

Дрыга Василий Алексеевич**Dryga Vasily Alekseevich**

аспирант кафедры уголовного права
Уральского государственного
юридического университета

PhD student,
Criminal Law Department,
Ural State Law University

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УГОЛОВНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБОРОТА НЕДВИЖИМОСТИ

THE KEY CRIMINAL ECONOMIC POLICIES TOWARDS REAL ESTATE TURNOVER

Аннотация:

Статья посвящена основным направлениям уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости, ее формированию и целям. С учетом действующего законодательства и статистики автор констатирует, что в современной России отсутствует работающий механизм по противодействию преступности в этой сфере. Проанализированы актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности; порядка оборота недвижимости; защиты права собственности; защиты прав и свобод граждан, юридических лиц, органов государственного управления от преступности, нарушающей порядок оборота недвижимости, и преступности, способствующей соответствующим нарушениям. В статье изложены стратегические и тактические основы уголовно-экономической политики как инструмента противодействия преступности в сфере оборота недвижимости, определены понятия «стратегия» и «тактика» в контексте темы исследования. Утверждается, что в системе государственных органов, осуществляющих учет и распределение недвижимости, должно быть налажено межведомственное информационное взаимодействие путем создания единой информационной базы. Одной из мер предупредительного характера является введение запрета на изменение ряда сведений, содержащихся в государственных электронных системах, путем ограничения доступа к ним. Сделан вывод о том, что при выработке ведущих направлений уголовно-экономической политики в рассмотренной сфере необходимо руководствоваться специальными знаниями и пониманием природы недвижимости, механизмов ее регулирования и функционирования.

Ключевые слова:

уголовная политика, уголовное право, уголовно-экономическая политика, политика, борьба с преступностью, противодействие преступности, недвижимость, оборот недвижимости, незаконные операции с недвижимостью.

Summary:

The study looks at the key criminal economic policies on real estate turnover, their development and objectives. The analysis of current legislation and relevant statistical data demonstrates that there is an ineffective anti-criminal mechanism in this field in Russia. The research examines the urgent issues related to economic security; the procedure of real estate turnover; the protection of property rights; the protection of the rights and freedoms of citizens, legal entities, and public authorities from illegal real estate turnover and crime that leads to such violations. The paper describes the strategic and tactical foundations of criminal economic policy as a tool to counter real estate crime. The terms 'strategy' and 'tactics' are defined as well. It is argued that interdepartmental communication should be established among state agencies responsible for real estate accounting and distribution by creating a single database. A ban on modifying data in state electronic systems by restricting access to them can be treated as a preventive measure in this regard. While developing the basic criminal economic policies, one should have expertise in real estate turnover and realize the nature of real estate, its regulatory mechanisms and functioning.

Keywords:

criminal policy, criminal law, criminal economic policy, policy, crime control, countering crime, real estate, real estate turnover, illegal real estate transactions.

В настоящее время Россия находится в сложных условиях нарастания геополитической нестабильности и неустойчивости экономического развития, введения санкционных мер со стороны зарубежных государств. Вызовы и угрозы требуют глубокой, системной подготовки и решения вопросов стратегического развития в сфере обеспечения экономической безопасности страны.

Рынок недвижимости, будучи неотъемлемым элементом экономики, оказывает существенное влияние на социальное и экономическое благосостояние государства. Результаты различных исследований, посвященных проблеме экономической свободы и экономической безопасности в Российской Федерации (РФ), показывают, что негативными факторами для состояния экономики являются дефицит эффективного правового регулирования, высокий уровень коррупции, отсутствие продуктивной работы органов государственной власти, низкий уровень защиты собственников, что относится и к сфере оборота недвижимости. Одна из причин распространения

незаконных операций с недвижимостью – отсутствие механизма обеспечения их экономической безопасности. Ввиду этого необходима эффективная уголовно-правовая охрана общественных отношений в сфере оборота недвижимости.

Стратегии национальной и экономической безопасности РФ на период до 2030 г. предусматривают совершенствование правового регулирования предупреждения преступлений, коррупции и усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности. Тем не менее разработка стратегического планирования в сфере экономической безопасности государства и экономической свободы субъектов хозяйственной деятельности не имеет глубокого и системного подхода для развития и адаптации к условиям экономики. В целом уголовно-правовая политика РФ пребывает сегодня в состоянии кризиса. На этот факт неоднократно указывали ученые и сотрудники государственных органов власти [1].

