

А. В. Грачев

ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И МЕСТО ИНСТРУМЕНТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена проблемам укрепления экономической безопасности России. Рассмотрены задачи и система органов правоохранительного обеспечения экономической безопасности, роль ФСБ России, прокуратуры и органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности страны, основные направления деятельности МВД России в сфере обеспечения экономической безопасности.

Ключевые слова: криминализация общества, экономика, экономическая безопасность, экономическая преступность.

The article concerns the problem of strengthening Russia's economic security. It examines the objectives and the system of bodies for law enforcement economic security maintenance, the role of the Russian federal security bodies, the procurators office and the internal affairs bodies in providing the country's economic security, the main trends of the Russian interior bodies' activity in the sphere of providing economic security.

Key words: society criminalization, economics, economic security, economic crime.

Российская экономика на данном этапе развития нашего общества не может самостоятельно решить проблемы противодействия криминализации общества без правоохранительных органов, которым присущи свои методы и инструменты обеспечения экономической безопасности и, как основной составляющей данной деятельности, противодействия криминализации общества, т. е. для повышения борьбы с экономической преступностью сегодня крайне необходимо как усиление экономических санкций, так и укрепление мер государственного контроля за хозяйственной деятельностью [1]. Вместе с тем и правоохранительная система не может самостоятельно решить проблемы обеспечения экономической безопасности без решения организационно-экономических задач.

Правоохранительные органы — важное звено обеспечения экономической безопасности государства. Однако не следует переоценивать роль этого звена. Если сама структура экономики не обеспечивает безопасности, то вряд ли специальная надстройка над ней в виде особой системы обеспечения безопасности способна ее успешно реализовать.

Часть из угроз экономической безопасности государства могут быть предотвращены только с использованием специальных средств,

которые может применять узкий круг специально на то уполномоченных органов, которые составляют систему правоохранительного обеспечения экономической безопасности. К таким угрозам экономической безопасности мы относим: криминализацию экономики и коррупцию в области управления экономикой, массовое сокрытие доходов и уклонение от уплаты налогов, незаконный перевод финансовых средств за границу.

Государству как властно-политическому институту присуща не только организационно-экономическая, но и правоохранительная функция [2, с. 7—9]. Несмотря на определенные смысловые различия в предметном содержании рассматриваемых функций, следует подчеркнуть их органическое единство и взаимосвязь. Так, например, на практике организационно-экономическая функция государства выражается в том, что оно определяет разрешаемые и запрещаемые законом формы экономической деятельности, осуществляет регулирование, обеспечивает правовые основы экономических решений, равные условия и стабильность правил хозяйствования, развивает секторы экономики, которые не затрагивают частный бизнес, формирует инфраструктуру, контролирует базовые параметры воспроизводства и

денежного обращения. Содействие обеспечению верховной власти закона в экономической сфере позволяет само государственное регулирование использовать в интересах всего общества как для активизации нужной ему деятельности, так и для ограничения нежелательных ее форм [3, с. 167].

Реализация основополагающей цели функционирования управленческих институтов государства по созданию наиболее благоприятных условий для граждан, их объединений, всех физических и юридических лиц в экономической сфере, немыслима вне постоянного совершенствования уголовного, административного и иного законодательства, направленного на обеспечение прав личности и общества, их защиты от организованной преступности, коррупции, других преступных проявлений. Поэтому укрепление экономической безопасности России требует осуществления не только комплекса общегосударственных мер по обеспечению структурной перестройки экономики страны, но и по усилению противодействия дальнейшей криминализации хозяйственных сфер.

Во всяком случае, уже сегодня можно утверждать, что широкие слои российской общественности искренне заинтересованы в укреплении органов правопорядка, повышении эффективности их деятельности в сфере обеспечения экономической безопасности, в реализации жестких мер правительства в указанном направлении. Роль и значение правоохрательного обеспечения экономической безопасности, наряду с традиционными для него задачами, возрастают [4]. Это обусловлено тем, что в условиях масштабной криминализации экономики, когда на ее состояние оказывают системное влияние организованная преступность и коррупция, овладевшие разнообразными механизмами воздействия на принятие многих государственных решений, возможности изменения экономической политики и практики, разработки стратегии экономической безопасности в значительной мере зависят от способности государства, его правоохрательной системы коренным образом изменить криминальную обстановку в экономике.

