

Ровнейко В.В.,

кандидат юридических наук
Удмуртский государственный университет

**ПРИНЦИП ФОРМАЛЬНОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ ЗАКОНА
И ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА НЕЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ
МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА**

Эффективность уголовно-правовых средств противодействия преступности непосредственно связана с соблюдением принципа формальной определенности закона. Конституционный Суд РФ сформулировал свою правовую позицию по этому вопросу и определил, что «неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования»¹. «Необходимость соблюдения принципа правовой определенности подчеркивает и Европейский Суд по правам человека при оценке положений внутригосударственного права с точки зрения общих принципов, содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Европейского Суда по правам человека, закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, ... с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия»².

При правовой оценке действий лица, которое законно получило право на материнский (семейный) капитал (далее – МСК, материнский капитал), но использовало эти средства нецелевым образом, применяемые законодательные нормы не сформулированы с достаточной четкостью и не позволяют лицу предвидеть, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия. В судебной практике имеют место случаи привлечения к уголовной

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П // СПС КонсультантПлюс.

² Там же.

ответственности за мошенничество (ст. 159.2 УК РФ «Мошенничество при получении выплат») за направление лицом, получившим на законных основаниях государственный сертификат на МСК, средств этого капитала на цели, не предусмотренные федеральным законом.¹ Такая позиция является спорной, исходя из содержания ст. 159.2 УК РФ, а также понятия «хищение», закрепленного в примечании 1 к ст. 158 УК РФ, и, с точки зрения принципа формальной определенности закона, такие действия не содержат признаков указанного преступления.

Толкование, содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», а также правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в определении Конституционного Суда РФ от 25 мая 2017 г. № 979-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новакова Павла Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 159 и частью третьей ст. 159.2 УК РФ», противоречит принципу правовой определенности.²

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что «практика пока не выработала единых требований к содержанию недостоверных сведений, представляемых виновными. Например, в одном из апелляционных постановлений суд пришел к выводу о том, что мошенничество при получении выплат имеет место только в случае представления недостоверных сведений о наличии оснований для получения социальной субсидии (материнского капитала); если же представленные виновным недостоверные сведения касались целей расходования субсидии, то состав преступления, по мнению суда, отсутствует.³ В иных судебных решениях высказывалось противоположное мнение: лица, расходовавшие материнский

¹ О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СПС КонсультантПлюс.

² По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П.

³ Напр.: апелляционное постановление Кемеровского областного суда от 24.04.2015 №22-1712-2015. Цит. по: Архипов А.В. Актуальные вопросы применения норм Уголовного кодекса Российской Федерации об ответственности за специальные виды мошенничества // Судья. 2016. № 11 // СПС КонсультантПлюс.

капитал нецелевым образом, признавались виновными в совершении мошенничества при получении выплат»¹.

Ряд авторов считают, что «нарушение установленного законом порядка получения средств сертификата на материнский (семейный) капитал, порядка распоряжения средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала влечет уголовную ответственность и квалифицируется по ст. 159.2 УК РФ как мошенничество при получении выплат»².

Как справедливо отмечается Н.И. Пикуровым, «юридические факты, правовую оценку которых требуется произвести, зачастую имеют сложную структуру, что требует изучения тонкости не только уголовного, но и, скажем, административного права (или выделенного из него права социального обеспечения)»³.

С учетом существующих особенностей получения сертификата на МСК и распоряжения средствами МСК трудно согласиться с мнением А.А. Тимошенко, который считает, что независимо от формы (незаконное получение или незаконное распоряжение), «если виновные посягают на средства материнского капитала, принадлежащие государству, то и потерпевшим признается государство в лице его уполномоченного органа – Пенсионного фонда Российской Федерации»⁴. При этом автор отмечает, что «нигде в законе такому капиталу не придается статус имущества, принадлежащего кому-либо (например, матери, родившей двух детей), кроме государства... В этом смысле государственный сертификат на такой капитал, выдаваемый матерям есть право не на капитал (денежные средства), а право на получение дополнительных мер государственной поддержки»⁵, но во-первых эти меры исчисляются в рублях, а во-вторых, следует различать понятия имущество и право на по-

¹ Напр.: приговор Рудничного районного суда г. Прокопьевска Кемеровской области от 17.07.2014 по делу №1-279-2014, апелляционное постановление Кемеровского областного суда от 25.09.2013 №22-5438-2013. Цит. по: Архипов А.В. Указ. работа.

² Майорова Е.И. Типичные способы хищения средств материнского капитала (уголовно-правовой аспект) // Российский следователь. 2015. № 5 // СПС КонсультантПлюс.

