

Фиктивные предприниматели. Из практики прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства

Складывающаяся в настоящее время нестабильность финансовой системы, уменьшение объема доходов бюджетов различных уровней, наличие кризисных явлений в социально-экономической сфере обоснованно требуют усиления деятельности правоохранительных органов и органов прокуратуры по выявлению и пресечению фактов хищения и нецелевого использования бюджетных средств.

Актуальность рассматриваемого вида правоохранительной деятельности заключается также и в том, что в последние годы государством при реализации своих публичных функций существенно увеличены объемы финансирования различных социально значимых сфер, в целях их поддержки, дальнейшего развития и совершенствования. При этом, как показывает складывающаяся прокурорско-следственная практика выделяемые государством на указанные цели бюджетные средства нередко становятся объектами преступных посягательств, что как следствие причиняет существенный ущерб общественным и государственным интересам, снижает результативность и эффективность государственной деятельности в сфере социально-экономического развития и в конечном итоге способствует существенной криминализации бюджетной сферы.

Так, например в истекшем периоде 2015 года прокуратурой Перевозского района Нижегородской области проведена проверка исполнения бюджетного законодательства при реализации государственных и муниципальных программ, финансируемых за счет бюджетных средств.

При проведении данной проверки прокуратурой района установлены существенные нарушения закона при реализации в Перевозском районе Нижегородской области Порядка оказания государственной поддержки в виде грантов начинающим малым предприятиям, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области N 752 от 21.10.2009 (в редакции постановления Правительства Нижегородской области от 18.05.2012 N 280).



А.А. Учаёв

*Заместитель прокурора Перевозского района
Нижегородской области, юрист 1 класса*

Согласно п. 1.1 Порядка, им устанавливаются условия и механизм предоставления субсидий на оказание государственной поддержки в виде грантов начинающим малым предприятиям на создание собственного дела в целях возмещения части затрат, связанных с началом предпринимательской деятельности. Общая сумма бюджетных средств (грантов) предоставляемых на цели реализации начинающими предпринимателями заявленных бизнес проектов составляет 300 тысяч рублей.

В ходе проверки установлено, что в период 2013 года указанной формой государственной поддержки предпринимателей в Перевозском районе воспользовались вновь созданные в мае 2013 года ООО «Сельхозбизнес» и ООО «Свой дом», которыми в Министерство поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области (далее также – Министерство) были предоставлены заявки, на оказание государственной поддержки готовящихся к реализации бизнес проектов по созданию в Перевозском районе сельскохозяйственных производств. По результатам проведенного Министерством конкурсного отбора и рассмотрения заявок ООО «Сельхозбизнес» и ООО «Свой дом» выделение им средств рассматриваемой программы государственной поддержки на цели реализации заявленных бизнес проектов было одобрено, денежные средства в размере 300 тысяч рублей в декабре 2013 года поступили на счета указанных организаций в полном объеме.

Между тем, как показали результаты проверки полученными средствами грантовой поддержки руководители вышеуказанных организаций распорядились не целевым образом расходуя их на личные нужды, никак не связанные с целями создания и осуществления деятельности сельскохозяйственных производств.

При этом, в дальнейшем указанными получателями бюджетных средств в качестве отчетов в Министерство в период 2014 года предоставлялись фиктивные документы о правомерном использовании полученных средств субсидий (договора на проведение капитального ремонта производственных помещений, приобретение транспортных средств и оборудования, которые фактически никогда не выполнялись и не приобретались соответственно).

Более того, результатами проведенной прокуратурой района проверки также установлено, что сама по себе деятельность вышеуказанных организаций изначально носила фиктивный характер, не направ-

ленный на цели осуществления предпринимательской деятельности (в организациях отсутствовал наемный персонал, штат организаций состоял лишь из их руководителей, не имелось необходимой для реализации заявленных бизнес-проектов производственной базы). Названные организации по характеру своей деятельности фактически являлись «фирмами-однодневками», созданными для целей хищения бюджетных средств.

В связи с чем, по результатам проведенной проверки и по фактам выявленных нарушений закона прокуратурой района 15.04.2015 в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ вынесено два постановления о направлении в МО МВД России «Перевозский» материалов проведенных проверок для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц из числа руководителей ООО «Сельхозбизнес» и ООО «Свой дом» виновных в допущенных нарушениях закона, связанных с хищением бюджетных средств. По результатам рассмотрения указанных постановлений прокурора Следственным отделом МО МВД России «Перевозский» 14.05.2015 возбуждены и в настоящее время расследуются два уголовных дела по признакам состава преступления предусмотренного ч. 3 ст. 159 Уголовного кодекса РФ – мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере.