Поэтому, на наш взгляд, особое внимание необходимо уделить организации эффективной

системы правоохрательного обеспечения экономической безопасности. Следует обратить внимание на содержание, вкладываемое в данное понятие (система правоохрательного обеспечения экономической безопасности). В отличие от понимания правоохрательной системы, в соответствии с которой она состоит из двух подсистем — подсистемы правоохрательных органов и подсистемы правоохрательных функций [5], в систему правоохрательного обеспечения экономической безопасности должны входить не все правоохрательные органы Российской Федерации, а лишь те, деятельность которых непосредственно направлена на противодействие угрозам экономической безопасности.

В целом можно утверждать, что сама масштабность криминализации российской экономики, ее разрушительное воздействие на все сферы жизни общества, неуклонный рост экономической преступности, представляющей реальную угрозу экономической безопасности государства, требуют выработки и постоянного совершенствования государственной правоохрательной стратегии в сфере экономической безопасности [6].

В такой стратегии должна отражаться общая концепция борьбы с преступностью в экономической сфере, закрепляющая узловые направления деятельности государства по обеспечению экономической безопасности на этапе реформирования российского общества. Стратегия должна предусматривать реализацию крупных базовых долгосрочных целей развития системы экономической безопасности.

Задача правоохрательных органов применительно к рассматриваемой проблеме заключается в борьбе с криминальной экономикой, существенной характеристикой которой является создание общественной опасности, причинение такого вреда функционированию институтов общества и государства, который превышает пределы факторов экономической безопасности.

Задачи правоохрательного обеспечения экономической безопасности выделяли разные авторы. Все они направлены на достижение стратегической цели обеспечения экономической безопасности. Мы сгруппировали задачи правоохрательного обеспечения экономической безопасности на стратегические

и оперативно-тактические (рис. 1).