³ Пикуров Н.И. Применение неуголовно-правовых норм при квалификации преступлений // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : сб. материалов третьей международной научно-практической конференции. М., 2006. С.49-51. Цит. по: Тимошенко А.А. Хищение средств материнского капитала: кого признавать потерпевшим? // Уголовное право. 2015. № 4 // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Тимошенко А.А. Хищение средств материнского капитала: кого признавать потерпевшим? // Уголовное право. 2015. № 4 // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Там же.

лучение имущества. Если мошенничество определено как хищение (ст. 159.2 УК РФ), то его предметом должно быть только имущество, так как приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием, являясь мошенничеством, хищением не является.

По мнению некоторых авторов, «при юридической оценке посягательства на средства материнского капитала следует учитывать гражданско-правовую природу этих денежных средств, которые никогда не вверялись и не вверяются владельцам сертификатов, не причитались и не причитаются им. По этой причине денежные средства федерального бюджета, в том числе, в сумме, указанной в сертификате, на материнский (семейный) капитал, по смыслу ст. 158 УК РФ всегда будут чужим имуществом для матерей»¹. Если женщина родила второго ребенка, она имеет право на получение средств МСК. Если лицо правомерно получило право на имущество, то оно не может быть чужим для него в полном смысле этого слова.

Представляется, что необходимо различать два вида неправомерных действий, совершаемых в отношении средств МСК: 1) незаконное получение государственного сертификата на материнский капитал; 2) нецелевое использование средств материнского капитала.

В первом случае (при незаконном получении государственного сертификата на МСК) квалификация содеянного в качестве мошенничества является вполне обоснованной. Такое толкование содержится и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», в котором, кроме толкования общих для всех видов мошенничества признаков, содержится толкование мошенничества при получении выплат: «Обман как способ совершения мошенничества при получении выплат, предусмотренного статьей 159.2 УК РФ, выражается в представлении в органы исполнительной власти, учреждения или организации, уполномоченные принимать решения о получении выплат, заведомо ложных и (или) недостоверных сведений о наличии обстоятельств, наступление которых согласно закону или иному нормативному правовому акту является условием для получения соответствующих выплат в виде денежных средств или иного имущества (в частности, ...о наличии детей...), а также путем умолчания о прекращении оснований для получения указанных выплат»².

¹ Тимошенко А.А. Указ. работа.

² О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48, абз. 1 п. 16 // СПС КонсультантПлюс.

«Если лицо путем представления заведомо ложных и (или) недостоверных сведений, а равно путем умолчания о фактах получило документ (...сертификат...), подтверждающий его право на получение социальных выплат, однако по независящим от него обстоятельствам фактически не воспользовалось им для получения социальных выплат, содеянное следует квалифицировать в соответствии с ч. 1 ст. 30 УК РФ как приготовление к мошенничеству при получении выплат, если обстоятельства дела свидетельствуют о том, что умысел лица был направлен на использование данного документа для совершения преступлений, предусмотренных ч.ч. 3 или 4 ст. 159.2 УК РФ» (абз. 2 п. 16). Таким образом, данный вид мошенничества будет являться оконченным преступлением, если лицо не только незаконно получило сертификат на материнский капитал, но и смогло распорядиться этими средствами.

Как отмечает Е.И. Майорова, «анализ судебной и следственной практики показывает, что в целях незаконного получения лицами, не обладающими правом на получение средств материнского капитала, наиболее часто преступные деяния совершаются следующими способами:

- путем представления заведомо ложных сведений о рождении ребенка;
- путем оформления чужого ребенка на себя;
- путем сокрытия факта лишения родительских прав на первого ребенка;
- путем заключения фиктивного договора займа на приобретение жилья и дальнейшего представления в Пенсионный фонд РФ фиктивного договора купли-продажи жилья;
- путем приобретения жилья по стоимости ниже, чем выделяемые средства материнского (семейного) капитала, с последующим присвоением себе разницы в цене;
- путем приобретения жилья, которое непригодно для проживания, завышения его стоимости до размера материнского капитала и представления при этом фиктивного договора купли-продажи;
- путем оформления ипотечного кредита в пределах средств материнского (семейного) капитала и приобретения квартиры по фиктивному договору купли-продажи»¹.

Таких случаев в судебной практике достаточно много. В тех случаях, когда имеет место незаконное получение государственного сертификата на материнский капитал, который дает право на по-

¹ Майорова Е.И. Типичные способы хищения средств материнского капитала (уголовно-правовой аспект) //Российский следователь. 2015. № 5. СПС КонсультантПлюс.

