

Научная статья

УДК 343.37

<https://doi.org/10.36511/2588-0071-2024-3-53-60>

Проблемы противодействия хищению бюджетных средств, выделенных на строительство автомобильных дорог

Ляпин Андрей Евгеньевич^{1, 2}

¹Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, Москва, Россия

²Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, Москва, Россия, lyapin-obep@yandex.ru

Аннотация

Статья затрагивает проблематику сферы дорожного строительства в части хищения государственных денежных средств, выделяемых как на строительство, так и на капитальный ремонт дорог и автодорожной инфраструктуры. В рамках статьи рассмотрены основные признаки, виды нарушений и преступлений в сфере экономики дорожного строительства, которые часто совершаются в процессе строительства автомобильных дорог. Поднят вопрос как экономической, так и правовой оценки последствий за совершение преступлений, связанных с хищением бюджетных средств. В статье предложены варианты и направления решения этой проблемы, в том числе акцентировано внимание на улучшении контроля за использованием бюджетных средств, совершенствованием системы государственных и муниципальных закупок, ужесточением наказаний за совершение преступлений, и иные меры.

Ключевые слова: хищение бюджетных средств, строительство автомобильных дорог, преступления, налоговые преступления, коррупция

Для цитирования

Ляпин А. Е. Проблемы противодействия хищению бюджетных средств, выделенных на строительство автомобильных дорог // На страже экономики. 2024. № 3 (30). С. 53–60. <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2024-3-53-60>.

Original article

Problems of countering the theft of budgetary funds allocated for the construction of highways

Andrey E. Lyapin^{1, 2}

¹The Main Directorate of Economic Security and Anti-Corruption of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation

²Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Y. Kikot, Police Major, Moscow, Russian Federation, lyapin-obep@yandex.ru

Abstract

The article touches upon the problems of the field of road construction in terms of embezzlement of public funds allocated for both construction and major repairs of roads and road infrastructure. The article considers the main signs, types of violations and crimes in this area, which are often committed during the construction of highways. The issue of criminal liability and consequences for committing crimes related to embezzlement of budget funds has been raised. The article suggests ways to solve this problem, including improving control over the use of budget funds, improving the system of state and municipal procurement, tougher penalties for crimes and other measures.

Keywords: embezzlement of budget funds, construction of highways, crimes, tax crimes, corruption

For citation

Lyapin A. E. Problems of counteracting the theft of budgetary funds allocated for the construction of highways. *The Economy under Guard*, 2024, no. 3 (30), pp. 53–60. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2024-3-53-60>.

Введение

Хищение бюджетных средств, выделенных на строительство автомобильных дорог, является одним из наиболее распространенных преступлений в сфере государственных закупок. Эти преступления приводят к огромным потерям бюджетных средств, затруднениям в развитии транспортной инфраструктуры и ухудшению безопасности дорожного движения.

Стоит отметить, что еще в далеком 2011 году Д. А. Медведев заявил, что строительство автомобильных дорог должно находиться под пристальным вниманием правоохранительных органов: «Программа развития дорог в масштабах страны должна быть ориентирована на длительный период, но не менее важно, чтобы строительство дорог велось по разумным ценам, потому что строительство дорог — это та сфера, где не ворует только ленивый. За всем за этим надо следить и обязательно как по линии государственного контроля, так и правоохранительных органов» [1]. Несомненно, мониторинг стоимости строительства автомобильных дорог представляет собой существенный элемент государственной системы контроля. Вместе с тем необходим контроль за процессом отбора хозяйствующего субъекта, который принимает на себя функции подрядчика при реализации представленных работ.

**Нормативные правовые акты, регулирующие строительство дорог
в Российской Федерации**

Обзор научной литературы показывает, что существует целое пространство факторов, влияющих на эффективность выявления преступлений, связанных с хищением бюджетных средств. Недостатки законодательства, ограничения правоохранительных органов, сложности в сборе и анализе доказательств и проблемы, возникающие в проведении экспертиз, являются наиболее распространенными.

Строительство автомобильных дорог — это сложный и многогранный процесс, который требует точного планирования и координации различных этапов работ.

Одна из особенностей строительства автомобильных дорог заключается в том, что автомобильные дороги должны соответствовать высоким требованиям безопасности, чтобы обеспечить комфортное и безопасное движение автомобилей, а также быть устойчивыми к атмосферному воздействию, которое сильно влияет на качество дорожного полотна в условиях особенностей климатических условий Российской Федерации.

