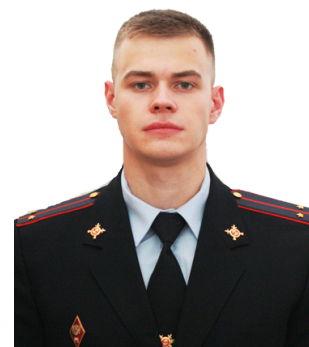


Научная статья
УДК 338.2
DOI: 10.37973/KUI.2022.31.63.011

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ, СОВЕРШАЕМЫМ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ РОССИИ

Александр Александрович Рассказов
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия,
aleck.rasskazov@yandex.ru



Аннотация

Введение: в статье рассматриваются вопросы противодействия бюджетным преступлениям и их уголовно-правовой оценки, актуальность которых обусловлена реализацией национальных проектов России в соответствии с указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Материалы и методы: материалами исследования явились сведения ГИАЦ МВД России, данные Счетной палаты Российской Федерации, официальные документы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России и следственных органов. В качестве методологической основы исследования выступил общенаучный диалектический метод познания, также использованы частные научные методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, формально-логический методы и др.

Результаты исследования: автор высказывает предложения по совершенствованию уголовного законодательства, которые позволят повысить бюджетную дисциплину, снизить количество совершаемых в указанной сфере преступлений и решить ряд проблем, связанных с квалификацией преступных деяний.

Обсуждение и заключения: на основании комплексного изучения научной литературы и практического опыта предлагается концептуальное видение решения проблемных ситуаций, возникающих при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершаемых при реализации национальных проектов России.

© Рассказов А.А., 2022

Ключевые слова: бюджетные преступления, уголовное законодательство, экономическая безопасность, национальные проекты, бюджетные средства

Для цитирования: Рассказов А.А. О некоторых вопросах совершенствования законодательства в сфере противодействия преступлениям, совершаемым при реализации национальных проектов России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2022. Т. 13. № 1 (47). С. 77-82. DOI: 10.37973/KUI.2022.31.63.011

Scientific article
UDC 338.2
DOI: 10.37973/KUI.2022.31.63.011

IMPROVING LEGISLATION IN COMBATING CRIMES COMMITTED DURING THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: CERTAIN ISSUES

Alexander Alexandrovich Rasskazov
the Moscow University of MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, Moscow, Russia,
aleck.rasskazov@yandex.ru

Abstract

Introduction: this article discusses countering budget crimes and their criminal legal assessment, the increased attention of the state and the relevance of which is due to the implementation of national projects of Russia in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2018 No. 204 "On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024".

Materials and Methods: the research materials were the data of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, the data of the Accounts Chamber of the Russian Federation, official documents of the economic security and anti-corruption units of the Ministry of Internal Affairs of Russia and investigative bodies. The methodological basis of the research were the general scientific dialectical method of cognition, special scientific methods of analysis and synthesis, comparative legal, formal logical methods, etc. were also used.

Results: the results of the scientific article are the adoption of a number of proposals to improve criminal legislation, which will increase budget discipline, reduce the number of crimes committed in this area and solve some problems related to the qualification of criminal acts and, as a result, improve the quality of implementation of national projects in Russia.

Discussion and Conclusions: based on a comprehensive study of scientific literature and practical experience, a conceptual vision of solving problematic situations arising in the identification, disclosure and investigation of crimes committed during the implementation of national projects of Russia and budget crimes in general is proposed.

© Rasskazov A.A., 2022

Keywords: budget crimes, criminal legislation, economic security, national projects, budget funds

For citation: Rasskazov A.A. Improving Legislation in Combating Crimes Committed During the Implementation of the National Projects in the Russian Federation: Certain Issues // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2022. Vol. 13, No. 1 (47). P. 77-82. DOI: 10.37973/KUI.2022.31.63.011

Введение

В процессе реализации государственных программ и национальных проектов важное значение имеет вопрос рационального и целевого использования бюджетных средств. Финансирование данных проектов – многосоставная система, в которой взаимодействует масса хозяйствующих субъектов, задействованы огромные материальные и трудовые ресурсы:

- бюджетные средства расходуются на наиболее актуальные и важные сферы общества: здравоохранение, образование, социальная политика, оборона и т.д.;

- финансирование предприятий, когда их собственного капитала недостаточно для развития и осуществления нормальной деятельности.