Так, Генеральный прокурор РФ отмечает, что уголовно-правовая политика современной России характеризуется отсутствием четко обозначенных и принятых на соответствующем уровне концептуальных основ ее формирования, что порождает внесение многочисленных непоследовательных, а порой противоречивых изменений в действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство [2]. По мнению Н.А. Лопашенко, у российского государства отсутствует концепция не только по реформированию уголовного экономического законодательства, но даже и по его изначальному формированию, иными словами, концепция уголовно-правовой политики. Н.А. Лопашенко также пишет о недопустимых тенденциях к корректировке уголовно-правовой политики на уровне правоприменения [3, с. 218].

Анализ уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости отражает мысль о том, что одной концепции совершенствования уголовного-экономического законодательства недостаточно для сохранения экономической безопасности. Очевидна полинормативность такой политики как самостоятельного направления деятельности государства, ее межотраслевой и межпредметный характер. Итак, уголовно-экономическая политика – это социально, экономически и политически обусловленная, целенаправленная деятельность государства, основанная на совокупности стратегических и тактических методов и приемов, направленных на устранение причин, условий и предупреждение экономической и сопряженной с ней преступности, в том числе в сфере оборота недвижимости, а также обеспечение экономической безопасности государства и экономической свободы субъектов хозяйственной деятельности.

Для более полного понимания содержания рассматриваемой политики в сфере оборота недвижимости важно определить роль стратегических и тактических основ в ее формировании. Термины «стратегия» и «тактика» используются в различных науках и сферах деятельности (экономика, политология и др.). У слов «стратегия» и «тактика», изначально характеризующих военное дело, – древнегреческое происхождение: стратегия восходит к *strategos*, что означает «военное искусство», а тактика – к *taktika*, т. е. «искусство построения войск».

Слово «стратегия» в словаре В. Даля толкуется как «ученье о лучшем расположении и употреблении всех военных сил и средств», а тактика – «уменьше располагать военными силами» [4, с. 182]. Словарь А.И. Ожегова определяет стратегию как науку о ведении войны, искусство ведения войны; общий план ведения войны, боевых операций; искусство руководства общественной, политической борьбой, а также вообще искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах. Тактика в данном словаре – это составная часть военного искусства, теория и практика подготовки и ведения боя; общий план подготовки и ведения боя, боевых операций; совокупность средств и приемов для достижения намеченной цели [5, с. 770]. Следовательно, стратегия – это научная категория, ученье, а тактика – методы борьбы, направленные на достижение цели. Справедлива позиция исследователей, полагающих, что «стратегия и тактика предполагают ответы на два вечных вопроса: что делать и как делать? На первый вопрос ответ дает стратегия, на второй – тактика» [6, с. 14]. С учетом содержания понятий «стратегия» и «тактика» в отношении уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости становится очевидным, что стратегия, как значимая составная часть уголовно-экономической политики, направлена на реализацию долгосрочных целей и задач в борьбе с преступностью. Тактика рассматривается как подчиненное стратегии направление деятельности, без которой реализовать стратегию либо затруднительно, либо невозможно.

Стратегическая цель уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости – достижение социально приемлемого уровня экономической безопасности государства и экономической свободы субъектов хозяйственной деятельности, вовлекаемых в сферу оборота недвижимости, т. е. эффективная уголовно-правовая охрана общественных отношений. С учетом этой цели действенность уголовно-правовой охраны общественных отношений в сфере оборота недвижимости должна достигаться, как нам кажется, путем обеспечения экономической безопасности; порядка оборота недвижимости; защиты права собственности; защиты прав и свобод граждан, юридических лиц, органов государственного управления от преступности, нарушающей порядок оборота недвижимости, и преступности, способствующей таким нарушениям (коррупционные и должностные преступления).

В Стратегии национальной безопасности РФ уделяется особое внимание экономической безопасности как обязательному ее элементу. Однако ввиду новых вызовов и угроз для России актуальным представляется вопрос об усилении мер, принимаемых государством в целях экономической безопасности, и проявление высокой способности адаптации, не только на основе борьбы с преступностью в соответствующей сфере, но и путем создания приемлемых условий для экономической деятельности: формирования политической и экономической стабильности, развития финансовой системы, повышения инвестиционной привлекательности России, улучшения делового климата и становления благоприятной деловой среды.

