

УДК 343.3

DOI 10.36511/2588-0071-2019-3-25-31

Мищенко Леонид Васильевич

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений экономической безопасности Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

Leonid V. Mishchenko

candidate of sciences (law), associate professor, professor of the department of professional activities of employees of economic security divisions

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: mishchenkoLV@yandex.ru

Телицын Николай Александрович

преподаватель кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений экономической безопасности

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

Nikolay A. Telitsin

senior lecturer at the department of professional activities of employees of economic security divisions

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: 120805@rambler.ru

Особенности оперативно-разыскной характеристики преступлений, связанных с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, представляющих угрозу экономической безопасности государства

Features of operational-investigative characteristics of crimes related to misappropriation of budget funds and state extra-budgetary funds, posing a threat to the economic security of the state

В статье рассматриваются прикладные аспекты оперативно-разыскной характеристики преступлений, предусмотренных статьями 285¹ и 285² Уголовного кодекса Российской Федерации, которые в силу специфики предмета противоправного деяния представляют угрозу экономической безопасности государства. С учетом сложившихся теоре-

© Мищенко Л.В., Телицын Н.А., 2019

тических подходов к определению и содержанию данного термина и действующей судебно-следственной практики приводится авторское видение этого вопроса, предлагается понятие и структура данной характеристики, а также ее наполнение с учетом складывающихся закономерностей правоприменительной практики деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности государства.

Ключевые слова: оперативно-разыскная характеристика преступления, нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов, нецелевое расходование бюджетных средств, предмет преступного посягательства, способ совершения преступления, способы совершения преступлений, категории лиц.

The article deals with the applied aspects of operational and investigative characteristics of crimes under articles 285¹ and 285² of the Criminal code of Russian Federation, which, due to the specifics of the subject of the wrongful act, pose a threat to the economic security of the state. Given the current theoretical approaches to the definition and content of the term and the current judicial and investigative practices the author provides the vision, the concept and structure of this characteristics as well as its content with the prevailing patterns of law enforcement practice activities units of economic security and anti-corruption of the Ministry of the Interior of the Russian Federation to ensure the economic security of the state.

Keywords: operational and investigative characteristics of the crime, misuse of funds of state extra-budgetary funds, misuse of budgetary funds, the subject of criminal encroachment, the method of committing a crime, methods of committing crimes, categories of persons.

В деятельности Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации значительное внимание уделяется выработке и реализации мер в области обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции в части, касающейся выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений [1]. В числе этих мер особое место занимают вопросы совершенствования научного и информационно-методического обеспечения деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ЭБиПК МВД России).

В теории оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД), осуществляемой подразделениями ЭБиПК МВД России, направленной на выявление и раскрытие замаскированных преступлений экономической и коррупционной направленности, большое значение уделяется анализу и типизации противоправных действий с учетом специфики составов преступлений и алгоритмов их совершения, обусловленных различными аспектами организации хозяйственной деятельности (экономических процессов). Результаты данной работы ложатся в основу формирования значимой практико-ориен-

тированной информационной базы, позволяющей решать организационно-тактические задачи борьбы с преступлениями экономической и коррупционной направленности. В общем виде совокупность данных сведений, характеризующих конкретный состав преступления (группы преступлений) принято называть оперативно-разыскной характеристикой преступления (далее – ОРХП).

При этом в научной литературе на протяжении ряда лет вопрос о сущности, содержании и основных элементах ОРХП продолжает оставаться дискуссионным [2–4]. Рассмотрев основополагающие результаты ученых – теоретиков ОРД по дискуссионным аспектам характеристики преступлений [4–7] и суммировав их точки зрения по определению элементного состава ОРХП, а также обобщив и проанализировав актуальную оперативно-разыскную проблематику подразделений ЭБиПК МВД России, считаем, что в целом понятие ОРХП можно определить как *систему обобщенных данных о наиболее типичных свойствах преступления, проявляющихся в особенностях предмета преступного посягательства, способах осуществления и наиболее характерных его поисковых признаках и следах, а также категориях лиц, чья компетенция обеспечивает возможность его совершения, знание которых является информационной базой для организации оперативно-обслуживания, предупреждения, выявления и раскрытия преступлений, а также принятия управленческих и оперативно-тактических решений в процессе борьбы с преступностью* [4].