Стоит отметить, что выявление преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, особенно в отрасли строительства автомобильных дорог, является довольно сложной задачей для правоохранительных органов. Сотрудники правоохранительных органов, в частности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России (далее — ЭБиПК МВД России), должны обладать достаточной квалификацией, а также значительным багажом знаний не только в области уголовного права, но и в области бухгалтерского учета, налогового права, знать основы строительства дорог и т. д. Недаром за линией работы по выявлению преступлений в указанной сфере закрепляются наиболее опытные и профессиональные сотрудники ЭБиПК МВД России.

По данным статистической отчетности ГИАЦ МВД России, в 2023 году сотрудниками органов внутренних дел выявлено 102 преступления, связанных с реализацией национального проекта «Безопасные качественные дороги». Размер причиненного ущерба составил свыше 1,5 млрд рублей.

Несмотря на активное использование передовых технологий, применение электронного документооборота, который оставляет достаточно информативный цифровой след, принятие законодательных инициатив и усиление мер по борьбе с коррупцией, данная проблема остается довольно актуальной. Причины данной ситуации разнообразны и включают в себя недостаточный уровень контроля со стороны заказчика, несоответствие сроков и видов наказания, применяемых к преступникам, совершившим указанные преступления, а также высокую степень латентности в сочетании с недостаточным уровнем профессиональной подготовки персонала государственных учреждений и других административных органов.

Таким образом, основными проблемами в указанной области являются:

— «сложное» законодательство, содержащее в себе отсылки к подзаконным актам, ГОСТам и иным документам, зачастую в которых разобраться достаточно сложно;

— низкая квалификация и отсутствие мотивации у сотрудников со стороны заказчика ввиду небольшой заработной платы;

— отсутствие эффективной и адекватной методологии оценки не только стоимости строительства, реконструкции и ремонта автодорог, но и технологий, используемых при строительстве;

— осуществление недостаточного, а порой формального контроля за расходованием бюджетных средств при строительстве автомобильных дорог;

— отдельным пунктом следует выделить комплекс проблем, возникающих при проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. При проведении проверочных мероприятий возникают сложности в сборе доказательственной базы. Для этого нужно проводить анализ различных финансовых документов и строительные экспертизы. При этом практика последних лет

показала, что в некоторых субъектах Российской Федерации в качестве доказательств по уголовному делу следственные органы принимают исследования и экспертизы, которые проводили государственные учреждения. При этом в ЭКЦ МВД России и ее территориальных подразделениях нет возможности проведения строительно-технического исследования по государственным контрактам ввиду отсутствия специалистов, обладающих специальными познаниями и допуском по соответствующей экспертной специальности 21.3 «Исследование автомобильных дорог, автодорожных мостов и тоннелей, аэродромов, специальных сооружений». Иные государственные учреждения, способные проводить данные экспертизы, загружены работой на несколько лет вперед. Назначения экспертизы в коммерческой организации по объективным причинам также не является решением сложившейся ситуации. Стоит отметить, что при проведении проверочных мероприятий выявляются факты трудоустройства бывших работников коммерческих организаций в бюджетную организацию, осуществляющую строительный контроль или приемку выполненных работ. При этом новоиспеченный сотрудник бюджетной организации принимает работы, которые выполняла его бывшая «организация-работодатель».

Существенную работу в разрешении вопросов, связанных с экономической безопасностью, в том числе в части противодействия хищениям бюджетных средств, выполняют сотрудники подразделений ЭБиПК МВД России. При этом, на наш взгляд, сотрудники правоохранительных органов вместе с надзорными органами не должны являться единственными субъектами выявления данных преступлений. Зачастую при обращении в ведомства и министерства, которые являются распорядителем бюджетных средств, работники полиции сталкиваются с позицией, что в обязанности работников учреждений-распорядителей не входит проверка реальности финансовых операций и анализ финансовых взаимоотношений между исполнителем государственного контракта и его контрагентами, а проверке подвергается лишь правильность оформления документов.

Важно отметить, что выявление преступлений, связанных с хищением бюджетных средств на строительство автомобильных дорог, должно проводиться комплексно и не только правоохранительными органами, но и специализирующимися аудиторами и представителями контрольных органов. Только таким образом можно обеспечить эффективность борьбы со строительно-дорожными преступлениями.

Генезис хищения бюджетных средств, выделенных на строительство автомобильных дорог в России, можно связать с историческим аспектом развития дорожного строительства в стране. В начале 1990-х годов, после распада Советского Союза, Россия столкнулась с сокращением финансирования государственных программ, в том числе на строительство автомобильных дорог.

