

УДК 338.2:351.74

СВЕТЛАНА ЕВГЕНЬЕВНА ПРОЛЕТЕНКОВА,

доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник,

ВНИИ МВД России, г. Москва, Российская Федерация;

БОРИС АНДРЕЕВИЧ БЫКОВ,

адъюнкт заочной формы обучения,

Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация,

e-mail: editor62@yandex.ru

РОЛЬ И МЕСТО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Для цитирования

Пролетенкова, С. Е. Роль и место органов внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности / С. Е. Пролетенкова, Б. А. Быков // Человек: преступление и наказание. – 2018. – Т. 26(1–4), № 2. – С. 206– 212.

Аннотация. В статье раскрыта сущность административно-правового обеспечения экономической безопасности, а также административных правоотношений, реализуемых в его рамках. Рассмотрены основы административно-правового статуса органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции, выявлены недостатки действующих нормативных правовых актов в этом направлении, предложены пути совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: обеспечение экономической безопасности, органы внутренних дел, административно-правовой статус, противодействие коррупции.

При рассмотрении ключевых вопросов формирования и функционирования системы противодействия экономической преступности и коррупции нельзя обойти стороной важный, методологический вопрос о внутриорганизационном построении данной системы в целом и роли каждого из ее звеньев. В административно-правовом плане последнее предполагает исследование основных элементов административно-правового статуса субъектов, деятельность которых связана с экономической безопасностью, и определение сегмента влияния каждого из них, так называемого сектора ответственности. Обращает на себя внимание тот факт, что деятельность субъектов в рамках данного сектора принято обозначать термином «обеспечение». Например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года подобное используется повсеместно: «обеспечение противодействия вызовам и угрозам», «государственная политика в сфере обеспечения экономической безопасности», «субъекты обеспечения экономической безопасности». Фактически словом «обеспечение» подчеркивается ярко выраженный деятельностный характер

всех процессов, происходящих под влиянием государственных механизмов на экономическую сферу общества.

Пункт 7 Стратегии раскрывает понятие «обеспечение экономической безопасности» как «реализацию органами государственной власти, органами местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере».

Вместе с тем общепринятая синонимизация слов «обеспечение» и «деятельность» не должна заслонять или упрощать понимание того, что обеспечение в обязательном порядке должно включать в себя два смысла – предмет деятельности и вид деятельности, в нашем случае в сфере экономической безопасности и противодействия коррупции. Определение обеспечения как предмета деятельности наиболее распространено и представлено в толковых словарях [1] обычно в виде «того, чем обеспечивают кого-нибудь или что-нибудь». Обеспечение в значении «вид деятельности» в нашем понимании имеет более выраженную субъектную привязанность и предусматривает не только конкретные поступки, поведение, работу, функционирование, но и наличие реальной возможности их выполнить, действительность воздействия на формируемую среду. Данные рассуждения дают возможность определить обеспечение экономической безопасности как деятельность сил, а также применяемых ими средств, оказывающих предупредительно-профилактическое воздействие на возможные угрозы экономической безопасности, их минимизацию, применение мер ответственности за совершенные правонарушения, формирование условий для положительного развития экономической среды, организованные таким образом, чтобы это наиболее доступно и эффективно оказывало влияние на управляемую среду.

Перечисленные меры противодействия угрозам экономической безопасности реализуются в рамках административных правоотношений, связанных:

с созданием позитивной экономической среды и условий для реализации прав субъектов экономической деятельности;

процессом управления экономической средой при реализации задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления;

обеспечением экономической безопасности;

установлением, обеспечением и реализацией правового режима охраны и защиты участников экономических отношений;

юридической ответственностью за нарушение правовых норм.

Участие органов внутренних дел проявляется во всех указанных видах административных правоотношений, однако наиболее интересными с точки зрения норм административного права являются вертикальные административно-правовые отношения, в которых реализуются их задачи и функции.

В свете проведения административных преобразований, реформирования сил и средств обеспечения безопасности условие эффективной организации деятельности органов внутренних дел (ОВД) становится едва ли не краеугольным камнем построения систем национальной и экономической безопасности. При этом следует отметить, что имеющаяся в настоящее время нерешенность проблем разграничения компетенции между субъектами обеспечения экономической безопасности, организационно-правового построения службы обеспечения экономической безопасности и

противодействия коррупции МВД России, оценки эффективности деятельности подразделений, межведомственного и внутриведомственного информационного обмена вызывает существенные проблемы в рассматриваемой сфере. Указанное обуславливает ключевую роль совершенствования административно-правовых норм в сфере обеспечения экономической безопасности, которое должно быть направлено на повышение согласованности действий уполномоченных на обеспечение экономической безопасности органов, используемых ими форм и методов управленческой деятельности с учетом всех внутренних и внешних обстоятельств и ключевых проблем развития экономики.

