

ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ

Бить полезным

Криминализация деяния оправдана, если польза от применения уголовно-правовой нормы превышает негативные социальные последствия

Родион КОКОШ, Илона МИЛОСТИВАЯ • Специально для «Юридической практики»



Большинство доходов государственного бюджета Украины закладываются от уплаты налогов и сборов, а реализация механизма их взыскания возлагается на органы государственной власти.

Впрочем, с целью установления «действенного» контроля над выполнением органами государственной власти и их должностными лицами указанного обязательства законодатель решил криминализировать деяние в виде издания нормативно-правовых актов, уменьшающих поступления в бюджет или увеличивающих расходы бюджета вопреки закону, закрепив содержание указанного деяния в диспозиции статьи 211 Уголовного кодекса (УК) Украины.

Вместе с тем прежде чем провести анализ целесообразности криминализации указанного деяния и правоприменительного аспекта статьи 211 УК Украины, нужно исследовать и установить теоретические основы содержания данной нормы.

На страже бюджета

Так, действующая редакция статьи 211 УК Украины определяет, что способом совершения преступления является издание нормативно-правовых актов.

Согласно пункту 2.2 Изменений в Порядок представления нормативно-правовых актов на государственную регистрацию в Министерство юстиции Украины и проведения их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Украины от 2 августа 2007 года № 592/5, нормативно-правовой акт — официальный письменный документ, принятый уполномоченным на это субъектом нормотворчества в определенной законодательством форме и по установленной законодательством процедуре, направленный на регулирование общественных отношений, содержащий нормы права, имеющий неперсонифицированный характер и рассчитанный на неоднократное применение.

По нашему мнению, из указанного следует, что принятие должностным лицом акта индивидуального действия, который привел бы к уменьшению поступлений в бюджет или увеличил его расходы, не соответствует объективной стороне исследуемого уголовного преступления.

Вместе с тем принятие должностным лицом указанного акта правоохранительные органы могут квалифицировать по статье 191 (растрата имущества) или статье 364 (злоупотребление властью или служебным положением) УК Украины.

Диспозиция статьи 211 УК Украины определяет, что объектом преступления являются общественные отношения по распределению, перераспределению и использованию бюджетных средств, которые используются для обеспечения задач и функций, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Кроме того, для квалификации деяния по статье 211 УК Украины отсутствует необходимость в наступлении общественно

опасных последствий в виде материального ущерба/убытков. То есть только принятие соответствующего нормативно-правового акта может быть основанием для привлечения лица к ответственности.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме прямого умысла, однако мотивы и цели на квалификацию преступления не влияют, а субъектом преступления, предусмотренного статьей 211 УК Украины, является должностное лицо, определение которого содержится в статье 18 УК Украины.

Правоприменительная проблема

Следует обратить внимание, что ответственность по статье 211 УК Украины



Принятие решения правительством как коллегиальным органом по результатам голосования исключает наличие умысла у отдельного министра

наступает только при условии, что издание нормативно-правовых актов, которые уменьшают поступления в бюджет или увеличивают его расходы, осуществлено вопреки закону.

Обычно термин «вопреки закону» в диспозиции статьи 211 УК Украины понимается в контексте несоответствия нормативно-правового акта положениям Бюджетного кодекса Украины, закона о государственном бюджете Украины на текущий год или иных законов, которыми регламентируются поступления в бюджет или его расходы.

Вместе с тем указанный термин является крайне неудачным, поскольку оставляет неурегулированной ситуацию, при которой определенный нормативно-правовой акт не соответствует подзаконным нормативно-правовым актам.

Например, согласно данным Единого государственного реестра судебных решений следственными органами осуществляется досудебное расследование в уголовном производстве по статьям 191, 211 УК Украины согласно следующей фактуре: «Должностные лица Луганской областной государственной администрации — областной военной-гражданской администрации путем издания нормативно-правовых актов внесли изменения в Региональную целевую программу мониторинга окружающей среды Луганской области на период до 2022 года, дополнив ее природоохранным мероприятием «Мероприятия по охране подземных вод и

ликвидации источников их загрязнения, проведению мониторинга подземных вод». Финансирование проведения указанного мероприятия возложено на областной бюджет, чем, вопреки положениям Водного кодекса Украины и Порядка осуществления государственного мониторинга вод, утвержденного постановлением КМУ Украины от 19 сентября 2018 года № 758, увеличены расходы областного бюджета на 1 980 000 грн» (определение Северодонецкого городского суда Луганской области от 6 августа 2020 года по делу № 428/6302/20).