Вместе с тем, отметим, что структурно-содержательные элементы такой характеристики не являются догмой, они, как и вся оперативно-разыскная деятельность, носят динамичный характер и могут дополняться новыми или обходиться без некоторых элементов в зависимости от характера или специфики того или иного вида преступлений экономической и коррупционной направленности, к которым и относятся преступления, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

Анализ правоприменительной практики подразделений ЭБиПК МВД России по борьбе с преступлениями, предусмотренными статьями 285¹ и 285² Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), позволил сделать вывод, что в качестве ключевых элементов рассматриваемых преступлений следует определить сведения, характеризующие предмет преступного посягательства, субъект преступления, наиболее значимые элементы объективной стороны противоправного деяния, например, такие как общий механизм преступной деятельности, способы совершения отдельных ее элементов и др.

Так, исходя из анализа диспозиций указанных составов преступлений, предусмотренных статьями 285¹ и 285² УК РФ, в качестве *предмета преступного посягательства* выступают бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов. Однако ни Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), ни УК РФ не содержат однозначного определения этих понятий либо исчерпывающего перечня видов денежных средств, которые можно было бы определить как однозначный предмет данных составов преступлений. Это порождает в правоприменительной прак-

тике спорные ситуации, когда невозможно однозначно определить – нецелевое расходование каких средств может и должно быть квалифицировано как преступление. Анализ 23 приговоров судов, вынесенных в период с 2014 года по 2018 год включительно [8], позволил установить, что в 100% случаев в качестве предмета выступали бюджетные средства и средства Территориального фонда обязательного медицинского страхования, зачисленные в бюджетную систему государства.

Кроме того, к *субъектам* рассматриваемых преступлений следует относить должностных лиц – распорядителей государственных средств. Анализ профильной судебной-следственной и оперативно-разыскной практики показал, что к уголовной ответственности по указанным выше статьям преимущественно привлекаются руководители муниципальных и государственных органов исполнительной власти, в чьи полномочия входит расходование средств, – 47,8% от общего числа приговоров, главные врачи учреждений системы здравоохранения – 23,7%, руководители государственных учреждений – 13,1%, руководители коммерческих организаций – 11,8%.

Изучение этого перечня под призмой должностного положения фигуранта в структуре юридического лица показало, что наиболее часто нецелевое расходование указанных средств совершают руководители (84,85%), значительно реже – главные бухгалтеры (12,12%).

Способ совершения исследуемых преступлений во многом обусловлен спецификой бюджетного процесса, порядка осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд и совершением иных преступлений экономической и коррупционной направленности и т. д.

В то же время при всем многообразии этих факторов можно выделить два принципиальных способа совершения преступлений (в т. ч. значительного числа производных от них разновидностей).

1. Платежные и иные документы по расходованию государственных средств точно соответствуют условиям их предоставления; фактически же средства расходуются с нарушением цели и условий их выделения – 66,7% случаев. Данный способ реализуется только при нецелевом расходовании бюджетных средств.

2. Платежные документы и фактическое расходование государственных средств не соответствуют условиям их предоставления. Представленный способ используется как при расходовании бюджетных средств (8,6%), так и средств государственных внебюджетных фондов (23,7%), из которых в 100% случаев – это средства государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования.

Характерным примером первого способа может служить приговор Кировского районного суда г. Томска, вынесенный 8 апреля 2016 года по делу № 1-176/2016 по части 1 статьи 285¹ УК РФ в отношении главы Кировского района г. Томска гр. А.Г. Харина [9], который профинансировал расходы, связанные с текущим ремонтом жилых домов, за счет средств муниципальной целевой программы «Капитальный ремонт жилых домов на 2013–2015 гг.». Реализация преступных намерений по нецелевому расходованию бюджетных средств стала возможной, поскольку по указанию А.Г. Харина был подготовлен такой пакет финансово-хозяйственных документов, который

внешне соответствовал выполнению капитального ремонта (была сделана проектно-сметная документация, которая не разрабатывается при выполнении текущего ремонта).