Стоит отметить, что в начале 2000-х годов, когда экономика начала расти, Правительство России начало активно инвестировать денежные средства в строительство дорог. В рамках этого процесса было выделено огромное количество бюджетных средств, которые, к сожалению, не всегда были использованы эффективно. Существовали случаи хищения денежных средств, злоупотребления властью и коррупция, что привело к серьезным потерям для экономики страны.

Одним из ключевых факторов, влияющих на генезис хищения бюджетных средств в отрасли дорожного строительства, является отсутствие контроля и прозрачности в расходовании денег. К сожалению, в настоящее время многие процессы, связанные с выделением и расходованием бюджетных средств, не имеют должной прозрачности и не подвергаются должному контролю со стороны государственных органов. Это формирует пространство для мошенничества, совершения должностных и коррупционных преступлений.

В Российской Федерации проведение закупок регламентируется двумя основными нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ) [2] и Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон 223-ФЗ) [3].

В рамках статьи основной акцент будет сделан на закупках, проводимых в соответствии с Законом 44-ФЗ, так как заказчиками по ним являются государственные и муниципальные бюджетные учреждения. Именно они выступают в роли распорядителей бюджетных средств. В свою очередь, Закон 223-ФЗ применяется в закупках, заказчиками по которым выступают организации и предприятия с долей государственного участия более 50 %, в основном это организации из отрасли энергетики, водоснабжения, государственные корпорации т. д. Стоит отметить, что нередко и государственные учреждения проводят закупки в рамках Закона 223-ФЗ. Это происходит в случае, если средства на оплату контрактов выделяются за счет внебюджетных средств (собственные средства, распределение грантов и т. д.) [4].

Уголовно-правовая оценка преступлений, связанных с злоупотреблением бюджетными средствами, выделенными на строительство автомобильных дорог в Российской Федерации

Преступления, связанные с хищением бюджетных средств, представляют собой сложный объект для исследования. Хищение может происходить как в форме присвоения, когда средства незаконно переводятся на личные счета или используются для личных целей, так и в форме растраты, когда деньги расходуются без оправданного и законного назначения. Эти преступления требуют тщательного анализа, чтобы выявить всех участников и механизмы, используемые для совершения таких деяний.

Рассмотрим основные виды преступлений, которые могут возникать при строительстве автомобильных дорог:

1. Хищение бюджетных средств (ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ)). Это самый распространенный вид преступлений, совершаемых при строительстве дорог. Он заключается в том, что финансовые средства, выделенные на строительство, могут быть перенаправлены на другие нужды либо просто похищены. Расхищение может происходить как на этапе планирования и утверждения проекта, так и в процессе строительства. В контексте строительства автомобильных дорог хищение бюджетных средств может происходить следующим образом:

— завышение цен на строительные материалы или услуги, что приводит к переплате из бюджета;

— использование некачественных материалов и выполнение работ не в полном объеме, что также может привести к переплате или вовсе отсутствию необходимых работ;

— фиктивное заключение договоров и подрядов, когда фактически никаких работ не производится, но деньги из бюджета переводятся на счет подрядчика.

2. Присвоение и растрата (ст. 160 УК РФ). Присвоение и растрата является также распространенным видом преступлений в указанной сфере. Обычно данные преступления совершаются работниками и руководством подрядных организаций, которым по условиям контракта необходимо было демонтировать старые опоры освещения, вырубить деревья, прилегающие к дороге, снять старый асфальт. Суть в том, что все полученные в ходе выполнения работ материалы подрядная организация должна передать заказчику, у которой данные объекты находятся на балансе. Зачастую этого не происходит. Например, демонтированные столбы освещения нередко сдаются на приемку лома, старый асфальт дробится в крошку и реализуется самой подрядной организацией.

3. Коррупционные преступления (ст. 290, 291, 291.1, 291.2 УК РФ). В процессе строительства могут возникать ситуации, когда представители компаний-подрядчиков предлагают взятки чиновникам, чтобы получить заказ на строительство. Также возможна обратная ситуация, когда чиновники требуют взятки для того, чтобы выдать необходимые разрешительные документы.

4. Должностные преступления (ст. 285, 285.1, 286, 292, 293 УК РФ). Данные виды преступлений заключаются в нарушении порядка закупок материалов и оборудования при строительстве дорог с целью получения личной выгоды, неправомерном утверждении технической документации при строительстве дорог или неправомерном предоставлении разрешений на эксплуатацию дороги без проведения соответствующих проверок. Таким образом, данные преступления могут быть совершены государственными служащими, контролирующими или участвующими в строительстве автомобильных дорог.