Исходя из содержания приведенной фактуры, с учетом диспозиции статьи 211 УК Украины можно констатировать, что несоответствие нормативно-правового акта определенному положению, порядку или

другому подзаконному нормативно-правовому акту не охватывается диспозицией указанной статьи, что, несомненно, приведет к возникновению правоприменительных проблем во время привлечения лица к ответственности.

Обращаем внимание, что указанный пробел в законе может быть использован стороной защиты при опровержении доводов стороны обвинения о наличии состава преступления в действиях подзащитного.

Однако в результате изучения данных Единого государственного реестра судебных решений удалось установить, что судебными органами не было принято ни одного приговора по статье 211 УК Украины, а правоохранительными органами расследуется незначительное количество производств с квалификацией деяний по этой статье. Среди прочего, квалификация деяний по факту уменьшения поступлений в бюджет или увеличения расходов бюджета осуществляется в совокупности со статьями 364 или 191 УК Украины.

Приведенному факту может быть несколько объяснений: первое — правоохранители не считают «целесообразным» проводить расследование по определенному факту, который подпадает под признаки исследуемой статьи, второе — отсутствует реальный надзор за действиями государственных органов.

В то же время одним из самых резонансных уголовных производств по статье 211 УК Украины является производство, которое осуществляется детективами

Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ) в отношении одного из бывших министров инфраструктуры Украины, подписавшего приказ о снижении ставок портовых сборов.

Согласно позиции стороны обвинения у экс-министра возник умысел на уменьшение ставок портовых сборов путем издания нормативно-правового акта, по результатам принятия которого ставки портовых сборов были уменьшены на 20 %, что обуславливало уменьшение поступлений в государственный бюджет.

Следует отметить, что принятию упомянутого приказа предшествовал ряд решений Кабинета Министров Украины о необходимости урегулирования ставок портовых сборов.

В частности, 6 декабря 2017 года Кабинетом Министров Украины было принято постановление № 990 «Некоторые вопросы повышения конкурентоспособности отечественных производителей и морских портов» (постановление № 990), согласно пункту 2 которого Мининфраструктуры совместно с другими центральными органами исполнительной власти необходимо принять меры по снижению ставок портовых сборов с 1 января 2018 года.

В дальнейшем во исполнение постановления № 990 и был принят приказ, который был дополнительно согласован распоряжением КМУ.

То есть решение об уменьшении ставок портовых сборов было принято правительством как коллегиальным органом по результатам голосования, что должно исключать наличие соответствующего умысла у конкретного должностного лица.

Указанное свидетельствует о том, что криминализация исследуемого деяния является неоправданной и приводит к перенасыщенности уголовного закона запретами, которые не отвечают уровню и тенденциям общественного развития, а значит, противоречит принципу так называемой уголовно-политической адекватности криминализации.

В контексте изложенного следует отметить, что даже если должностное лицо приняло нормативно-правовой акт, который предусматривает уменьшение поступлений в бюджет или увеличение расходов вопреки закону, прокурор в порядке осуществления представительства интересов государства может обжаловать в суде указанный акт с целью его отмены.

Убежден, что приведенный механизм имеет гораздо больший потенциал для эффективного урегулирования указанной проблемы.

Неоправданная строгость

Следует сказать, что криминализация любого общественно опасного деяния может сопровождаться негативными социальными последствиями, а потому должна представлять собой крайнюю меру, строгий способ охраны тех или иных отношений, которые существуют в обществе. В связи с этим криминализация деяния оправдана только в случае ее социальной необходимости, если положительный социальный эффект применения уголовно-правовой нормы является более значительным, чем негативные социальные последствия криминализации.

Подводя итоги вышеизложенного, необходимо отметить, что криминализация деяния, предусмотренного статьей 211 УК Украины, является нецелесообразной и неоправданной, поскольку не соответствует принципу уголовно-политической адекватности криминализации и приводит только к перенасыщенности уголовного закона ненужными, недейственными и неэффективными правовыми нормами.

КОКОШ Родион — старший юрист EQUITY, г. Киев,
МИЛОСТИВАЯ Илона — юрист EQUITY, г. Киев