Собранный пакет документов был направлен для финансирования расходов в Управление бухгалтерского учета и Управление федерального казначейства. В рамках текущего контроля в их обязанности и полномочия не входили выезд на место проведения работ, контроль фактического расхода средств (выполнения оплаченных работ) и его соответствие документальному отражению. В этой связи представленный пакет документов был принят к учету и затраты по текущему ремонту профинансированы по статье «Капитальный ремонт».

Существование второго способа обусловлено тем, что часть государственных средств расходуется с использованием расчетных счетов, открытых в коммерческих банках, и описанной выше процедуре контроля не подлежит, поскольку это не входит в полномочия коммерческих банков. В этой связи у злоумышленников отсутствует потребность в маскировке своих противоправных действий.

Наглядным примером может выступать приговор Каякентского районного суда Республики Дагестан, вынесенный в 2015 году по части 1 и части 2 статьи 285¹ УК РФ в отношении главы администрации муниципального района «Каякентский район» У.М. Ахмедова [10], который профинансировал расходы, связанные с выплатой заработной платы, за счет средств, выделенных на благоустройство дорог. Реализация преступных намерений по нецелевому расходованию бюджетных средств стала возможной, поскольку У.М. Ахмедов своим неправомерным решением (распоряжением главы администрации о расходовании средств) изменил целевое назначение бюджетных средств. В нем он указал: «Провести финансирование заработной платы за счет средств, предназначенных на асфальтирование муниципальных поселковых дорог, на сумму 12,3 млн рублей». Свое решение он принял самовольно, без вынесения на рассмотрение районного собрания депутатов вопроса об изменении бюджета района, не поставив в известность депутатов районного собрания.

Использование в профессиональной деятельности оперативных подразделений ЭБиПК МВД России представленной выше совокупности данных, уточняющих (детализирующих) ОРХП, связанных с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, позволит им более эффективно принимать управленческие и тактические решения по вопросам оперативного обслуживания и борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

С учетом вышеизложенного можно заключить следующее:

1. В целях совершенствования борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов представляется целесообразным нормативное закрепление в БК РФ (или хотя бы в УК РФ) положений, определяющих критерии отнесения государственных средств к категории «бюджетные средства» и «средства государственных внебюджетных фондов».

2. Оперативным сотрудникам подразделений ЭБиПК МВД России, осуществляющим борьбу с преступлениями, предусмотренными статьями 285¹ и 285² УК РФ, в процессе оперативного обслуживания объектов бюджетной сферы особое внимание необходимо уделять профессиональной деятельности должностных лиц – распорядителей государственных средств (руководителей и главных бухгалтеров/финансистов), поскольку они в силу своих служебных полномочий имеют возможность совершения нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

3. С учетом особенностей процесса расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, а также механизмов контроля за данной деятельностью, обуславливающих существование двух принципиальных способов совершения нецелевого расходования государственных средств, требуются самостоятельные научные исследования, направленные на разработку системы поисковых признаков, свидетельствующих о возможном совершении рассматриваемых видов преступлений. Использование подразделениями ЭБиПК МВД России результатов данного исследования будет способствовать обеспечению своевременного выявления рассматриваемой категории преступлений.

Представляется, что реализация высказанных предложений обеспечит повышение эффективности деятельности подразделений ЭБиПК МВД России по борьбе с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

Примечания

1. Об утверждении Положения о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 марта 2015 г. № 340. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 07.10.2019).

2. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы Российской криминалистики. М.: Норма-Инфра-М, 2001. 240 с.

3. Ларичев В.Д. Оперативно-розыскная характеристика экономических преступлений: вопросы теории и практики в современных условиях // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2007. № 2. С. 33–39.

4. Мищенко Л.В., Телицын Н.А. Оперативно-розыскная характеристика преступлений: актуальные вопросы теории и практики // На страже экономики. 2018. № 4 (7). С. 51–62.

5. Луговик В.Ф. Проблемы формирования учения об оперативно-розыскной характеристике преступлений // Оперативник (сыщик). 2006. № 4 (9). С. 13–17.