В целях экономической безопасности и устойчивого прогрессирования экономики значима проблема соблюдения порядка оборота недвижимости. Государством недостаточно учитывается роль рынка недвижимости в формировании устойчивости и стабильности экономической системы. Недвижимое имущество – важный ресурс в промышленном, сельскохозяйственном, иных секторах экономики. Как неременная составляющая национальной экономики рынок недвижимости тесно связан с финансовым рынком, рынками товаров и услуг, труда, капитала. Для обеспечения порядка оборота недвижимости необходимо направить усилия на сохранение экономической и правовой стабильности рынка недвижимости, восстановление доверия граждан к гарантированной государством защите права собственности и к государственным реестрам.

По показателю защиты права собственности Россия отстает от развитых государств, находясь в рейтинге Всемирного экономического форума 2017–2018 гг. на 106-м месте из 137 стран [7]. Следовательно, несмотря на провозглашаемые и реализуемые на государственном уровне цели «усиления защиты», институт права собственности оказывается малоэффективен и недостаточно защищен. Именно слабая защита прав собственности указывает на неблагоприятный инвестиционный климат в России. Основные причины данного положения – избыточные административные барьеры в сфере оборота недвижимости, неэффективные действия государственных органов, отсутствие четкого правового и организационного механизма выполнения операций на рынке недвижимости. Таким образом, уголовно-экономическая политика в целях обеспечения экономической безопасности, функционирования экономики, стабильного экономического роста должна быть направлена на защиту и развитие института частной собственности.

Главной целью тактических основ признается поэтапное достижение стратегических целей уголовно-экономической политики на основе успешно функционирующей системы по противодействию угрозам и вызовам, связанным с преступностью в сфере оборота недвижимости. Элементы данной системы должны взаимодействовать друг с другом, функционировать как единый механизм, что позволит противодействовать преступлениям, совершаемым в сфере оборота недвижимости, и создаст благоприятные условия для позитивной динамики в экономике, а также условия, защищающие свободу субъектов хозяйственной деятельности, вовлекаемых в указанную сферу.

Основополагающими элементами тактических основ уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости являются создание нормативно-правовой базы для экономической безопасности и порядка оборота недвижимости; повышение устойчивости экономики к воздействию угроз и факторов, связанных с преступностью, совершаемой в этой сфере; снижение уровня преступности до минимально допустимого; упорядочение взаимодействия между лицами, участвующими в обороте недвижимости (гражданами, кредитными организациями, органами власти и местного самоуправления).

При создании нормативно-правовой базы, обеспечивающей экономическую безопасность и порядок оборота недвижимости, особое значение приобретает проблема внесения изменений в уголовное законодательство, которая активно обсуждается на уровне государства в последние несколько лет. На наш взгляд, оптимальна ситуация, когда поправки в Уголовный кодекс РФ вносятся законодателем раз в год и не чаще. К тому же при внесении изменений следует опираться на статистические и экономические данные, осуществлять мониторинг последствий внесения таких изменений. Данный подход позволит результативнее и тщательнее работать над соответствующими поправками, избежать нарушений системности уголовного законодательства и сохранять стабильность уголовного закона. Правовая стабильность рынка будет достигнута путем создания правовой базы, востребованной в ходе борьбы с преступностью, совершаемой в анализируемой нами сфере. Оно не может ограничиваться участием отраслей криминального цикла, поскольку достижение цели эффективного обеспечения порядка оборота недвижимости связано с формированием и совершенствованием гражданского, налогового, бюджетного, земельного, таможенного, валютного, иного законодательства. Развитие его в сфере оборота недвижимости должно происходить путем устранения противоречий, несогласованности терминов в рамках отраслей права и в государственных реестрах.

Данные векторы развития восстановят доверие граждан к гарантированной государством защите права собственности и к государственным реестрам. В настоящее время государством сделаны первые шаги в этом направлении. Так, по итогам заседания Государственного совета

РФ, состоявшегося 17 мая 2016 г., президентом России дано поручение по устранению противоречий между сведениями, содержащимися в Государственном лесном реестре, Государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обращено особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости. Во исполнение поручения принят Федеральный закон № 280-ФЗ от 29 июля 2017 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» («лесная амнистия»).