По аналогичным основаниям прокуратурой Перевозского района в истекшем периоде 2015 года силами МО МВД России «Перевозский» инициировано проведение также двух других процессуальных проверок в порядке ст. 144 УПК РФ по фактам неправомерного использования бюджетных средств вышеуказанной грантовой поддержки руководителем ООО «Отделочные работы» и ИП Мухиной Ю.А., по результатам которых Следственным отделом МО МВД России «Перевозский» также возбуждены и расследуются два уголовных дела по ч. 3 ст. 159 Уголовного кодекса РФ.

Более того, в настоящее время правоохранительными органами организовано проведение еще трех доследственных проверок законности использования средств рассматриваемой государственной поддержки со стороны организаций Перевозского района получивших соответствующие гранты на начало осуществления предпринимательской деятельности в 2013 году, которые на данный момент не завершены.

Как установлено сейчас создание и подбор руководителей в вышеуказанные фиктивные организации

осуществлен одним гражданином жительницей Перевозского района Нижегородской области А., которая организовала и реализовывала рассматриваемую преступную схему хищения бюджетных средств на территории района, при которой после получения фиктивными организациями выделенных бюджетных средств грантовой поддержки в размере 300 тысяч рублей, 150 тысяч рублей из суммы полученного гранта передавалось ей, остальные 150 тысяч рублей похищенных бюджетных средств оставалось у руководителя фиктивной организации. В дальнейшем указанными лицами совместно готовились и предоставлялись подложные документы о целевом использовании бюджетных средств (приобретении транспорта, оборудования и иных средств производства).

Расследование вышеуказанных уголовных дел, возмещение в их рамках причиненного ущерба и проведение правоохранительными органами проверок в данной сфере находится на контроле прокуратуры района.

Следует признать, что эффективность деятельности по выявлению нарушений законов в бюджетной сфере во многом зависит от правильного выбора объекта для предстоящей проверки исполнения законов, а также что не менее важно наличия организационно обоснованной с точки зрения практических целей выявления нарушений действующего законодательства методики проведения соответствующей проверки.

Так, вышеуказанные факты хищения бюджетных средств изначально были выявлены прокуратурой района исходя из следующей методики:

- первоначально оперативным работником прокуратуры района в рамках организованной проверки был изучен сайт Министерства поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области, на котором установлены находящиеся в открытом доступе сведения о получателях бюджетных средств выделяемых по линии указанного Министерства применительно к Перевозскому району;

- в дальнейшем путем анализа полученных сведений установлены места фактического нахождения, а также конкретные организации являвшиеся получателями бюджетных средств, выделенных на цели поддержки и развития предпринимательской деятельности, расположенные на поднадзорной прокуратуре района территории;

- в налоговом органе запрошены уставные и учредительные документы по соответствующим организациям;

- в Министерстве поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области запрошены документы представленные проверяемыми предпринимателями в целях получения грантовой поддержки, а также последующие отчеты предоставляемые для подтверждения целевого расходования (использования) полученных бюджетных средств;

- с привлечением оперативных сотрудников МО МВД России «Перевозский» установлены личности руководителей организаций (в большинстве случаев в качестве указанных лиц выступили безработные граждане, не имеющие отношения к предпринимательской деятельности), а также места фактического осуществления заявленных видов деятельности;

- с привлечением оперативных сотрудников МО МВД России «Перевозский» осуществлены выходы в места осуществления производственной деятельности вышеуказанными организациями, в целях их осмотра и проверки фактического осуществления заявленных видов предпринимательской деятельности (во всех случаях в качестве таковых выступили жилые помещения (квартиры), в которых были зарегистрированы руководители фиктивных организаций либо их родственники);

- получены объяснения от руководителей фиктивных организаций – получателей грантов, об обстоятельствах произошедшего, а также организованы и проведены иные проверочные мероприятия и действия по закреплению доказательственной базы подтверждающей выявленные факты хищения бюджетных средств.

Результаты проверки показали, что совершенные факты хищений бюджетных средств не позволили направить их на цели государственной поддержки других предпринимателей, готовых к добросовестной реализации собственных бизнес – проектов, тем самым ограничили имеющиеся возможности по развитию реального сектора экономики и оказания поддержки субъектам предпринимательской деятельности. При этом, анализ результатов проведенной проверки показывает, что в качестве причин и условий способствовавших совершению вышеуказанных преступлений по хищению бюджетных средств выступила, в том числе и неэффективность существующего механизма контроля за законностью и обоснованностью расходования бюджетных средств выделяемых на цели создания и развития собственного дела и достижения конечного результата, поскольку рассматриваемый механизм во многом исхо-

дит лишь из документарных проверок, оставляя без внимания фактические аспекты предпринимательской деятельности, на цели начала осуществления которой выделяются бюджетные средства.