лучение дополнительных мер государственной поддержки в размере, устанавливаемом федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, имеет место мошенничество в форме приобретения права на чужое имущество, то есть при отсутствии предусмотренных законом оснований для получения указанных средств государственной поддержки, лицо получает государственный сертификат на материнский капитал.

Во втором случае (при нецелевом использовании МСК) квалификация содеянного в качестве мошенничества является спорной. Однако именно такая правовая позиция сформулирована Конституционным Судом РФ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, «введенная же Федеральным законом от 29 ноября 2012 года № 207-ФЗ... ст. 159.2 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за мошенничество при получении выплат, т.е. хищение денежных средств или иного имущества при получении пособий, компенсаций, субсидий и иных социальных выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, путем представления заведомо ложных и (или) недостоверных сведений, а равно путем умолчания о фактах, влекущих прекращение указанных выплат (часть первая), и за такие деяния, совершенные с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере (ч. 3). Поскольку Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" предусматривает целевое использование средств материнского (семейного) капитала¹, обман относительно способов (целей) распоряжения средствами такого капитала может образовывать признаки соответствующего вида мошенничества»².

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ «субъектом преступления, предусмотренного статьей 159.2 УК РФ, может быть лицо, как не имеющее соответствующего права на получение социальных выплат, так и обладающее таким правом (например, в случае введения в заблуждение относительно фактов, влияющих на размер выплат)». Эти разъяснения находятся в некотором противоречии с другими разъяснениями, содержащимися в другом пункте того же постановления: «От хищения следует отличать случаи, когда лицо, изымая и (или) обращая в свою пользу или пользу других лиц чужое имущество, действовало в целях

¹ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2011 № 1694-О-О, от 21.05.2015 № 1205-О и от 20.12.2016 № 2686-О.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новакова Павла Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 159 и частью третьей ст. 159.2 УК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 25.05.2017 № 979-О // СПС КонсультантПлюс.

осуществления своего действительного или предполагаемого права на это имущество».

Представляется, что если лицом на законных основаниях был получен государственный сертификат на МСК, то его нецелевое использование, которое в большинстве случаев связано с незаконным обналичиванием денежных средств, составляющих материнский капитал, не может квалифицироваться как мошенничество. Это связано, в первую очередь, с отсутствием имущественного ущерба в виде реальных убытков у потерпевшего. Лицо законно получило право на распоряжение средствами материнского капитала, хотя и ограничено в выборе целей, на которые могут быть потрачены такие средства. Такое поведение не может рассматриваться как хищение, поскольку отсутствует противоправность (и безвозмездность) изъятия средств материнского капитала.

Согласно закону, лица, получившие сертификат, могут распоряжаться средствами МСК по следующим направлениям: 1) улучшение жилищных условий; 2) получение образования ребенком (детьми); 3) формирование накопительной пенсии; 4) приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов. При этом распоряжение средствами МСК осуществляется лицами, получившими сертификат, путем подачи в территориальный орган ПФ РФ заявления о распоряжении средствами МСК, в котором указывается направление использования МСК в соответствии с законом.

При этом средства материнского капитала не выдаются и не перечисляются лицу, получившему государственный сертификат на материнский капитал. Они направляются (перечисляются) органами ПФ РФ на расходы (непосредственно получателю), например, продавцу, кредитору и т.д.

Наиболее распространенным способом получения средств МСК является обналичивание средств материнского капитала через фиктивные сделки под видом улучшения жилищных условий. В этом случае могут иметь место случаи приобретение формально жилого помещения (входящего в жилищный фонд), но непригодного для жилья, либо приобретение жилого помещения по завышенной стоимости. Кроме того, обналичивание средств материнского капитала может осуществляться с привлечением банка или микрофинансовой организации. Владелец сертификата берет ипотечный кредит, равный сумме МСК, и покупает квартиру по фиктивному договору купли-продажи. Еще одним способом обналичивания средств материнского капитала является покупка жилья у родственника.

Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки» и подзаконные акты¹ предусматривают средства противодействию злоупотреблению правом на использование средств МСК. Например, территориальные органы вправе отказать в распоряжении средствами материнского капитала.²

Признавая наличие общественной опасности в таких действиях, как нецелевое использование средств МСК, необходимо отметить, что признаки состава преступления, предусмотренного ст. 159.2 УК РФ «Мошенничество при получении выплат», не отражают характер и степень общественной опасности таких деяний и применение данной статьи к таким ситуациям является, по сути, применением уголовного закона по аналогии, нарушающим принцип формальной определенности закона. Ни нецелевое использование средств МСК, ни обналичивание денежных средств не предусмотрены в УК РФ в качестве самостоятельных преступлений. Хотя они и обладают общественной опасностью.