Еще один элемент тактического характера – повышение устойчивости экономики к воздействию угроз и факторов, связанных с преступностью, совершаемой в сфере оборота недвижимости. Устойчивость экономики отображает способность экономики выдержать воздействие угроз и негативных факторов, адаптироваться к ним и восстановиться после их воздействия. Повышение уровня устойчивости экономики к воздействию угроз и факторов, связанных с преступностью, совершаемой в сфере оборота недвижимости, должно происходить на основе увеличения показателей экономической стабильности, социального развития, эффективности системы государственного управления.

Для реализации указанных целей не обойтись, по нашему мнению, без принятия ряда мер. Во-первых, актуален вопрос о повышении инвестиционной активности, связанной с предпринимательской деятельностью (операциями с недвижимостью), устранении препятствий, возникающих перед инвесторами. Предполагается, что улучшение инвестиционного климата произойдет и на федеральном, и на региональном уровне. Соответствующая программа каждого региона будет формироваться на основе данных о его социально-экономическом развитии, показателях преступности, главными направлениями которой станут упрощение процедур ведения бизнеса; направленность на поэтапный переход на электронный документооборот при осуществлении государственного контроля и учета в сфере оборота недвижимости; создание нормативно-правовой базы для защиты прав инвесторов. Например, для получения наиболее полных сведений о недвижимости, для улучшения качества предоставления государственных услуг в сфере оборота недвижимости государством выработано и запланировано для реализации на 2014–2020 гг. направление о необходимости эффективной системы государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Во-вторых, существенной в современных условиях становится такая мера, как разработка и реализация государственных программ (например, поддержка определенных категорий граждан в сфере жилищной политики), экономических мер по развитию ипотечного кредитования. Государственные программы в сфере оборота с недвижимостью должны быть подготовлены с целью повышения инвестиционной привлекательности, гармонизации общественных отношений, складывающихся в сфере оборота с недвижимостью; способствовать достижению целей государственной политики в области создания условий для устойчивого социально-экономического прогресса в РФ. При разработке государственных программ следует учитывать проводимую государственную политику в области строительства, ипотечного кредитования, управления имуществом, улучшения жилищных условий населения. Особое значение приобретают государственные программы, перспективы частной собственности (новое строительство, реконструкция ветхих зданий и др.), поскольку недвижимость в данном случае выступает связующим звеном между интересами государства и частных собственников. Одной из целей реализации государственных программ должно быть обретение твердой позиции уверенности, доверия населения к государству. Снижение уровня преступности в сфере оборота недвижимости до минимально допустимого возможно путем формирования и реализации обоснованных мер по противодействию данным преступлениям.

На формирование основных направлений уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости оказывают влияние состояние и динамика преступности. Официальная статистика о преступлениях, совершаемых в этой сфере, в настоящее время в России отсутствует. Учитывая, что данный вид преступности состоит из преступлений против собственности, преступлений в сфере экономической деятельности, преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, выделить данные, касающиеся непосредственно преступлений в сфере оборота недвижимости, достаточно затруднительно.

Согласно статистике, приведенной Главным информационно-аналитическим центром МВД России, в стране наблюдается увеличение роста преступности против собственности и в сфере экономической деятельности [8]. Материальный ущерб от преступлений экономической направленности в течение последних лет также сохраняется на высоком уровне: 2014 г. – 194,56 млрд р.; 2015 г. – 271,49; 2016 г. – 397,98; 2017 г. – 234,30; 2018 г. – 361,3 млрд р. При этом количество тяжких и особо тяжких преступлений от общего числа преступлений экономической направленности составляет около 60 %. Анализ официальной статистики о совершенных пре-

ступлениях экономической направленности в случаях операций с недвижимостью свидетельствует о росте показателей данного вида преступности с 2015 г. Так, в 2015 г. зарегистрировано 6 208 преступлений, в 2016 – 6 362, 2017 – 6 473, 2018 – 7 276 (т. е. очевиден рост преступности в этой сфере на 6 % по сравнению с предыдущим годом) [9].

Но указанные сведения не позволяют определить в полной мере состояние преступности в сфере оборота недвижимости: результаты принимаемых мер по борьбе с преступностью, группы людей с повышенной виктимностью, социальные последствия преступности. Без криминологической информации не представляются возможными выработка и реализация эффективной уголовно-экономической политики в этой сфере. Опорой формирования такой политики должны стать не только криминологическая информация и криминологические знания, но и применение различных приемов, способов и методов исследования уголовно-правовых, уголовно-экономических, уголовно-процессуальных явлений и закономерностей на основе информации, получаемой социологией, экономикой, политикой, статистикой.