Так, в рамках вышеуказанных проверок прокуратурой района установлено, что фиктивными предпринимателями после получения грантов предоставлялась практически нулевая отчетность, свидетельствующая о фактическом неосуществлении заявленных видов деятельности и о не достижении целевых результатов реализуемых бизнес проектов. Между тем, указанные обстоятельства не выступили основанием для инициирования дополнительных проверок законности использования полученных бюджетных средств, поскольку существующее нормативное регулирование в данной сфере в основе своей исходит из принципа «формальной законности», при котором основным критерием правомерности деятельности тех или иных предпринимателей – получателей бюджетных средств выступает лишь только полнота и своевременность предоставления ими установленных форм отчетности и необходимых документов, которые при этом, как показали результаты проверки в основе своей были сфальсифицированы, однако существующий механизм контроля данной сферы своевременно выявить и пресечь данные противоправные факты не позволил.

Здесь необходимо отметить, что при любом теоретическом подходе к понятию законности ее смысл и главная ценность состоят в том, что бы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, в то же время для того что бы закон (либо иной правовой акт) реально выполнял свою регулятивную роль в жизни государства, общества и конкретного человека представляется целесообразным понимать под законностью систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов¹, а не просто их формальное («для видимости») исполнение. Как справедливо отмечает известный специалист в сфере теории государственного управления Г.В. Атаманчук нормотворчество и его «продукт» – нормы (правила) поведения обязаны изначально содержать в себе аспект практики реального действия нормы в жизни². Лишь в этом случае можно говорить о перспективах формирования реального, а не «мнимого» правопорядка, как конечного результата действия

норм законодательства, своевременно пресекать противоправные, в том числе и преступные действия недобросовестных участников общественных отношений. В этом же, как представляется заключается и основная социальная ценность и практическая значимость законности, как особого способа позволяющего именно реализовывать (а не просто формально воспроизводить) требования закона в практике правоприменения.

Кроме того, необходимо учитывать, что результативность и эффективность использования бюджетных средств юридически выражается в системном взаимодействии³ и сочетании дозволений (предоставление лицам права на свои, собственные активные действия) и запретов (возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода)⁴ участников бюджетных правоотношений определенных соответствующими законодательными актами, изданными в данной сфере.

Так, известным российским ученым – юристом, академиком В.С. Нерсесянцем отмечалось, что только при надлежащем, внутренне согласованном сочетании этих регулятивных методов (дозволений и запретов) право в полной мере может выполнить свою регулятивную роль, нормативно гарантировать необходимые условия для эффективного общественного развития⁵. Общий смысл правовых запретов и дозволений должен быть конкретизирован в виде четких и определенных правовых норм соответствующих общеобязательных актов⁶.

Также В.С. Нерсесянц указывал, что там, где речь идет о регуляции действий субъектов, не обладающих властными полномочиями (как в рассматриваемом случае), более адекватным, как правило, является метод правовых запретов⁷, которые по мнению ученого в праве носят исходный, фундаментальный характер и выражают самую суть права и правовой регуляции, состоящую в том, чтобы исчерпывающе, четко и прямо запретить все негативное (общественно вредное в действиях и отношениях людей) и таким путем признать и взять под свою защиту все остальное в качестве положительного общественно не вредного⁸.

Учитывая изложенное, в связи с наличием отмеченных выше негативных явлений связанных с возможностью осуществления преступных посягательств на бюджетные средства выделяемые на цели начала осуществления предпринимательской деятельности в нормативное регулирование рассматриваемой сферы правоотношений, исходящее в основе своей из

общедозволительного⁹ типа правового регулирования (преобладания дозволений перед правовыми запретами) целесообразно внесение корректив направленных на совершенствование существующего механизма контроля за законностью использования выделяемых средств на цели начала собственного дела и достижения конечного результата, путем ориентирования данного контроля на оценку и проверку не только формальных, но также и содержательных (фактических) аспектов осуществления получателями бюджетных средств заявленных ими видов предпринимательской деятельности (например, установление в данной сфере четко конкретизированной процедуры проведения встречных и выездных проверок в отношении получателей грантовой поддержки), а также, что не менее важно введение для указанных

получателей дополнительной системы правовых запретов, направленных на профилактику и пресечение нецелевого использования и хищения предоставленных средств государственного финансирования, поскольку как верно отмечается в юридической литературе от степени защищенности бюджетных средств зависит во многом успех достижения поставленных целей, уровень социального благополучия подавляющего большинства населения страны¹⁰.

Указанное как представляется будет способствовать повышению качества реализации рассматриваемой меры государственной поддержки предпринимателей, улучшит ее эффективность и результативность, а также, повысит в конечном итоге общий уровень законности и правопорядка в данной сфере. ■

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 279–280.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 259.

³ Голубев А.В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. N 2 // СПС «Консультант плюс».

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Изд-во «Проспект», 2008. С. 217.

⁵ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 92.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 91.

⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Изд-во «Проспект», 2008. С. 219.

¹⁰ Уголовное право. Актуальные проблемы теории и практики: сборник очерков / Под ред. В.В. Лунева. М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 569.