5. Налоговые преступления (ст. 199, 199.1, 199.2 УК РФ). Данные преступления заключаются в уклонении от уплаты налогов путем сокрытия или искажения информации о доходах и расходах, выставлении завышенных расходов или недостоверных счетов-фактур; использовании фиктивных компаний и оформлении договоров с завышенной стоимостью, что приводит к уменьшению налоговой базы; неуплате налогов при получении предоплаты за выполнение работ или услуг, но непредоставлении их заказчику; нарушении правил проведения налогового учета и представления отчетности, в том числе несвоевременной подаче налоговых деклараций и отчетов.

Проблемы выявления преступлений, связанных с хищением бюджетных средств на строительство автомобильных дорог

Выявление преступлений, связанных с хищением бюджетных средств на строительство автомобильных дорог, является сложной задачей, которая связана с несколькими проблемами:

1. Недостаточная прозрачность и контроль за использованием бюджетных средств. Отсутствие прозрачности и контроля за использованием бюджетных средств может привести к тому, что хищение бюджетных средств будет незаметным.

Необходимо вести детальный учет расходов и использования бюджетных средств, чтобы можно было обнаружить возможные нарушения.

2. Сложность процесса строительства. Сложные технологии, применяемые на каждом этапе строительства дорог, невозможность проведения демонтажа большого участка работы приводят к проблемам в доказывании вины и определении размеров материального ущерба.

3. Недостаточная эффективность проверок и контроля со стороны надзорных органов и заказчика ввиду недостаточного уровня квалификации и нежелания осуществлять реальный выезд на место проведения строительных работ.

4. Высокий уровень коррупции является следствием указанных выше факторов и представляет собой серьезную угрозу экономической безопасности. Все проблемы, возникающие на практике, нередко списывают на неграмотных работников, лиц, осуществляющих приемку выполненных работ. Зачастую указанные лица не всегда обладают специальными познаниями и навыками.

Заключение

Автомобильный комплекс следует рассматривать как важнейший логистический ресурс национальной экономики. Опасность таких противоправных действий в этой сфере связана с масштабностью дорожного строительства, следовательно, огромными суммами бюджетных средств. Кроме того, аудиторско-проверочная деятельность всегда была затруднительной, и сленговая фраза «врыть деньги» касается этой отрасли в первую очередь.

Проблема противодействия хищению бюджетных средств, выделенных на строительство автомобильных дорог, остается актуальной и требует срочного внимания со стороны Правительства Российской Федерации, контрольных органов и общественных структур.

Несмотря на введение различных мер и инструментов для борьбы с этим явлением, оно продолжает угрожать финансовой устойчивости государства, развитию инфраструктуры и обеспечению безопасности дорожного движения. Необходимо усилить меры контроля, внедрить эффективные механизмы мониторинга и наказания за совершение подобных преступлений, а также повысить прозрачность и открытость в процессе использования бюджетных средств. Только совместными усилиями государственных органов, общественных институтов и гражданского общества можно достичь значительного прогресса в борьбе с этим негативным явлением и обеспечить эффективное использование государственных ресурсов в интересах общества.

Список источников

1. URL: <https://www.kp.ru/online/news/1009235/> (дата обращения: 05.02.2024).
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. 12 апреля.
3. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ // Российская газета. 2011. 22 июля.
4. Семенов Н. С., Тихон В. И. Признаки картельных соглашений при осуществлении муниципальных закупок // Управленческие науки в современном мире. 2019. С. 417–423.

References

1. URL: <https://www.kp.ru/online/news/1009235/> (accessed 05.02.2024). (In Russ.)
2. On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs: federal law no. 44-FZ of April 5, 2013. *Rossiyskaya Gazeta*, 2013. April 12. (In Russ.)
3. On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities: federal law no. 223-FZ of July 18, 2011. *Rossiyskaya Gazeta*, 2011. July 22. (In Russ.)
4. Semenov N. S., Tikhon V. I. Signs of cartel agreements in the implementation of municipal procurement. *Management Sciences in the Modern World*, 2019, pp. 417–423. (In Russ.)

Информация об авторе | Information about the author

Ляпин А. Е. — кандидат экономических наук, докторант Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Lyapin A. E. — Candidate of Sciences (Economy), doctoral student at the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

Статья поступила в редакцию 10.07.2024; одобрена после рецензирования 17.08.2024; принята к публикации 24.09.2024.

The article was submitted 10.07.2024; approved after reviewing 17.08.2024; accepted for publication 24.09.2024.