Многочисленные исследователи [2] отмечают, что деятельность органов внутренних дел имеет важное значение для обеспечения экономической безопасности. В частности, С. В. Наливайко указывает на «управленческие и организационные преимущества сосредоточения правоохранительных функций в сфере экономической безопасности в органах внутренних дел России». По его мнению, это «позволяет существенно повысить эффективность организационного обеспечения за счет возрастания возможности отслеживания процессов, происходящих в экономической сфере и теневой экономике, своевременного выявления правонарушений и принятия соответствующих необходимых мер...» [3, с. 34].

Вместе с тем некоторые авторы практически отождествляют понятия «обеспечение экономической безопасности» и «противодействие экономической преступности», что, как мы считаем, «обедняет» теорию безопасности и в корне неверно. Примерная общая позиция звучит в диссертационном исследовании С. Г. Мусаева, который указывает: «Задачи обеспечения экономической безопасности, а именно противодействие правонарушениям в сфере экономической деятельности, возложены на различные правоохранительные органы (прокуратура, ФСБ России и т. д.), однако, несомненно, основную нагрузку при реализации экономических интересов личности, общества и государства несут на себе органы внутренних дел. Также нельзя не учесть, что органы внутренних дел России являются самым многочисленным субъектом обеспечения национальной и, в частности, экономической безопасности» [4, с. 85].

Следует выделить три аспекта, с которыми мы не согласны. Во-первых, задачи обеспечения экономической безопасности не могут быть отождествлены или ограничены только противодействием правонарушениям в сфере экономической деятельности. Во-вторых, многосубъектность сил обеспечения экономической безопасности, в первую очередь участие в этой деятельности МВД России и ФСБ России (то есть специальной вертикали органов обеспечения безопасности), должна наводить на мысль о разграничении их юрисдикции относительно противодействия угрозам безопасности и преступности в экономической сфере. В-третьих, многочисленность органов внутренних дел – важный, но не основной показатель при выделении сферы обеспечения безопасности из общей массы экономической преступности, поскольку более целесообразно было бы говорить об эффективности деятельности на этом направлении.

Не вносит определенности относительно административно-правового статуса органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности и сопоставление статутных для ОВД в рассматриваемой сфере документов – Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 и Стратегии экономической безопасности Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. С одной стороны, указанная Стратегия относит к основным вызовам и угрозам

экономической безопасности высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере (подп. 18 п. 12), ориентирует государственные органы на борьбу с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой (подп. 15 п. 15). Кроме того, среди показателей состояния экономической безопасности называется такой критерий, как уровень преступности в сфере экономики (подп. 40 п. 27). С другой стороны, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации не содержит ни одного упоминания о задачах и функциях в сфере обеспечения экономической безопасности. Относительно рассматриваемой тематики в документе содержатся лишь отдельные упоминания об охране собственности (подп. 4 п. 2; подп. 1 п. 1). Более того, противодействие коррупции, которая названа одной из наиболее существенных угроз национальной экономической безопасности, представлено в документе в весьма странной форме, а именно: в подп. 84 п. 11 указано, что МВД России «обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России». Однако непонятно, почему при наличии целого Главного управления по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции авторы документа «заузили» юрисдикционные полномочия МВД России рамками обеспечения собственной антикоррупционной защищенности либо применили достаточно некорректную формулировку, тем более что наибольший процент (около 86 %) коррупционной преступности в стране выявляется и расследуется именно органами внутренних дел [5]. В этом отношении достаточно обосновано мнение А. Т. Абрамова, который считает, что ОВД «могут воздействовать на обеспечение экономической безопасности различными способами. Непосредственное воздействие применяется в ходе расследования экономической и налоговой преступности, охраны права собственности и т. п. Опосредованное воздействие оказывается при расследовании преступлений, причиняющих материальный ущерб государству и субъектам предпринимательской деятельности посредством дознания и предварительного следствия» [6].

Ввиду недостаточного внимания вопросам обеспечения экономической безопасности в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации выводы о компетенционной составляющей ОВД в рассматриваемой сфере следует делать на основании текста таких нормативных правовых актов, как Федеральный закон «О полиции», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации. В частности, общее предназначение полиции описано в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции», и оно, безусловно, распространяется на все вопросы, связанные с противодействием преступлениям и административным правонарушениям экономической направленности. При этом охрана права собственности, особо указанная в обозначенном пункте, заявляется как одно из важнейших направлений деятельности полиции. Фактически можно говорить о том, что воздействие на экономическую среду осуществляется полицией как непосредственно в отношении указанного права, так и опосредованно при реализации полномочий относительно преступных деяний иного рода, причиняющих материальный ущерб личности, объединениям граждан, государству.

