функционирования и дальнейшего развития дифференцированной системы контроля за состоянием государственных и муниципальных финансов. В соответствии со ст. 265 БК РФ государственный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, а также предварительный и последующий. При этом внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ; внутренний государственный финансовый контроль является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ). Следует отметить, что 2 февраля 2016 года был принят Указ Президента РФ № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»2, в соответствии с которым Федеральная служба финансово-бюджетного надзора упраздняется, функции упраздняемой службы по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере передаются Федеральному казначейству; до 1 мая 2016 года в 25 Государственную Думу РФ должен быть внесен проект федерального закона, направленного на реализацию данного Указа. Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

## Методические основы получения и оценки криминалистически значимой информации о фактах нецелевого расходования бюджетных средств

Необходимо отметить, что ключевым звеном в системе доказательств по делу о нецелевом расходовании средств выступают, как правило, материалы проверок и ревизий хозяйственно-финансовой деятельности бюджетополучателей, в том числе акты данных контрольных мероприятий. Указанные проверочные процедуры осуществляются органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, установленными ст. ст. 157, 265 БК РФ. Целевой характер использования средств федерального бюджета проверял Росфиннадзор (с 2 февраля 2016 года соответствующие полномочия переданы Федеральному казначейству), Счетная палата РФ, средств бюджетов субъекта РФ, местных бюджетов – органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, контрольно-счетные органы субъектов РФ (муниципальных образований). Требованиями к ревизорам указанных органов выступают как высокая экономическая квалификация, с учетом особенностей непосредственно бюджетного финансирования, так и квалификация правовая, что обусловлено необходимостью осуществления правильной законодательной оценки допущенных нарушений (Сводные данные по должностным лицам, которые при производстве по уголовным делам привлекались в качестве специалистов, приведены в Приложении Г). Таким образом, от следователя на первоначальном этапе расследования требуется должным образом проанализировать имеющиеся ревизионные (проверочные) материалы в контексте выводов о наличии состава преступления, связанного с нецелевым расходованием бюджетных средств, а также первичные документы, подтверждающие данные выводы, объяснения материально ответственных лиц, определить предмет и способ совершения нецелевого расходования. Эффективность осуществления указанных действий зависит, в том числе, и от четкого понимания следователем основ построения бюджетной системы и принципов бюджетного финансирования.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документом. По ним оперативный сотрудник или следователь может воссоздать криминалистическую схему преступной деятельности, которая, впоследствии дополняясь показаниями свидетелей и другими доказательствами, будет отображать полную криминалистическую картину преступления. Поэтому преступники стремятся уничтожить следы и сократить количество звеньев преступной цепи совершаемых злоупотреблений.

Говоря о способе конкретного вида преступлений, нельзя обойти вниманием вопрос сокрытия следов преступления, как одного из его составных элементов. В криминалистике под способом сокрытия преступления понимается детерминируемая объективными и субъективными факторами система действий (бездействие), направленных на воспрепятствование получению субъектом доказывания значимой для установления истины по делу информации, ее искажение или уничтожение1. Теории противодействия расследования преступлений, а также одному из видов противодействия – сокрытию преступлений посвящены работы таких ученых, как Э.У. Бабаева, Р.С. Белкин, С.Ю. Журавлев, В.Н. Карагодин, И.А. Николайчук, А.Ю. Федоренко и др.1. Преступная деятельность в сфере экономики в целом обладает высоким уровнем латентности по ряду причин, главной из которых является тот факт, что субъектами преступной деятельности, как правило, продумывается и осуществляется комплекс противодействующих мероприятий, осуществление которых позволяет скрыть элементы механизма преступления. Как отмечается в научной литературе, существует два направления деятельности по сокрытию следов экономических преступлений2:

Деятельность, целью которой является не допустить обнаружения следов преступления и вовлечения их в сферу расследования.