Указанные предпосылки создают основу для набирающей темпы преступности в сфере реализации национальных проектов России. По данным ГИАЦ МВД России за 2020 год, в сфере реализации национальных проектов было выявлено 969 преступлений, суммарный материальный ущерб от которых составил свыше 1 688 065 000 руб. При этом к основным составам, по которым возбуждаются уголовные дела, относятся следующие:

– ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Мошенничество»;

– ст. 160 УК РФ «Хищение и растрата»;

– ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями»;

– ст. 292 УК РФ «Служебный подлог»¹.

Для подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России

(далее – ЭБиПК МВД России) вопрос противодействия преступлениям в бюджетной сфере является одним из самых актуальных направлений оперативной работы, особенно с принятием новых национальных проектов России (2019-2024) федерального масштаба, что определяет необходимость теоретического и научного обоснования проблемы. В настоящий момент данная проблематика слабо освещена научным сообществом, что повышает актуальность и значимость результатов исследования.

Задачи исследования, проведенного в рамках подготовки статьи:

– анализ нормативных правовых актов, регулирующих противодействие бюджетным преступлениям, научных работ, опыта сотрудников оперативных и следственных подразделений МВД России в раскрытии и расследовании данной категории преступлений;

– выявление причин недостаточной эффективности системы противодействия преступлениям, совершаемым при реализации национальных проектов;

– формулировка предложений по усилению бюджетной дисциплины, снижению количества совершаемых в указанной сфере преступлений, решению ряда проблем, связанных с квалификацией преступных деяний и, как следствие, повышению качества реализации национальных проектов России.

Обзор литературы

Проблема противодействия преступлениям, совершаемым в бюджетной сфере, освещается в

¹ ГИАЦ МВД России. URL: https://мвд.рф/мвд/structure1/Centri/Glavnij_informacionno_analiticheskij_cen (дата обращения: 07.02.2022).

работах ведущих ученых Академии управления МВД России, Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, других подразделений и организаций МВД России. Среди исследований последних лет к обозначенной проблематике обращались И.В. Григорьева [1], П.И. Иванов [2], В.О. Лапин [3], Д.В. Паршин [4], А.А. Агеенков [5], Ю.Ю. Бражин [6], Ф.Н. Багаудинов [7] и др.

Указанный ряд авторов сходится во мнении, что на текущий момент уголовно-правовой инструментарий не отвечает вызовам и потребностям действительности и для успешной реализации национально значимых целей необходимо модернизировать систему противодействия криминальным элементам.

Особую роль в исследовании занимает опыт оперативных сотрудников ЭБиПК МВД России по выявлению, документированию и раскрытию преступлений, совершаемых при реализации национальных проектов России, а также позиции руководителей структурных подразделений МВД России.

Материалы и методы

Материалами исследования явились сведения ГИАЦ МВД России¹, данные Счетной палаты Российской Федерации², официальные документы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России и следственных органов за 2019 и 2020 годы. В качестве методологической основы исследования выступил общенаучный диалектический метод познания, также использованы частные научные методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, формально-логический методы и др.

Значительную роль играет метод опроса, так как положения, выносимые автором, опираются на практический опыт сотрудников МВД России. В опросе приняли участие 55 оперативных сотрудников и 8 руководителей подразделений ЭБиПК МВД России.

Результаты исследования

Сфера бюджетных правоотношений имеет несколько особенностей, за счет которых данная отрасль крайне привлекательна для преступных элементов:

– обширная материальная база, находящаяся в распоряжении автономных, казенных и бюджетных учреждений;

– большие объемы ресурсов, выделяемые на регулярной основе для обеспечения деятельности государственных и муниципальных структур;

– коллизии и несовершенство законов в аспектах регулирования распорядительных и управленческих функций субъектов бюджетных процессов;

– большой штат сотрудников;

– инвестиционная привлекательность;

– невысокие заработные платы работников и сотрудников бюджетных учреждений.

Несмотря на активную работу подразделений ЭБиПК МВД России, она не может исключить факты совершения различных преступлений в данной сфере: мошенничеств, присвоений и растрат, взяток и подкупов, иных хищений и злоупотреблений. При этом все эти преступления создают реальную угрозу экономической безопасности России.