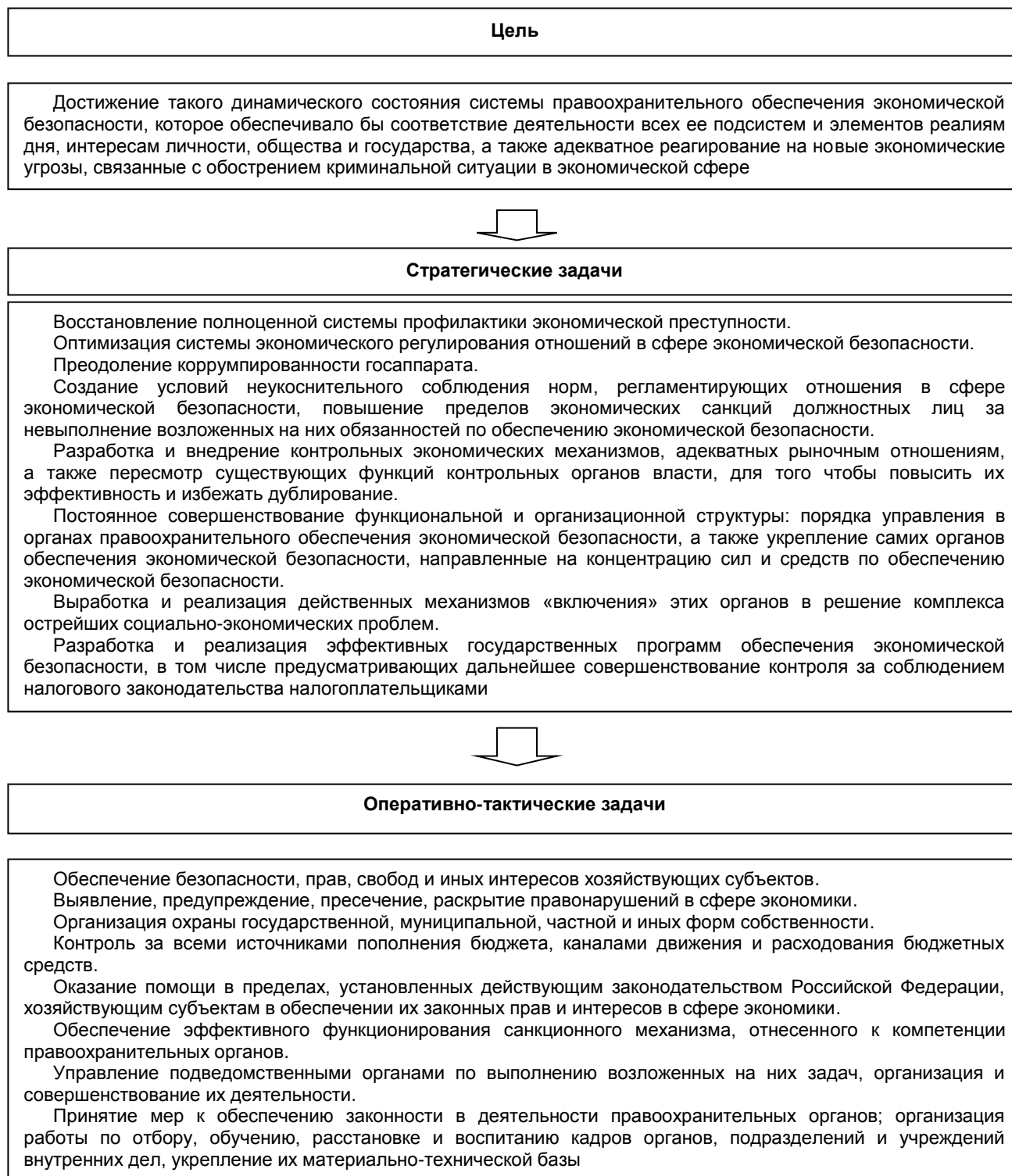


Рис. 1. Цели и задачи правоохранительного обеспечения экономической безопасности

Оперативно-тактические задачи правоохранительного обеспечения экономической безопасности — это те повседневные функции и обязанности, которые должны выполнять органы правоохранительного обеспечения экономической безопасности. Эти задачи прописаны в нормативных актах, определяющих структуру, функции, обязанности этих органов. Их наличие является признаком отнесения этого органа к субъекту правоохранительного обеспечения экономической безопасности.

Задачи обеспечения экономической

безопасности и усиления борьбы с криминализацией общества вытекают из законов, регламентирующих деятельность ведомств (органов) — субъектов обеспечения национальной безопасности. Основной объем обязанностей в сфере правоохранительного обеспечения экономической безопасности возложен на органы внутренних дел, органы ФСБ, органы прокуратуры и таможенные органы.

В целом система органов правоохранительного обеспечения экономической безопасности представлена на рис. 2:



Рис. 2. Органы правоохранительного обеспечения экономической безопасности и их задачи

К одной из важнейших функций таможенных органов отнесена борьба с контрабандой и иными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного оборота через таможенную границу наркотических средств,

оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности, других

товаров, а также содействие в борьбе с международным терроризмом и пресечении незаконного вмешательства в аэропортах Российской Федерации в деятельность международной гражданской авиации [7].

В сфере борьбы с угрозами, связанными с распространением теневой экономики, на ФСБ России возлагаются задачи по организации выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск Федеральной службы безопасности России; по организации во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ [8].

Органы прокуратуры Российской Федерации выполняют специфические задачи и реализуют особые функции в области противодействия экономической преступности, что связано с их уникальным правовым статусом. Прокуратура РФ выполняет надзорные функции (в т. ч. надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов) и осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации [9].

Роль органов прокуратуры в противодействии экономической преступности двоякая: с одной стороны, она направлена на недопущение злоупотреблений со стороны других правоохранительных органов, а с другой — на

противодействие преступлениям, которые тесно связаны с экономическими должностными преступлениями, совершаемыми сотрудниками правоохранительных органов.

Несмотря на то, что функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (включая экономическую) возложены на органы прокуратуры, в России пока не сложилась единая система противодействия экономическим преступлениям и правонарушениям.