Действия, связанные с нецелевым использованием средств материнского капитала, с одной стороны, сводятся к незаконному обналичиванию денежных средств, с другой стороны. Как отмечалось О.И. Андреевой, «термин «незаконное обналичивание денежных средств» имеет весьма странную особенность, его формально нет в УК... В судебной и следственной практике такое понятие есть, виновные лица осуждаются, но статьи в УК РФ, полноценно описывающей деяние нет»³. Представляется, что введение в УК РФ соответствующей нормы устанавливающей ответственность за незаконное обналичивание денежных средств могло бы решить эту проблему. Однако в этом случае акцент делается на экономический характер совершаемого преступления (в сфере экономической деятельности).

В данном же случае общественная опасность нецелевого использования средств МСК обусловлена тем, что нарушаются интересы детей (например, при направлении средств материнского капитала на улучшение жилищных условий ребенку жилое помеще-

¹ О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий : постановление Правительства РФ от 12.12.2007 № 862 (ред. от 25.05.2017) // СПС КонсультантПлюс.

² Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.06.2016 // СПС КонсультантПлюс.

³ Андреева О.И. Незаконное обналичивание денежных средств: отсутствие должной оценки в УК РФ // Преступления в сфере экономики: российский и европейский опыт : сборник материалов VIII Российско-германского круглого стола / ред. колл. А.И. Рарог, Т.Г. Понятовская. М., 2018. С. 3-5.

ние должно оформлено в общую собственность лица, получившего сертификат, его супруга, детей (в том числе первого, второго, третьего ребенка и последующих детей) с определением размера долей, либо ребенок не сможет оплатить свое обучение и т.д.). Кроме того, нарушаются и государственные интересы, заключающиеся в том, что бюджетные средства, выделенные на поддержку семей, имеющих детей, расходуются не по целевому назначению. Похожая норма о нецелевом использовании средств государственного целевого кредита (ч. 2 ст. 176 УК РФ) отражает специфический характер общественной опасности подобного поведения. Причем в случае с кредитом законодатель различает понятия «незаконное получение» и «нецелевое использование».

Отсутствие специальной нормы, предусматривающей ответственность за нецелевое использование средств материнского капитала, можно было бы объяснить тем, что срок действия данного закона был определен с 1 января 2007 г. до 31 декабря 2018 г.¹ В настоящее время срок действия закона продлен по 31 декабря 2021 г. включительно.²

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, что нецелевое расходование средств материнского капитала является хищением³, противоречит другим правовым позициям, выраженным в постановлениях Конституционного Суда, о том, что «из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования»⁴. «В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Принцип формальной определенности закона, предполагающий точность и ясность зако-

¹ О дополнительных мерах государственной поддержки : Федеральный закон от 29.12.2006 (ред. от 07.03.2018), ст.13 // СПС КонсультантПлюс.

² Информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 28.11.2017. URL: <http://rosmintrud.ru/social/demography/99>; О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» : Федеральный закон от 28.12.2017 № 432-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новакова Павла Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 159 и частью третьей ст. 159.2 УК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 25.05.2017 №979-О // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 27.05.2003 № 9-П, от 12.05.2008 № 8-П и от 13.07.2010 № 15-П / СПС КонсультантПлюс.

нодательных предписаний, будучи неотъемлемым элементом верховенства права, выступает и в законотворческой деятельности, и в правоприменительной практике необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от произвольных преследования, осуждения и наказания... Необходимость соблюдения принципа правовой определенности подчеркивает и Европейский Суд по правам человека при оценке положений внутригосударственного права с точки зрения общих принципов, содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Европейского Суда по правам человека, закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия»¹. «Особую значимость требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе общего правового регулирования приобретают применительно к уголовному законодательству, являющемуся по своей правовой природе крайним (исключительным) средством, с помощью которого государство реагирует на факты противоправного поведения в целях охраны общественных отношений, если она не может быть обеспечена должным образом только с помощью правовых норм иной отраслевой принадлежности».

Таким образом, для установления уголовной ответственности следовало бы иначе сформулировать признаки состава преступления в законе, чтобы не нарушать требование о правовой определенности уголовного запрета, сформулированного ЕСПЧ и поддерживаемого Конституционным Судом РФ. Нецелевое использование денежных средств или иного имущества, полученных в качестве пособий, компенсаций, субсидий и иных социальных выплат, в случаях, когда их целевое использование предусмотрено законами и иными нормативными правовыми актами, может иметь место и в других случаях. Возможно, в такой ситуации целесообразно будет или создание самостоятельной уголовно-правовой нормы, или установление других видов юридической ответственности, например административной и гражданско-правовой.

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П.