Подразделениями ЭБиПК МВД России совместно со Следственным комитетом Российской Федерации, в компетенцию которого входит производство предварительного следствия по ряду преступлений, совершаемым в сфере реализации национальных проектов России, ведется активная работа, направленная на противодействие преступлениям данной категории. Сотрудники подразделений ЭБиПК МВД России осуществляют деятельность по выявлению, раскрытию и документированию преступлений посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в рамках дел оперативного учета, материалов проверки и при оперативном сопровождении уголовных дел.

Опасность данной категории преступлений отмечается руководством страны и её субъектов, правоохранительными органами, коммерческими структурами, специалистами, экспертами и учеными. Все исследователи сходятся во мнении, что в настоящий момент полный спектр особенностей бюджетной сферы и преступлений в ней не учитывается в действующем законодательстве. Так, за нецелевое расходование средств бюджета и внебюджетных фондов грозит уголовная ответственность, предусмотренная статьями 285.1 и 285.2 УК РФ. Данные составы прежде всего связаны с деятельностью должностных лиц учреждений бюджетной сферы³.

Все остальные составы, предусмотренные УК РФ, не содержат и не учитывают посягательств

¹ ГИАЦ МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Centri/Glavnij_informacionno_analiticheskij_cen (дата обращения: 07.02.2022).

² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 июня 2021 г. URL: <https://ach.gov.ru/> (дата обращения: 05.12.2021).

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699 (дата обращения 21.01.2022).

на сферу бюджетных отношений. Помимо этого, даже составы 22 главы УК РФ (преступления в сфере экономической деятельности) не раскрывают важных аспектов финансово-бюджетной сферы, и нередко при судебных процессах вся совокупность ключевых деталей бюджетной системы остается без внимания.

На основании вышеизложенного можно судить о недостаточности правового регулирования, которое существенно осложняет противодействие бюджетным преступлениям и создает угрозу экономической безопасности страны.

Отсутствие изменений в уголовном законодательстве РФ приведет к совершенствованию механизмов совершения преступлений, увеличению ущерба экономике и создаст опасность для государственности в целом.

Так, единственными из действующих составов преступлений, объектом которых являются общественные отношения в сфере расходования средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов, а равно их использование не по целевому назначению, а также нормальная деятельность органов государственной власти, являются ст. 285.1 и ст. 285.2. УК РФ – расходование должностным лицом бюджетных средств не по целевому назначению (в нарушение бюджетной росписи, уведомлений о бюджетных ассигнованиях, смет или иных документов).

Данное деяние законодателем дополнено квалифицирующим обстоятельством – совершение преступления в особо крупном размере или по предварительному сговору. Примечание к статье определяет, что под крупным размером необходимо понимать сумму, превышающую полтора миллиона рублей, а особо крупным – сумму свыше семи миллионов пятисот тысяч рублей.

Как мы уже отмечали, данные составы являются единственными, в которых объектом посягательства является именно деятельность управления и власти в бюджетной сфере.

Однако данная уголовно-правовая норма в настоящий момент является нерабочей, или, как это принято называть, «мертвой». Сотрудники подразделений ЭБиПК МВД России утверждают, что доказать умысел лица на нецелевое расходование и задокументировать действия злоумышленника крайне трудно и следственные органы весьма неохотно возбуждают дела по данной статье, что свидетельствует о том, что данная норма нуждается в полной переработке.

При квалификации преступных посягательств на сферу бюджетных отношений следственные органы в настоящее время предпочитают «уйти» от состава статьи 285.1 УК РФ в пользу составов с более проработанным и простым процессом доказывания вины и привлечения лиц к уголовной ответственности. Зачастую конечная квалификация бюджетных преступлений выходит за рамки 30 главы УК РФ и стратегия привлечения к ответственности строится на базе ст. 159 «Мошенничество», ст. 160 «Присвоение или растрата» и др.

Данный механизм является кардинально неверным, так как бюджетные преступления носят повышенную угрозу.