Поэтому в систему правоохранительного обеспечения экономической безопасности должны быть включены институты власти, которые не являются в соответствии с законодательством правоохранительными органами, но вместе с тем выполняют следующие функции:

- мониторинг противоправных деяний в сфере экономики;

- мониторинг деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия экономической безопасности;

- координация деятельности правоохранительных органов;

- независимая оценка эффективности деятельности правоохранительных органов;

- анализ новых нормативных актов с целью их правильной трактовки и применения правоохранительными органами;

- разработка и внесение предложений по совершенствованию законодательства в сфере противодействия экономической преступности и теневой экономике в целом с целью соответствия их требованиям современности.

Для выполнения этих функций мы предлагаем создание Единого координирующего органа правоохранительного обеспечения экономической безопасности. Согласно теории управления объект управления должен находиться под постоянным контролем посредством обратной информационной связи. Контур управления состоит из серии последовательных операций, которые оказывают влияние на входные и выходные параметры объекта путем воздействия на него. По результатам исследования сложившейся обстановки происходит корректировка: тактических целей; заданий по формированию баз и банков данных; моделей, которые

использовались в процессах принятия решений как на стратегическом, так и тактическом уровнях; аналитических и прогнозных оценок посредством планирования и организации [10]. Данную функцию, по нашему мнению, должен выполнять Единый координирующий орган правоохранительного обеспечения экономической безопасности.

Особое место в деятельности по обеспечению экономической безопасности в сфере противодействия криминализации отведено инструментам МВД России. Это обусловлено многими причинами.

По мнению И. Б. Кардашовой, это предопределяется [11]:

- многообразием правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями данного министерства (фактически МВД в том или ином объеме выполняет все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников);

- наличием исключительных сфер правоохранительной деятельности, отнесенных к его ведению;

- наличием организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Российской Федерации;

- существенным объемом полномочий сотрудников, в том числе исключительных, включая применение мер принуждения, физической силы и оружия;

- особым порядком комплектования и прохождения службы;

- наличием значительного количества вооружения, в том числе армейских (боевых) образцов, специальной и иной техники, средств связи и другого имущества;

- традиционным восприятием МВД России основной массой населения как главной правоохранительной силы государства.

А. Ю. Сметанин [12] приводит иные доказательства центрального места МВД в системе противодействия криминализации общества как угрозы экономической безопасности:

- практически на всех этапах и во всех службах правоохранительной деятельности МВД России присутствуют в той или иной

степени экономические аспекты;

- МВД России через свои правоохранительные функции активно воздействует на сохранение и более эффективное использование экономических ресурсов и тем самым на развитие в нужном направлении производственных отношений;

- несмотря на то, что при переходе к рыночной экономике хозяйствующие субъекты, прежде всего, сами перед собой несут ответственность за сохранность и приумножение своей собственности и поэтому сами обязаны и заинтересованы ее охранять, не снимается с повестки дня вопрос о помощи им в этом деле со стороны МВД России.

Задачи обеспечения экономической безопасности с точки зрения декриминализации экономики возложены на различные правоохранительные органы. Однако основную нагрузку по обеспечению экономической безопасности несут на себе органы внутренних дел. Только в 2006 г. из 437,7 тыс. преступлений экономической направленности, зарегистрированных на территории России, 95 % выявлены органами внутренних дел [13].

Также нельзя не учесть, что МВД России является самым многочисленным субъектом обеспечения национальной безопасности [14].

Тезис о том, что охрана правопорядка и законности, защита прав и свобод человека, прав и законных интересов юридических лиц всех форм собственности от противоправных посягательств должны являться предметом первоочередной заботы нашего государства, что прямо вытекает из Конституции Российской Федерации, также обосновывает центральное место МВД в системе органов, реализующих функции по обеспечению безопасности.

Вынужденная вовлеченность органов МВД в вооруженную борьбу в значительной мере меняет их государственное значение, объективно милитаризирует их социальную роль, организацию и систему внутрислужебных отношений, что находит отражение и в подходе к ним со стороны высших должностных лиц государства [15].