Статья 12 Федерального закона «О полиции» закрепляет общие обязанности полиции, неукоснительно реализуемые в процессе противодействия деликтности в экономической сфере. Согласно данному перечню полиция обладает целым рядом полномочий в отношении: фиксации обращений граждан, фактов преступной деятельности, проведения проверочных мероприятий по ним; проведения первоочередных мероприятий на месте совершения преступлений и иных фактов противоправной деятельности, пресечения

правонарушений и иных угроз безопасности; оказания помощи нуждающимся, пострадавшим от правонарушений или внешних факторов, а также спасения граждан и охраны их имущества; выявления причин и условий противоправной деятельности, их устранения, а также применения специальных мер к лицам, имеющим намерения совершить или совершающим правонарушения; осуществления оперативно-розыскной деятельности; охраны на договорной основе имущества граждан и организаций, а также объектов, нуждающихся в такой охране, и др.

Более конкретно компетенцию ОВД в сфере обеспечения экономической безопасности определяет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Так, ст. 28.3 КоАП РФ устанавливает сферу надзорных полномочий органов внутренних дел (полиции), в рамках которой сотрудники ОВД уполномочены выявлять административные правонарушения и составлять по ним соответствующие протоколы. Многие из перечисленных составов административных правонарушений связаны с обеспечением права собственности, имущественных интересов граждан и организаций. Несмотря на то что данная деятельность является необходимым условием обеспечения правопорядка и общественной безопасности, вряд ли она может восприниматься в качестве составляющей обеспечения экономической безопасности ввиду небольшой степени общественной опасности административных правонарушений. В ст. 23.1 КоАП РФ также содержатся положения, ограничивающие юрисдикционные полномочия полиции в отношении принятия решений по административным правонарушениям, отнесенным к компетенции судов.

Основное представление о деятельности ОВД по противодействию преступлениям в экономической сфере позволяет составить Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ), в частности гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности».

Кроме того, особое внимание уделяется противодействию преступлениям коррупционной направленности, предусмотренным многочисленными составами преступлений, располагающимися в различных разделах УК РФ. Вместе с тем существенным недостатком действующей редакции УК РФ является отсутствие в его тексте указаний на задачи Уголовного кодекса Российской Федерации, что не позволяет нормативно определить его место в единой системе правовых актов обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции.

Отдельный блок функций и соответствующих им полномочий ОВД в рассматриваемой сфере вытекает из положений федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации. Учитывая их значительное количество (более 25), назовем лишь некоторые из них: федеральные законы от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»; указы Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о вне-

сении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», от 28 июля 2012 г. № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета», от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» и др.

Рассмотренные нормативные правовые акты составляют основы административно-правового статуса органов внутренних дел и играют ключевую роль в обеспечении деятельности по противодействию экономической преступности и коррупции. Вместе с тем понимание процесса обеспечения экономической безопасности как системы высшего порядка, выходящей за пределы борьбы с экономической преступностью и коррупцией (требующей создания совокупности политических, правовых, экономических, социальных условий, направленных на противодействие наиболее опасным для государства и общества угрозам, подрывающим экономико-политические устои развития Российского государства), позволяет сделать вывод о существенных недоработках нормативных правовых актов МВД России в этой сфере. Прежде всего, это касается вопросов разграничения компетенции МВД России и ФСБ России на обозначенном направлении, отсутствия правовых основ, закрепляющих правовой статус МВД России в качестве органа обеспечения экономической безопасности, недостатков ведомственной нормативной правовой базы, определяющей правовой статус вертикали Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУЭБиПК) (в том числе существование вертикали обеспечения безопасности при отсутствии подобных указаний в документах более высокого порядка).

На основании изложенного считаем целесообразным:

внести изменения:

в статью 2 УК РФ в части дополнения задач Уголовного кодекса Российской Федерации; статью 3 Федерального закона «О безопасности» в части дополнения видов деятельности по обеспечению безопасности;

Федеральный закон «О полиции», дополнив его положениями, устанавливающими цели, задачи, функции полиции в противодействии экономической преступности и коррупции;

Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, конкретизируя функции министерства в сфере противодействия экономической преступности и коррупции;

признать утратившим юридическую силу Положение о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции и разработать новое Положение с учетом конкретизированных функций МВД России в сфере противодействия экономической преступности и коррупции, в том числе с возможным переименованием в Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции (как наиболее отражающее деятельность министерства в рассматриваемой сфере).

Библиографический список

1. Русский орфографический словарь / отв. ред. В. В. Лопатин. М., 1999.
2. Мусаев С. Г. Функции и задачи органов внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями // Власть. 2012. № 3. С. 67–70.
3. Наливайко С. В. Органы внутренних дел в обеспечении экономической безопасности России : дис. канд. ... экон. наук. М., 2006.
4. Мусаев С. Г. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в сфере экономической безопасности и противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 154 с.
5. Официальный сайт МВД России. URL : <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/9338947/> (дата обращения: 21.01.2018).
6. Абрамов А. Т. Особенности организации деятельности правоохранительных органов в системе обеспечения экономической безопасности крупных городов и мегаполисов // Организационно-экономические и правовые основы тылового обеспечения органов внутренних дел в свете реформирования правоохранительной деятельности : сб. ст. по материалам науч.-практ. семинара (Москва, 30 июня 2004 г.). М., 2006.