Так, основной проблемой при привлечении виновного лица к ответственности является установление суммы ущерба и доказывание его умысла и вины. При этом преступлением признается нецелевое расходование бюджетных средств на сумму лишь свыше полутора миллиона рублей, то есть все нарушения при проведении государственных закупок и осуществлении национальных проектов в размере ниже указанной суммы не являются уголовно наказуемым деянием. Данный порог, по нашему мнению, является необоснованно завышенным, так как при 81 500 проведенных госзакупок по национальным проектам в 2020 году средний их размер не превышает полутора миллиона рублей¹.

Таким образом, с целью совершенствования механизма противодействия бюджетным преступлениям и повышения уровня экономической безопасности необходимо снизить размер задекларированного в УК РФ крупного и особо крупного размера.

На наш взгляд, оптимальным решением данной проблемы будет установление крупного размера в сто тысяч рублей, а особо крупным – триста тысяч рублей. Данное изменение позволит существенно сократить количество совершаемых преступлений в бюджетной сфере и повысит эффективность привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Помимо этого, санкция ст. 285.1 УК РФ также не оправдана. Законодатель определил, что нецелевое расходование бюджетных средств относится к категории преступлений небольшой тяжести (по первой части статьи УК РФ), так как максимальный срок лишения свободы не превышает двух лет.

В текущей действительности, когда бюджетная безопасность государства является актуальным

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 июня 2021 г. URL: <https://ach.gov.ru/> (дата обращения: 05.12.2021).

направлением работы государственных органов и подразделений ЭБиПК МВД России, а также ее значимость определена указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹, деяния указанной направленности должны относиться к категории тяжких и особо тяжких преступлений. Это позволит облегчить документирование противоправных деяний, так как появляется возможность проведения тех оперативно-розыскных мероприятий, которые по преступлениям небольшой тяжести проводить нельзя: «прослушивание телефонных переговоров», «снятие информации с технических каналов связи», «оперативный эксперимент» и др.

Бюджетные отношения должны защищаться уголовным законом наравне с преступлениями против личности или безопасности государства, так как несут угрозу самому существованию государственности и благоприятной жизни населения, а некоторые национальные проекты направлены на поддержку малозащищенных слоев населения, для которых социальная политика и помощь государства жизненно важна.

На фоне повышенной общественной опасности данной категории преступлений и учреждения системы проектного управления экономикой альтернативным вариантом совершенствования уголовно-правовых норм, на наш взгляд, может являться дополнение ряда действующих норм УК РФ квалифицирующими признаком: «...те же деяния, совершенные при реализации национального проекта России». Считаем, что данный квалифицирующий признак необходимо добавить в те статьи УК РФ, по которым наиболее часто возбуждаются уголовные дела данной категории преступлений, а именно: ст. 159, ст. 160, ст. 285, ст. 292, ст. 286. При этом реальный срок лишения свободы по данной норме должен отличаться от преступлений, совершенных без квалифицирующего признака, и, соответственно, в большую сторону.

Помимо этого, определенных доработок требуют и алгоритмы выявления и раскрытия преступлений, совершаемых в сфере реализации национальных проектов, подразделениями ЭБиПК

МВД России. Необходим анализ проблемных участков работы оперативных подразделений и выработка на его основе единой методологии документирования.

Уже сейчас Президент Российской Федерации поручил разработать систему пролонгации национальных проектов до 2030 года, то есть в будущем потребность в новых нормах и алгоритмах будет только расти.

Данные изменения позволяют:

- снизить количество совершаемых преступлений, так как страх наказания будет более высоким нежели сейчас;
- повысить качество реализации национальных проектов ввиду меньших объемов хищений;
- повысить эффективность деятельности подразделений ЭБиПК МВД России при раскрытии преступлений бюджетной направленности за счет упрощения процесса доказывания сумм ущерба и возможности проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий.

Таким образом, необходимо отметить, что в настоящее время УК РФ предусмотрено большое количество составов преступлений, однако некоторые из них остаются нерабочими и требуют кардинального переосмысления и переработки. Данная работа должна проводиться законодательными органами при тесном сотрудничестве с МВД России, Следственным комитетом Российской Федерации и судебной системой².

Обсуждение и заключения

Подводя итоги изложенному, отметим, что вопросы предупреждения преступлений в финансово-бюджетной сфере в настоящее время находятся преимущественно в сфере деятельности органов исполнительной власти, и значительно меньшей – в законодательной.