Кроме того, такое положение МВД в сфере правоохранительного обеспечения экономической безопасности обусловлено

объективно целым рядом следующих факторов:

- все преступления в сфере экономической деятельности совершаются в едином общем экономическом пространстве;

- многие преступления в экономической сфере тесно связаны между собой криминологически (общие принципы и условия) и криминалистически (способы совершения). Особо тесная связь прослеживается с налоговыми преступлениями;

- организация правоохранительной деятельности по выявлению и раскрытию всех этих преступлений, независимо от их вида, связана с обслуживанием одних и тех же хозяйствующих объектов.

Также необходимо подчеркнуть и управленческие преимущества сосредоточения правоохранительных функций в сфере экономической безопасности в МВД России. Это позволяет существенно повысить эффективность организационного обеспечения за счет [16]:

- расширения возможности формирования эффективных информационных систем с полноценными банками данных;

- увеличения уровня качества и обоснованности принимаемых управленческих решений, включая такие их формы, как планы и целевые программы, за счет повышения возможностей и качества аналитических и прогностических оценок;

- возрастания возможности отслеживания процессов, происходящих в экономической сфере и связанной с ней криминальной среде, своевременного выявления противоправных действий и принятия соответствующих необходимых мер;

- формирования квалифицированных кадров, включающих как специалистов, выполняющих собственно правоохранительные функции по различным отраслям экономики, так и специалистов управленческого профиля.

Сегодня МВД России является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющим свою деятельность на всей территории России как непосредственно, в том числе через региональные структуры федерального подчинения, так и

опосредованно, через подведомственные структуры, подчиненные субъектам Федерации, а также органам местного самоуправления. МВД является отраслевой подсистемой государственного управления и одновременно правоохранительным органом, призванным осуществлять контроль за соответствием поведения, деятельности всех членов общества правовым предписаниям и применяющим в установленных законом случаях в пределах своей компетенции принудительные меры воздействия в случаях правовой патологии, в том числе при совершении преступлений. Непосредственное воздействие оказывается в ходе борьбы и расследования экономической и налоговой преступности, охраны собственности и т. п., а опосредованное — при обеспечении общественного порядка, борьбе с нарушениями общественного порядка, расследовании преступлений, причиняющих материальный ущерб государству и хозяйствующим субъектам (дознание и предварительное следствие).

Основными направлениями деятельности МВД России в сфере обеспечения экономической безопасности являются: борьба с экономической и налоговой преступностью, коррупцией, противодействие терроризму и экстремизму, борьба с наркоманией, алкоголизмом, детской безнадзорностью и беспризорностью.

Органы внутренних дел образуют целостную в функциональном и организационном отношениях систему, объединенную общностью целей и единством управления в сфере противодействия криминализации. Сложность этой системы обусловлена, с одной стороны, многогранностью выполняемых задач по обеспечению общественного порядка, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, безопасности дорожного движения, с другой — распределением задач и функций между органами внутренних дел различных уровней, что вызвано, прежде всего, организационными факторами. Система органов внутренних дел сформирована применительно к федеративному устройству России [17].

Большую угрозу экономической безопасности представляют преступления в сфере экономической деятельности. В современных условиях подобные преступления достигли такого уровня, при котором они превратились в реальное препятствие развитию производственной сферы, притоку инвестиций, нормальному функционированию банковских, предпринимательских и управленческих структур.

Органам внутренних дел принадлежит особая роль в борьбе с экономическими преступлениями. Это обусловлено следующим [18]:

— ОВД осуществляют практически все виды правоохранительной деятельности: оперативно-разыскную работу, следствие и дознание, охрану общественного порядка, борьбу с административными правонарушениями;

— глубже других изучают те явления, на фоне которых формируется уголовная преступность и которые обычно сопутствуют экономической, в том числе и организованной преступности. Такая разносторонняя деятельность более всего отвечает целям борьбы с экономической преступностью, поскольку эта деятельность охватывает широкий круг жизненно важных общественных отношений;

— ОВД располагают соответствующими кадровыми и организационно-техническими возможностями.