Активными формами противодействия расследованию нецелевого расходования бюджетных средств являются: сокрытие и уничтожение необходимых следствию документов и предметов, создание фальсифицированных доказательств, дача ложных показаний, прямое негативное воздействие на субъектов расследования. Формами прямого воздействия на субъектов расследования могут являться: подкуп, угроза, шантаж, причинение ущерба имуществу субъектов расследования, создание служебно-административных помех расследованию и т.д. К пассивным формам противодействия, способствующим сокрытию следов преступления, можно отнести неоказание помощи следователю, невыполнение требуемых действий, непредставление документов (несообщение запрашиваемых сведений), неявка по вызову, умолчание, отказ от дачи показаний.

## Организационные аспекты взаимодействия государственных органов, осуществляющих противодействие нецелевому расходованию бюджетных средств

Иерархически выстроенная система типовых версий планомерно преобразуется в систему обстоятельств, которые подлежат установлению по делам о нецелевом расходовании средств бюджета. Версия представляет собой средство получения доказательственной информации, которая, в свою очередь, выступает основой для последующего построения версий и средством для их проверки. Как без версий не представляется возможным последовательное и целенаправленное собирание фактических сведений о преступлении, так и без последних не представляется возможным обоснованное построение и полная проверка версий1.

По своему характеру и внутреннему содержанию та информация, которая позволяет строить версии о совершенном нецелевом расходовании средств, разделяется на: - те сведения, которые дают самую общую характеристику выявленного или планируемого преступного деяния; - те сведения, которые дают характеристику отдельным обстоятельствам данного преступления. Первая группа может быть использована для выдвижения и проверки общих версий. Вторая - для выдвижения и проверки частных версий.

В конкретном случае общими версиями будут являться версии о характере и содержании преступлений, связанных с нецелевым расходованием средств бюджета, их возможных связях с другими видами преступных нарушений финансовой дисциплины. К их числу относятся версии о наличии факта нецелевого расходования либо незаконного

Зинатуллин З.З. Следственные версии в уголовно-процессуальном доказывании // Российский юридический журнал. - 1993. - № 2. - С. 99. расходования средств бюджета, размере данных незаконных операций, целям подобного расходования и его соотношении с целями (направлениями) расходования, на которые данные средства были выделены, а также виде и статусе израсходованных бюджетных средств. Частные версии представляют собой предположения о месте, времени, способе и других обстоятельствах конкретных обнаруженных и расследуемых преступлений, виновности в их совершении конкретного лица либо лиц, следах преступлений, способах и видах связи установленных субъектов преступлений с иными лицами, в том числе: - версии о законности получения и предназначении израсходованных средств; - версии о роли лица, которое допустило нецелевое расходование средств (а именно, правомочность осуществления им определенных властно-распорядительных функций); - версии о том, кто является возможным посредником и конечным получателем израсходованных нецелевым образом средств; - версии о том, средства бюджета какого уровня бюджетной системы РФ и в каком размере были израсходованы; - версии о том, было ли должностному лицу известно, что осуществляемые им действия влекут за собой нецелевое расходование бюджетных средств; - версии о том, лично ли должностное лицо санкционировало расчетные операции, повлекшие нецелевое расходование бюджетных средств, либо имели место действия от его имени; - версии о том, были ли средства израсходованы на нужды организации-бюджетополучателя либо на нужды иного физического или юридического лица. После этапа выдвижения общих и частных версий, общий алгоритм расследования предполагает постановку основных задач расследования. К числу задач в рамках расследования нецелевого расходования бюджетных средств относятся следующие:

Сформулировать базовые вопросы в рамках расследования. Предлагаем следующий перечень основных вопросов, подлежащих выяснению: - имело ли место именно нецелевое расходование средств и если да, то где, когда, каким способом? Существовали ли у бюджетополучателя какие-либо проблемы с доведением бюджетного финансирования? - каковы характеристики средств бюджета: их форма, уровень бюджета бюджетной системы РФ, наименование, объем, происхождение, распорядитель (главный распорядитель), раздел, подраздел, целевая статья, вид расхода, статья (подстатья) КОСГУ (при наличии таковой детализации) и т.п.? - кто именно санкционировал нецелевое расходование средств бюджета, есть ли соучастники, каковы цели и мотивы преступления? - существовали ли какие-либо особые указания вышестоящей организации относительно особенностей расходования данных средств, и если да, то какие именно, какие документы при этом составлялись и т.п.? - наличествуют ли в иных местах (например, у контрагентов по контрактам) документы, которые подтверждают нецелевое расходование средств бюджета? - имели ли место противоречащие требованиям действующего законодательства действия должностного лица и если да, то кто это должностное лицо, в чем выражалась незаконность действий, какие именно нормы права и локальные инструкции были нарушены? - каковы мотивы и цели действий подозреваемого, какова характеристика его личности, каков как профессиональный, так и противоправный опыт, его знания и навыки? Осознавало ли это лицо о противоправном характере своей деятельности?