Так, законодательным органам необходимо обратить большее внимание на вопросы внесения изменений в УК РФ норм, которые позволят органам внутренних дел более эффективно выявлять и привлекать к уголовной ответственности лиц, совершающих хищения бюджетных средств. При этом данные изменения должны учитывать специфику самой бюджетной сферы, особенности и характер бюджетных процедур.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Григорьева И.В. Уголовная политика в отношении охраны государственных бюджетных средств // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1 (45). С. 148 – 152.

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (дата обращения: 05.01.2022).

² Газета «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4290343> (дата обращения: 02.12.2021).

2. Иванов П.И. Оперативно-разыскное обеспечение деятельности по защите бюджетных средств от преступных посягательств // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2 (38). С. 29 – 33.
3. Лапин В. О. Обеспечение возмещения ущерба по уголовным делам о преступлениях, связанных с освоением бюджетных средств // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 41 – 45.
4. Паршин Д.В. Совершенствование методики расследования хищений бюджетных средств, предназначенных для реализации приоритетных направлений развития сельского хозяйства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Ростов-на-Дону, 2018. 29 с.
5. Агеенков А.А., Рассказов А.А. О некоторых аспектах документирования преступлений в бюджетной сфере // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. 2021. № 15. С. 14 – 16.
6. Бражин Ю.Ю. Актуальные проблемы противодействия хищениям бюджетных средств в сфере реализации национального проекта «Здравоохранение» // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики: материалы XXIII международной научно-практической конференции. В 2-х частях, Красноярск, 2 – 3 апреля. Красноярск: Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 199 – 201. DOI 10.51980/2020_2_199.
7. Багаутдинов Ф.Н. Уголовная ответственность за преступления, связанные с национальными проектами // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 5 (79). С. 12 – 14.

REFERENCES

1. Grigor'eva I.V. Ugolovnaya politika v otnoshenii ohrany gosudarstvennyh byudzhetyh sredstv // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2018. № 1 (45). S. 148 – 152.
2. Ivanov P.I. Operativno-razysknoe obespechenie deyatel'nosti po zashchite byudzhetyh sredstv ot prestupnyh posyagatel'stv // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2016. № 2 (38). S. 29 – 33.
3. Lapin V. O. Obespechenie vozmeshcheniya ushcherba po ugovolnym delam o prestupleniyah, svyazannyh s osvoeniem byudzhetyh sredstv // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2016. № 4 (40). S. 41 – 45.
4. Parshin D.V. Sovershenstvovanie metodiki rassledovaniya hishchenij byudzhetyh sredstv, prednaznachennyh dlya realizacii prioritetnyh napravlenij razvitiya sel'skogo hozyajstva: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.12. Rostov-na-Donu, 2018. 29 s.
5. Ageenkov A.A., Rasskazov A.A. O nekotoryh aspektah dokumentirovaniya prestuplenij v byudzhetnoj sfere // Vestnik Ryazanskogo filiala Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2021. № 15. S. 14 – 16.
6. Brazhin YU.YU. Aktual'nye problemy protivodejstviya hishcheniyam byudzhetyh sredstv v sfere realizacii nacional'nogo proekta «Zdravoohranenie» // Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'yu: voprosy teorii i praktiki: materialy XXIII mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. V 2-h chastyakh, Krasnoyarsk, 2 – 3 aprelya. Krasnoyarsk: Sibirskij yuridicheskij institut Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii, 2020. S. 199 – 201. DOI 10.51980/2020_2_199.
7. Bagautdinov F.N. Ugolovnaya otvetstvennost' za prestupleniya, svyazannye s nacional'nymi proektami // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2020. № 5 (79). S. 12 – 14.



Информация об авторе:

Рассказов Александр Александрович, адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1117-0473>, aleck.rasskazov@yandex.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Rasskazov Alexander Alexandrovich, Post-graduate of the Moscow University of MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1117-0473>, aleck.rasskazov@yandex.ru

The author has read and approved the final version of the manuscript

Статья получена: 21.01.2022.

Статья принята к публикации: 15.03.2022

Статья опубликована онлайн: 28.03.2022

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.