Все изложенное свидетельствует о том месте, которое занимают в правоохранительной системе обеспечения экономической безопасности органы внутренних дел. Ибо деятельность таких правоохранительных органов, как прокуратура и суды, расследующих и рассматривающих уголовные дела о преступлениях в сфере экономической деятельности, зависит именно от органов внутренних дел в том смысле, что исходный материал для работы последних ведомств и служб поставляется именно ими, т. е. полномасштабное осуществление правоохранительных функций, включая предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений в сфере экономической деятельности, в системе органов исполнительной власти возлагается на органы внутренних дел. Исторически же

специализированные службы по борьбе с экономическими преступлениями (ранее БХСС, ныне БЭП) имелись и есть только в системе МВД [19]. Кроме того, можно предположить, что объективная тенденция к возложению на МВД России дополнительных обязанностей, выполнение которых связано с расширением их компетенции, задач и функций в экономической сфере, обуславливает необходимость повышения их роли в обеспечении экономической безопасности государства с последующим созданием на их базе единой структуры, призванной вести борьбу с экономической преступностью, используя опыт аналогичных правоохранительных органов иностранных государств.

Если рассматривать место ОВД в системе противодействия криминализации социально-экономической сферы общества через призму используемых инструментов, то можно сказать, что ОВД являются органами правоохранительного обеспечения экономической безопасности, которые в значительной степени используют специальные инструменты противодействия криминализации социально-экономической сферы общества. Однако, в целом, воздействие ОВД на экономику страны является одним из общих социально-экономических инструментов государства по обеспечению экономической безопасности, потому что результаты деятельности ОВД напрямую влияют на ту экономическую и социальную политику, которую проводит государство на определенном периоде времени, т. е. ОВД как общий управленческий инструмент государства обеспечения экономической безопасности:

— во-первых, определяет социально-экономическую и правовую политику государства;

— во-вторых, деятельность ОВД, ее организационно-экономическая составляющая, во многом зависит от той социально-экономической политики, которую проводит государство на современном этапе (правовые основы деятельности ОВД, порядок финансирования).

Список библиографических ссылок

1. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и государство. 2000. № 5.
2. Шлыков В. В. Комплексное обеспечение экономической безопасности предприятия. СПб., 1999.
3. Пикулькин А. В. Система государственного управления. М., 2006.
4. Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996.
5. Зуниров Р. Д. Приоритетные направления к координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Законность. 2003. № 1.
6. Коротков А. П., Завидов Б. Д., Гусев О. Б. Преступления в сфере экономической деятельности // Рос. следователь. 1999. № 4. С. 20—21.
7. Об утверждении положения о Федеральной таможенной службе РФ: постановление Правительства РФ № 459 от 26.07.2006 г. // Рос. газета. 2006. 3 сент.
8. О деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 9 декабря 1998 г. № 3346-II ГД // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6357.
9. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-I (с изм. 15 июля 2005 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 336; посл. изм. // Рос. газета. 2005. № 154. 16 июля.
10. Свирина М. В. Управление информационными ресурсами как механизм обеспечения экономической безопасности: сб. науч. тр. / под общ. ред. доц. И. И. Зейналова. СПб., 2005.
11. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы совершенствования деятельности ОВД в современной России. Орел, 2004.
12. Сметанин А. Ю. Коррупция как основа теневой экономики России // Федерализм. 2006. № 1.
13. По данным ГИАЦ МВД России (Ф. 1-А; 451).
14. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 (в ред. от 20 сентября 2006 г. № 1023) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.
15. Наливайко С. В. Органы внутренних дел в обеспечении экономической безопасности России: дис. ... канд. экон. наук. М., 2006.
16. Шапиев С. М. Криминологическая безопасность современной России: основные черты и механизм обеспечения. СПб., 2003.
17. Андреева С. Н. Милиция Российской Федерации — орган, обеспечивающий права и свободы человека и гражданина // Россия в глобальном мире. СПб., 2003. № 4.
18. 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 матер. науч.-практ. семинара (Москва, 30 июня 2004 г.). М., 2006.
19. Экономическая безопасность Российской Федерации: учебник для вузов. Ч. 1. / под общ. ред. С. В. Степашина. М.; СПб., 2001.