## Тактика производства допроса, очной ставки

Необходимо отметить следующее. Для расследования нецелевого расходования средств бюджета особенно необходимы планирование, подготовка, производство и последующий анализ следственных действий на самом высоком уровне, что предопределено спецификой преступлений против государственной власти и интересов государственной службы. Достичь обозначенные цели не представляется возможным в отсутствие межведомственного взаимодействия, эффективного и высокоорганизованного. Следовательно, в качестве взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих противодействие нецелевому расходованию средств бюджета, нами понимается основанная на единой цели выявления, раскрытия и предупреждения преступных деяний организованная совместная деятельность компетентных субъектов, которая характеризуется эффективным и рациональным использованием необходимых методов и ресурсов.

В научной литературе вопрос о классификации форм взаимодействия является дискуссионным. Согласно точке зрения С.А. Потаповой, представляется целесообразным выделение следующих форм: организационно-структурное, организационно-функциональное, а также формы-действия. Вышеуказанные формы взаимодействия могут быть классифицированы по следующим основаниям: содержанию мероприятий, согласованности проведения мероприятий, количеству субъектов взаимодействия. Вместе с тем, по мнению данного автора, формы взаимодействия тесно связаны между собой и, к примеру, организационно 139 функциональные формы могут являться одновременно организационно-структурными1.

В соответствии с пп. «а» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, применительно к делам о преступлениях, предусмотренных ст. 285.1 УК РФ, предварительное следствие проводится следственными работниками Следственного комитета. На самом начальном этапе расследования уголовного дела совместная работа следственного работника с контрольными и оперативно-розыскными органами имеет особо важное значение, т.к. требуется познать суть совершенного преступного деяния, выявить виновных лиц, собрать и проанализировать тот основной доказательственный материал, на основе которого будет проводиться следствие2. По мере поступления дальнейшей информации с большой долей вероятности будет востребована реализация новых организационных мероприятий, эффективное осуществление которых не возможно без соответствующего межведомственного взаимодействия.

Межведомственное взаимодействие следователей Следственного комитета в ходе расследования дел о нецелевом расходовании бюджетных средств обусловливает сотрудничество большого круга специфических субъектов на разных процессуальных и содержательных уровнях, что предопределяет возможность классифицировать подобное взаимодействие исходя из различных оснований. Применительно к межведомственному сотрудничеству государственных органов в сфере противодействия преступности, возможно обозначить взаимодействие органов следствия с: - органами государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля (например, со Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и соответствующих муниципальных образований); - органами прокуратуры; - органами внутренних дел; - органами Федеральной службы безопасности; - иными органами (например, с налоговыми органами). Направления взаимодействия данных госструктур могут быть абсолютно различными, зачастую их выбор зависит от той стадии, на которой находится производство по делу, а также качественных и количественных характеристик информации, имеющейся у следователя, глубины, характера, и специфики требуемых специальных познаний1.

По нашему мнению, к числу основных направлений межведомственного взаимодействия следует отнести:

Тщательное планирование и осуществление совместных следственных действий, проверок, оперативно-розыскных, профилактических и других операций, направленных на выявление, расследование и раскрытие фактов нецелевого расходования средств бюджета, в том числе, соответствующий информационный обмен между субъектами данного взаимодействия.

Данное направление совместной деятельности, связанной с расследованием преступлений, считаем одним из важнейших исходя из его сущностного содержания – получения первичной доказательственной информации о преступлении, анализа информации, имеющейся у следователя, выработки и корректировки криминалистической тактики и, в целом, оптимизации процесса расследования преступления.