Снижение уровня преступности возможно в процессе применения организационных мер, направленных на совершенствование системы государственных органов, вовлеченных в борьбу с преступлениями, совершаемыми в сфере оборота недвижимости. Среди этих мер – обеспечение на должном уровне соответствующей подготовки сотрудников, работающих в этом специальном сегменте; выделение в системе правоохранительных органов специальных подразделений, имеющих полномочия по раскрытию и расследованию преступлений в данной сфере; упрочение взаимодействия и координации всех правоохранительных органов; развитие и оптимизация механизма противодействия преступлениям такого вида.

Последний элемент тактического характера – упорядочение взаимодействия между лицами, участвующими в обороте недвижимости (гражданами, кредитными организациями, органами власти и местного самоуправления). Для обеспечения порядка оборота недвижимости необходимо развивать и оптимизировать систему государственного управления, создавать межведомственные комиссии или группы экспертов, которыми будут обсуждаться направления уголовно-экономической политики в указанной выше сфере, порядок взаимного согласования действий, предупреждающих совершение преступлений, общие концепции развития, направленные на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений.

Необходимо организовывать рабочие встречи сотрудников органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, представителей профессиональных сообществ, банков и кредитных организаций, органов власти и местного самоуправления, на которых будут разрабатываться совместные мероприятия, направленные на упрощение процедур ведения бизнеса и повышение инвестиционной привлекательности (например, по регистрации прав на недвижимые объекты), устранение причин, препятствующих их реализации, а также на разрешение вопросов, возникающих в сфере оборота недвижимости. Кроме того, в системе государственных органов, осуществляющих учет и распределение недвижимости, должно быть налажено межведомственное информационное взаимодействие путем создания единой информационной базы. Одной из мер предупредительного характера является введение запрета на изменение ряда сведений, содержащихся в государственных электронных системах, путем ограничения доступа к ним.

Таким образом, при выработке основных направлений уголовно-экономической политики в сфере оборота недвижимости следует руководствоваться соответствующими знаниями и пониманием природы недвижимости, механизмов ее регулирования и функционирования.

Ссылки:

1. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты : монография. М., 2008. 208 с. ; Коробеев А. Лоскутное одеяло Уголовного кодекса [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2013. 5 февр. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2013-02-05/14_uk.html (дата обращения: 01.01.2019) ; Побегайло Э.Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4. С. 112–117.
2. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : офиц. сайт. 2013. 18 нояб. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-85492/> (дата обращения: 01.02.2019).
3. Лопашенко Н.А. Уголовная политика. М., 2009. 608 с.
4. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 4. М., 2003. 688 с.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1991. 915 с.
6. Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006. 144 с.
7. The Global Competitiveness Report 2017–2018. 1. Property Rights [Электронный ресурс] // World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.01> (дата обращения: 28.12.2018).
8. Состояние преступности [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел РФ : офиц. сайт. URL: <https://мвд.рф/folder/101762> (дата обращения: 01.02.2019).
9. Там же.

References:

- Alekseev, AI, Ovchinsky, VS & Pobegailo, EF 2006, *Russian Criminal Policy: Overcoming the Crisis*, Moscow, 144 p., (in Russian).
- Dal, VI 2003, *Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language*, in 4 vols, vol. 4, Moscow, 688 p., (in Russian).
- Gavrilov, BYa 2008, *Modern Russian Criminal Policy: Facts and Figures: a Monograph*, Moscow, 208 p., (in Russian).
- Korobeev, A 2013, 'Patchwork of the Criminal Code', *Nezavisimaya gazeta*, Feb. 5, viewed 01 January 2019, <http://www.ng.ru/ng_politics/2013-02-05/14_uk.html>, (in Russian).
- Lopashenko, NA 2009, *Criminal Policy*, Moscow, 608 p., (in Russian).
- Ozhegov, SI 1991, *Dictionary of the Russian Language*, Moscow, 915 p., (in Russian).
- Pobegaylo, EF 2004, 'The Crisis of Modern Russian Criminal Policy', *Ugolovnoye pravo*, no. 4, pp. 112-117, (in Russian).