6. Борин Б.В. Сходство и отличие оперативно-розыскной характеристики преступлений экономической направленности от других видов характеристик, используемых в криминальных науках // Российский следователь. 2014. № 6. С. 35–39.

7. Омелин В.Н. К вопросу об оперативно-розыскной характеристике нецелевого расходования бюджетных средств // Закон и право. 2019. № 11. С. 21–25.

8. Обвинительные приговоры судов по преступлениям, предусмотренным статьями 2851 и 2852 УК РФ. URL: <https://rospravosudie.com/court-leno.ino.skij-rajono.yj-sud-g-grozno.ogo-checheno.skaya-respublika-s/act-493983428/>; <https://rospravosudie.com/>

com/court-teuchezhskij-rajono.no.yj-sud-respublika-adygeya-s/act-495432319/; <http://sudact.ru/arbitral/doc/s794E5RGMFYq/>; <https://rospravosudie.com/court-ceNtral№yj-rajono№№yj-sud-g-bar№aula-altajskij-kraj-s/act-460393424/>; <https://rospravosudie.com/court-balashovskij-rajono№№yj-sud-saratovskaya-oblast-s/act-457649523/>, и др. (дата обращения: 12.09.2019).

9. URL: <https://rospravosudie.com/sud-g-tomska-tomskaya-oblast-s/act-523586267/> (дата обращения: 26.09.2019).

10. URL: <https://rospravosudie.com/court-kayakentskij-rajonnyj-sud-respublika-dagestan-s/act-487879242/> (дата обращения: 26.09.2019).

References

1. On approval of the Regulations on the Main department of economic security and anti-corruption of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation: order of the interior Ministry of 16.03.2015 no. 340. The document was not published. Access from the reference legal system “Garant” (accessed 07.10.2019). (In Russ.)

2. Belkin R.S. Criminalistics: problems of today. Topical issues of Russian criminology. Moscow: Norma–Infra-M Publ., 2001. 240 p. (In Russ.)

3. Larichev V.D. Operational and investigative characteristics of economic crimes: theory and practice in modern conditions. *Bulletin of the Academy of economic security of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2007, no. 2, pp. 33–39. (In Russ.)

4. Mishchenko L.V., Telitsyn N.A. Operational and investigative characteristics of crimes: topical issues of theory and practice. *The Economy under Guard*, 2018, no. 4 (7), pp. 51–62. (In Russ.)

5. Lugovik V.F. Problems of formation of the doctrine of operational and investigative characteristics of crimes. *Operative (detective)*, 2006, no. 4 (9), pp. 13–17. (In Russ.)

6. Borin B.V. Similarity and difference of operational and investigative characteristics of economic crimes from other types of characteristics used in criminal Sciences. *Russian investigator*, 2014, no. 6, pp. 35–39. (In Russ.)

7. Omelin V.N. On the issue of operational and investigative characteristics of misuse of budget funds. *Law and law*, 2019, no. 11, pp. 21–25. (In Russ.)

8. Convictions of courts for crimes under articles 2851 and 2852 of the Criminal code of the Russian Federation. URL: <https://rospravosudie.com/court-leno.ino.skij-rajono.yj-sud-g-grozno.ogo-checheno.skaya-respublika-s/act-493983428/>; <https://rospravosudie.com/court-teuchezhskij-rajono.no.yj-sud-respublika-adygeya-s/act-495432319/>; <http://sudact.ru/arbitral/doc/s794E5RGMFYq/>; <https://rospravosudie.com/court-ceNtral№yj-rajono№№yj-sud-g-bar№aula-altajskij-kraj-s/act-460393424/>; <https://rospravosudie.com/court-balashovskij-rajono№№yj-sud-saratovskaya-oblast-s/act-457649523/>, etc. (In Russ.)

9. URL: <https://rospravosudie.com/court-kirovskij-raionnyi-sud-g-tomska-tomskaya-area-s/act-523586267/> (accessed 26.09.2019). (In Russ.)

10. URL: <https://rospravosudie.com/court-kayakentskij-rajonnyj-sud-respublika-dagestan-s/act-487879242/> (accessed 26.09.2019). (In Russ.)